

# **ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ — 2009–2010**

**ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ**

УКРАЇНСЬКА ГЕЛЬСІНСЬКА СПІЛКА З ПРАВ ЛЮДИНИ

ХАРКІВ  
«ПРАВА ЛЮДИНИ»

2011

ББК 67.9(4УКР)

П68

При оформленні обкладинки використано  
скульптуру Алекса Савранського (www.petik.com)

Художник-оформлювач

*Борис Захаров*

Загальне редагування

*Євген Захаров*

Це видання здійснено за фінансової підтримки  
Національного фонду демократії (США)



**National Endowment  
for Democracy**

*Supporting freedom around the world*

**Права людини в Україні — 2009–2010. Доповідь правозахисних організацій.** /  
За ред. Є. Захарова / Українська Гельсінська спілка з прав людини. — Харків: Права  
людини, 2011. — 488 с.

ISBN 978-617-587-027-3.

У книзі розглядається стан з правами людини в Україні у 2009–2010 рр., досліджений різними правозахисними неурядовими організаціями та фахівцями у цій сфері. У першій частині подається загальна оцінка державної політики у сфері прав людини в 2009–2010 роках. Кожен розділ другої частини книги містить перелік та аналіз порушень того чи іншого права в 2009–2010 роках. 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 основних свобод і поліпшення ситуації в цілому.

**ББК 67.9(4УКР)**

ISBN 978-617-587-027-3

© А.П. Бушенко, Є.Ю. Захаров, упорядкування, 2011

© Українська Гельсінська спілка з прав людини, 2011

© Б.Є. Захаров, художнє оформлення, 2011

## ВІД УКЛАДАЧІВ

Ця доповідь присвячена стану з правами людини і основними свободами в Україні в 2009–2010 роках. Вона складається з двох частин — «Громадська оцінка державної політики у сфері прав людини» та «Дотримання прав людини і основоположних свобод». Обидві частини значно розширені порівняльно з попередніми доповідями в 2004–2008 рр.

Українська Гельсінкська спілка з прав людини (УГСПЛ) та Харківська правозахисна група (ХПГ) висловлюють щире подяку за всебічну допомогу у створенні цієї доповіді:

Організаціям, матеріали яких були використані:

- Асоціація ВІЛ-інфікованих «Час Життя» (Миколаїв);
- Асоціація українських моніторів з дотримання прав людини в діяльності органів внутрішніх справ;
- Благодійний фонд «Медицина і право» (Львів);
- Бюро екологічних розслідувань (Львів);
- Всеукраїнська громадська організація «Служба захисту дітей»;
- Всеукраїнська громадська організація «Комітет виборців України»;
- Всеукраїнський правозахисний рух «Гідність»;
- Громадська організація «Донецький Меморіал»;
- Громадська організація «Гельсінська ініціатива-XXI» (м. Чортків Тернопільської області);
- Громадська організація «Екологічно-гуманітарне об'єднання Зелений світ» (м. Чортків Тернопільської області);
- Громадська організація Центр «Соціальна дія» (Київ);
- Громадський комітет захисту конституційних прав і свобод громадян (Луганськ);
- Громадський методичний центр «Всесвіт» (Харків);
- Громадянська мережа «Опора»;
- Донецьке обласне відділення Комітету виборців України;
- Інститут економіко-соціальних проблем «Республіка» (Київ);
- Інститут масової інформації (Київ);
- Інститут правових досліджень і стратегій (Харків);
- Інститут релігійної свободи (Київ);
- Конгрес національних громад України (Київ);
- Кримський республіканський благодійний фонд «Світ Криму»;
- Луганське обласне відділення Комітету виборців України;
- Міжнародна організація «Екологія-Право-Людина» (Львів);
- Міжнародний альянс з ВІЛ/СНІД в Україні;
- Міжнародний жіночий правозахисний центр «Ла Страда-Україна» (Київ);
- Одеське обласне відділення Комітету виборців України;
- Релігійно-інформаційна служба України (Львів);
- Рівненське обласне відділення Комітету виборців України;

- 
- Правозахисний центр «Поступ» (Луганськ);
  - Севастопольська правозахисна група;
  - Сумське обласне відділення Комітету виборців України;
  - «Телекритика» (Київ);
  - Український незалежний центр політичних досліджень (Київ);
  - Харківська обласна фундація «Громадська альтернатива»;
  - Харківський інститут соціальних досліджень;
  - Харківське обласне відділення Комітету виборців України;
  - Херсонська обласна організація Комітету виборців України;
  - Херсонський обласний фонд милосердя та здоров'я;
  - Центр громадської адвокатури (Львів);
  - Центр політичних і правових досліджень «СІМ» (Львів);
  - Центр політико-правових реформ (Київ);
  - Чернігівський жіночий правозахисний центр.

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

Тарас Антошевський, Валентина Бадира, Володимир Батчаєв, Олександра Бахов, Юрій Белоусов, Дементій Белий, Анатолій Бойко, Тетяна Бордуніс, Наталія Бочкор, Олександр Букалов, Максим Буткевич, Максим Васін, Леонід Гема, Марина Говорухіна, Євген Григоренко, Андрій Діденко, Мар'яна Євсюкова, Ольга Калашник, Деніс Кобзін, Людмила Ковальчук, Микола Козирєв, Роман Куйбіда, Андрій Кристенко, Катерина Левченко, Марина Легенька, В'ячеслав Ліхачов, Олег Мартиненко, Айгуль Муканова, Оксана Нестеренко, Євген Новицький, Ірина Огороднійчук, Олександр Павличенко, Вадим Пивоваров, Володимир Пономаренко, Андрій Раханський, Костянтин Реуцький, Всеволод Речицький, Роман Романов, Інна Савчук, Олексій Светіков, Ірина Сенюта, Ігор Скалько, Олександр Степаненко, Вікторія Сюмар, Михайло Тарахало, Тетяна Татуревич, Сергій Ткаченко, Геннадій Токарєв, Руслан Тополєвський, Володимир Чемерис, Ірина Федорович, Андрій Черноусов, Сергій Швець, Максим Щербатюк, Володимир Яворський, Ірина Яковець, В'ячеслав Якубенко, Марія Ясеновська, Тетяна Яцків

Ця доповідь була б неможливою без сприяння і допомоги Олексія Баби́ча, Марини Ви́соцької, Леся Герасимчука, Володимира Деркачова, Людмили Єльчевої, Бориса Захарова, Галини Койнаш, Ірини Кучинської, Олега Мирошніченка, Дар'ї Рублінецької, Олександра Савранського, Віталія Свяцького, Віктора Столяренка, Іраїди Фесенко.

Окрему подяку висловлюємо Національному фонду демократії (США), який надав фінансову допомогу для підготовки цієї доповіді.

*Аркадій Бущенко, Євген Захаров*

ГРОМАДСЬКА ОЦІНКА ДЕРЖАВНОЇ  
ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ПРАВ ЛЮДИНИ

---



## ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД СТАНУ З ПРАВАМИ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИМИ СВОБОДАМИ

В 2009–2010 рр.<sup>1</sup>

Стаття 3 Конституції України проголошує, що «Людина, її життя і здоров'я... і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави... Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Проте ця стаття залишається суцільною декларацією.

У 2005–2009 роках в умовах безперервної боротьби політичних сил за владу опоненти якщо і згадували про права людини, то головним чином для легітимації своїх дій, а реальних кроків для покращення ситуації зроблено не було. Доволі важко робити щось для цього в умовах політичної нестабільності, коли будь-який крок органів влади, законопроект чи призначення на посаду оцінювалися насамперед з точки зору отримання переваг в політичній боротьбі. Політизація будь-якого питання і вирішення його через призму інтересів своєї політичної сили, а не через завдання задоволення інтересів суспільства і держави, призвели до того, що стан з правами людини в цей період після деякого покращення у 2005 році або залишався незмінним, або погіршувався. При цьому політична доцільність і відомчі інтереси органів влади значно переважають над інтересами громадян, а тому діяльність цих органів переважно спрямована не на утвердження прав людини, а на реалізацію мінливих державних або власних інтересів. А ті зміни на краще, які все ж таки відбулися, здійснені зусиллями правозахисних організацій, відбулися скоріше не завдяки підтримці держави, а всупереч їй.

Те ж саме стосується органів місцевого самоврядування. Так, наприклад, у Харкові в 2009 році під приводом відсутності фінансування в міському бюджеті був повністю ліквідований міський протитуберкульозний стаціонар на 645 ліжок, і це в умовах жорстокої епідемії. Мусимо зазначити, що стаття 3 Конституції належить до визначення основ конституційного ладу України, її юридичний сенс зводиться до того, що при здійсненні будь-яких соціальних виплат, визначення обсягів бюджетного фінансування витрати держави на охорону здоров'я громадян України повинні здійснюватися у беззаперечно пріоритетному порядку. Строго кажучи, охорона здоров'я населення України має здійснюватися коштом практично всіх наявних матеріальних ресурсів держави. Для будь-якої неупередженої людини дії міської влади міста Харкова перетворюють статтю 3 у даному випадку на звичайне лицемірство.

Головною передумовою дотримання прав людини та основних свобод є сильна і незалежна судова влада. Відсутність поваги до правосуддя, механізмів підтримки незалежності судів, їхнього авторитету перетворюють захист прав людини на ілюзію. Коли не працюють суди, залишається тільки кричати, сподіваючись пробудити совість сильних миру сього і звернути їхню увагу на брутальні порушення прав людини.

---

<sup>1</sup> Підготовлено Євгеном Захаровим, співголовою ХПГ та членом правління УГСПЛ.

Хто тільки не заміряється на авторитет правосуддя! Найвищі посадові особи держави постійно дозволяють собі не виконувати судові рішення, порушувати їх, ображати усіх суддів разом, називаючи їх мафією, хоча мають на увазі тих, що були спіймані на гарячому або ухвалили негодні рішення... Суддів весь час тримають на короткому повідці, постійно недофінансуючи судову систему. Звідки ж візьметься повага до правосуддя? Не дивно, що вже декілька років парламент не приймає законопроекти, спрямовані на реалізацію прогресивної Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду<sup>2</sup>.

Залишається великою проблемою виконання судових рішень: щорічно понад 70% судових рішень у цивільних справах не виконуються. Щорічно більше 80% рішень Європейського суду з прав людини проти України стосуються порушення п. 1 статті 6 Європейської конвенції саме внаслідок порушення розумного строку тривалості судового розгляду і невиконання судових рішень, зокрема про виплату боргів по заробітній платні чи іншим виплатам державними та іншими підприємствами й установами. І держава за п'ять років не зробила нічого, щоб змінити процедуру виплати боргів і виплатити людям зароблені ними кошти. Інші системні порушення права на справедливий суд — відсутність професійної відповідальності суддів; порушення презумпції невинуватості та права на захист; недостатня обґрунтованість судових рішень; майже повна відсутність виправдувальних вироків; відсутність незалежної недержавної експертизи.

Відсутність інформаційної відкритості, прозорості та підзвітності влади суспільству, необґрунтоване засекречування інформації й обмеження свободи інформаційного обміну уявляються чи не найбільш небезпечними для майбутнього країни в порівнянні з іншими порушеннями прав людини. І справа навіть не тільки в тому, що це створює живильну атмосферу для зростання корупції. Інформаційна сфера є основою, на якій базуються всі політичні, адміністративні, економічні та й просто будь-які рішення в царині галузей людської діяльності. Ці рішення будуть тим більш обґрунтованими й ефективними, чим більше інформації буде використано для їх прийняття. Найбільш важливі політичні рішення звичайно закріплюються на правовому рівні, фіксуються в тих або інших нормативних актах. Таким чином, ми маємо трьохрівневу систему прийняття рішень: інформація, політика, право. Її можна умовно зобразити у вигляді дерева: корені, стовбур, крона. Дерево тим більше і сильніше, чим більше розвинена у нього коренева система. І коли на правовому (третьому) рівні приймаються акти, що забороняють або обмежують доступ учасників проблемних політичних дискусій (другий рівень) до інформації (до першого рівня), тоді якість політичних рішень неминуче деградує. Виникає неприродна ситуація, коли крона не дає власним кореням жити дерево. Особливо часто це має місце у випадку, коли інформаційні потоки намагаються обмежувати і контролювати виконавча влада або навіть парламентські інституції. Робиться це звичайно з кращими намірами, проте уражені ізоляціонізмом суспільства потрапляють у застій, їхні інтелектуальні еліти емігрують, а економічний комплекс перетворюється в сировинний придаток більш відкритих і тому більш динамічних сусідів. Отже, необхідно переглянути існуючі пріоритети інформаційної політики і закріпити відкритість інформації на законодавчому рівні.

Наступні порушення прав людини, які викликали в 2009 році найбільшу занепокоєність, — системна практика застосування катувань й інших форм поганого поводження та свавільні чи необґрунтовані затримання та арешти правоохоронними органами. За Конституцією затримання має бути здійснене за санкцією суду, і тільки як виключення — без санкції, на практиці усе відбувається навпаки. Широко розповсюджене незаконне насильство для отримання зізнання у скоєнні злочину, і викоренити цю практику вкрай важко, бо вона визнається нормою, мовляв, із злочинцем можна робити все, що завгодно. Відсутність ефективного розслідування з боку прокуратури, визнана в багатьох рішеннях Європейського суду з прав людини, відсутність належного судового контролю щодо способу отримання зізнань та інформації та достатніх повноважень судів щодо виключення доказів, отриманих

---

<sup>2</sup> Затверджена Указом Президента України від 10 травня 2006 року № 361/2006



з використанням катувань та інших форм поганого поводження, сприяє створенню атмосфери безкарності, за якої катування перетворюються у рутинну практику.

Спостерігалось також намагання політичних опонентів використати правоохоронні органи як інструменти політичної боротьби. Про це, зокрема, свідчить суцільна впевненість вищих посадових осіб держави, що їхні комунікації контролюються — заяви про це лунали багаторазово, проте жоден такий випадок не був розслідуваний. Опосередковано це підтверджується істотним збільшенням, більше ніж у 1,5 рази порівняльно з 2005 роком, кількості санкцій на зняття інформації з каналів зв'язку, наданих апеляційними судами: 15 тисяч — у 2005 р., більше 25 тис. — у 2008 р. Ці цифри суттєво перевищують аналогічні дані в європейських країнах, де на рік видається більше 1000 санкцій тільки у Франції і в Нідерландах. При цьому третину санкцій у 2008 році отримали оперативні підрозділи СБУ. Таке посилення стеження силових структур за громадянами не може не хвилювати, тим більше, що гарантії дотримання права на приватність залишаються дуже слабкими. Навпаки, все більше поширення на практиці ідентифікаційного податкового номеру як універсального ідентифікаційного коду особи, який всупереч закону використовується в усіх операціях, постійні намагання ввести біометричні дані до нового закордонного й внутрішнього паспортів та інші незаконні дії грубо порушують право на приватність.

Стабільно поганою залишалася ситуація в Державному департаменті з питань виконання покарань, який ретельно охороняє свою закритість і безкарність. Це єдиний орган державної влади в Україні, який практично не змінився за роки незалежності, залишається не реформованим і виглядає суцільним анахронізмом. Зміна керівництва, здійснена в серпні 2009 року, давала певні надії на початок реформування, але вони не здійснилися.

Інші правоохоронні органи також потребують реформування, особливо прокуратура, яка виконує не властиві їй функції загального нагляду і має повноваження, що викликають конфлікт інтересів.

Національна комісія із зміцнення демократії та утвердження верховенства права розробила прогресивну Концепцію з реформування кримінальної юстиції<sup>3</sup>, яка є доброю основою для реформування. Проте реформувати правоохоронні органи держава не поспішає. Навіть внесення в парламент для розгляду багатостраждального проекту Кримінально-процесуального кодексу, ухвалення якого суттєво сприяло би змінам в правоохоронних органах, все відкладалося і відкладалося, хоча консенсус правників щодо цього законопроекту вже давно досягнутий.

У 2008–2009 рр. розгорнула і посилила свою діяльність Національна комісія з питань суспільної моралі. На нашу думку, її рішення були необґрунтованим та непропорційним втручанням у здійснення свободи вираження поглядів, ці втручання не відповідали жодній невідкладній суспільній потребі. Узагалі, існування окремого спеціального органу із захисту суспільної моралі є сумнівним в демократичному суспільстві.

Продовжувалися brutальні порушення права власності, зокрема, незаконні захвати земель чи іншої власності всупереч закону, бажанню і рішенням місцевих територіальних громад чи власників. Там, де голови селищних рад опиралися незаконному захопленню землі, проти них фальсифікували кримінальні справи.

Поступово зменшувалася в країні політична свобода. Конституційна реформа 2004 р. започаткувала справжню кризу пасивного виборчого права. Відповідно до статті 38 Конституції «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевому референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування». Проте Закон про вибори до парламенту вільного доступу громадян до пасивного виборчого права не передбачає. І коли політичні партії включають до виборчих списків виключно своїх членів, то це є brutальним пору-

---

<sup>3</sup> Затверджена Указом Президента № 311/2008 від 8 квітня 2008 року «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів».

шенням Конституції — порушенням права бути обраним. Це фактично означає введення імперативного мандату явочним порядком. Здається, радянський «демократичний централізм» залишається ідеалом для політичної еліти України. При існуючій виборчій системі автономним особистостям, які хочуть брати участь у політичному процесі, але не хочуть приєднуватися до жодної партії (кожна з яких дивним чином нагадує КПРС), нема чого робити. Їхній інтелект та організаційні здібності не використовуються, що підсилює занепад політичних еліт.

У другій половині 2008 року до політичної кризи додалася повномасштабна економічна криза, з якою уряду було важко впоратися, зокрема, саме внаслідок втрати керованості й неможливості швидко розробляти та приймати рішення. Економічна криза боляче вдарила насамперед по бідним верствам населення і середньому класу. Бідним стало ще важче виживати внаслідок росту цін та інфляції, збільшення тарифів на комунальні послуги і відсутності адекватного державного соціального захисту, вони стали ще більш залежними від своїх роботодавців, відносини з якими іноді нагадують феодальні. Значно виросло безробіття, зокрема, приховане, воно значною мірою торкнулося й кваліфікованих працівників і службовців. Падіння ВВП стало найбільшим в Європі. І так величезна різниця в рівні життя між багатими і бідними стала ще більшою.

У цих умовах стан з економічними та соціальними правами людини в цілому міг тільки погіршитися, тим більше, що забезпечення і захист цих прав не є пріоритетом уряду. Як і в 2007 році, уряд знову призупинив реалізацію економічних і соціальних прав у бюджеті на 2008 рік і 2009 рік всупереч рішенням Конституційного суду щодо заборони зупинення реалізації прав щорічним законом про бюджет. Тобто, уряд демонстративно не бажав виконувати рішення Конституційного суду щодо захисту соціально-економічних прав.

Підсумовуючи огляд стану з правами людини в 2009 році, змушені констатувати, що в країні за певними винятками була відсутня цілісна системна політика щодо покращення становища із правами людини і основоположними свободами. Намагання правозахисних організацій, окремих підрозділів і окремих державних службовців з МВС і Міністерства юстиції, Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права покращити ситуацію мали наслідком певний прогрес, але політична криза, загальне ставлення політичних сил до прав людини як до чогось другорядного і незначущого порівняльно з політичною доцільністю не дали домогтися системних змін на краще. Залишилися невідкладними завдання посилити конституційні гарантії прав людини і основоположних свобод, ухвалити новий Кримінально-процесуальний кодекс, провести реформування судової системи і кримінальної юстиції відповідно до ухвалених указами Президента концепцій, змінити пріоритети інформаційної політики, ухваливши законопроекти «Про доступ до публічної інформації», «Про інформацію», «Про суспільне радіомовлення», про громадські організації і переглянувши законодавство про захист суспільної моралі та практику його застосування, переробити законопроекти про безоплатну правову допомогу, про порядок проведення мирних зібрань, проект Кодексу про працю, які суттєво порушують права людини. Ці законодавчі зміни могли б стати основою для гуманізації кримінально-правової політики, зміни соціальної політики і подальших реформ. Дати поштовх цим змінам могли б вибори Президента на початку 2010 року. Проте після виборів стан з правами людини і основоположними свободами ще більше погіршився.

### 2010 РІК: НОВІ ТЕНДЕНЦІЇ ЩОДО ПОРУШЕНЬ ПРАВ ЛЮДИНИ

Дії нової адміністрації після виборів свідчать не про наміри змінити ситуацію на краще, а про згорання навіть тих позитивних процесів, що були, і появу нових тенденцій щодо порушень прав людини і проявів неповаги до них. Спостерігався різкий наступ на громадянські права та політичні свободи.

Порушення свободи мирних зібрань у 2010 році були значно більшими, ніж за 2005–2009 роки разом. 25 березня Кабмін звернувся з дорученням до КМДА «вжити вичерпних заходів щодо... випередження та недопущення у подальшому проведення акцій протесту біля приміщень Адміністрації Президента України та Кабінету Міністрів України». Таке «доручення» є брутальним порушенням свободи мирних зібрань і низки статей Конституції.

Міністр внутрішніх справ заявив, що для мирних зібрань треба виділити «яке-небудь велике поле на околиці Києва, де ніхто нікому не заважає». Працівники ДАІ перешкоджали мешканцям багатьох областей доїхати до Києва на мітинг опозиції 11 травня. Автоперевізників пообіцяли залишити без ліцензії, якщо вони привезуть людей на мітинг. Жоден з національних телеканалів, окрім СТБ, про ці події не повідомляв. Взагалі, використання міліції як інструмента в боротьбі проти політичних опонентів та громадськості стало постійним явищем. Так, у Харкові 15 травня правоохоронці не дали місцевим жителям провести мирну акцію протесту у зв'язку з залишенням сміття на міських вулицях. Двох учасників акції було затримано. Під час святкування 100 днів президентства Віктора Януковича 3 червня міліція перешкоджала опозиціонерам провести акцію протесту біля палацу «Україна», де виступав президент. У той же час активісти Партії регіонів змогли спокійно провести мітинг на підтримку Януковича навпроти палацу. 8 липня ДАІ не пропустило автобуси із членами «Фронту змін» (лідер — Арсеній Яценюк) із Запоріжжя, Миколаєва, Тернополя і Чернігова на мітинг до Києва проти проекту Податкового кодекса. 27 липня міліція перешкоджала паломникам Української православної церкви Київського патріархату потрапити в Київ на святкування Хрещення Київської Руси-України. Перелік фактів втручання міліції у політичні і громадські акції можна подовжувати і подовжувати. Більш детальний огляд порушень прав людини з боку міліції надається нижче в окремому підрозділі.

Як відзначають українські та міжнародні експерти, з кінця лютого 2010 року в країні помітно погіршилася ситуація зі свободою вираження поглядів. В Інтернеті та друкованих виданнях можна побачити чимало критичних матеріалів щодо дій нової адміністрації. А ось на телебаченні цензура знову з'явилася у різних формах, включаючи заборону сюжетів, у яких присутня критика чинної влади, обмеження редакційних повноважень, та видання інструкцій щодо включення або ігнорування певних політичних тем і фактів. Взагалі сірі та прісні новинні програми ТРК розповідають більше про події за кордоном, ніж в Україні. Про згортання свободи вираження поглядів свідчать також зникнення кількох гострих ток-шоу, анулювання ліцензій на мовлення двох незалежних телекомпаній TVI та 5 канал.

Кількість фізичних нападів на журналістів збільшилася протягом останніх шести місяців; у той же час реакція влади на такий розвиток подій була неадекватною: винних у скоєнні правопорушень не було притягнуто до відповідальності. 11 серпня в Харкові пропав без вісті головний редактор «Нового стилю» Василь Климентьев. Міліція відкрила справу за фактом «навмисне вбивство», хоча тіло не було знайдено. Розслідування, на нашу думку, є млявим і неефективним.

Значно звужена політична свобода в цілому. Ректор Українського католицького університету о. Борис Гудзяк повідомив, що працівник СБУ намагався взяти в нього підпис під листом, не залишаючи копії, в якому ректор погодився би застерегти студентів від участі в будь-яких протестах, «несанкціонованих владою». Ректор УКУ навіть читати цей лист не став і оприлюднив цей факт. Проте достеменно відомо, що багато ректорів вишів подібний лист підписали. Відомо також, що окремим наказом 22 квітня цього року в районних відділах освіти в Києві і в кожній середній школі були призначені відповідальні «за надання інформації, яка стосується міської влади, а також інформаційно-аналітичних матеріалів про суспільно-політичні та резонансні події у місті та районах, зокрема надання щоденної оперативної інформації про їх перебіг у районі». Мотив видання цього наказу простий: «посилення уваги до означеної інформації з боку Адміністрації Президента України», і ця інформація буде спрямовуватися до відділу внутрішньої політики міської державної адміністрації.

Наявність таких листів СБУ для ректорів вишів і таких наказів свідчить про бажання встановити контроль за громадським життям в цих освітніх установах. Про те ж саме свідчать скарги студентів з багатьох регіонів країни, які брали участь в протестах проти нового міністра освіти, що на них здійснюють тиск. Наразі проводилися тільки «профілактичні бесіди» у деканатах, але з погрозами відрахувань, якщо студенти не відмовляться від акцій протесту. Таку ж «профілактику» щодо протестних дій СБУ застосовує до активістів громадських організацій.

Ясно, що маємо справу з тою ж самою «профілактикою», коли СБУ взяла з блогера Олега Шинкаренка письмову обіцянку, що той більше не критикуватиме владу «в різкій формі» у своєму блозі. Всі тепер знають, що СБУ не тільки читає особисті блоги, а може до автора завітати. Очевидно, що в усіх демократичних країнах застосовується негласне стеження, аби вчасно запобігти терактам чи справжнім загрозам життю публічної особи чи державній безпеці. Ані блогер, який написав слова «забити гада», ані представники Харківської крайової організації «Спілка української молоді», що написали листа до Президента США, ані керівник представництва у Києві німецького Фонду Конрада Аденауера, Ніко Ланге, який написав критичну статтю про перші 100 днів президентства В. Януковича, такої небезпеки не становили. Адже ні блогера, ні представників СУМу не арештували, аби потім в суді довести злочинність їхніх дій, та й Ланге після виснажливого 10-годинного тримання в аеропорту таки впустили в країну (хоча все ж таки Генеральна прокуратура України разом з СБУ офіційно визнали його дії «втручанням у внутрішні справи України»).

У демократичній країні подібне залякування та тиск на громадян і гостей не тільки заборонено, але й немислимо, і немає жодного місця для так званої «профілактики».

Різко змінилася політика пам'яті. Матеріали з історії політичних репресій прибрали з сайтів Президента та облдержадміністрацій. Викликає обурення нове нав'язування радянського бачення історії, реабілітація сталінізму і Сталіна, якому 5 травня в Запоріжжі поставили бюст. І лише 141 депутат Верховної Ради підтримали проект постанови, яка засуджує його встановлення. Заявляючи про бажання з'єднати країну, Партія регіонів та її партнери по коаліції Блок Литвина та КПУ її фактично роз'єднують: ніщо інше не буде так розколювати країну, як подібні кроки.

Те ж саме можна сказати про «доопрацювання» підручників з історії. Вже в цьому році Міністерство освіти оновило підручники для п'ятикласників. У наступному навчальному році має з'явитися перероблений посібник з новітньої історії для 11-го класу.

Міносвіти відкоригувало програму з історії для 5-го класу і запропонувало відповідні зміни у підручнику «Вступ до історії України»: прибрали згадку про штучний характер голоду 1932–1933 рр., про репресії в Західній Україні в 1939 р. після захоплення її СРСР, фрагменти тексту про героїв Крут, дії УПА в роки Другої світової війни, Помаранчеву революцію. Загалом було близько 20 пропозицій щодо коригування підручника, значна частина яких стосувалася політики Російської імперії та СРСР в Україні і мала на меті сформулювати їхній мирний образ.

Спостерігалися брутальні порушення права на приватність. Такі порушення з боку МВС розглядаються нижче в окремому підрозділі. Адміністрація Президента запровадила незаконний збір інформації про особу, грубо порушуючи Конституцію та щойно прийнятий закон про захист персональних даних (до речі, вкрай невдалий). Заступником Глави Адміністрації Президента, керівником Головного управління регіональної та кадрової політики С.Скубашевським був надісланий циркуляр голові Ради міністрів АРК та головам обласних державних адміністрацій, в якому пропонувалося «з метою отримання інформації щодо суспільно-політичної, соціально-економічної ситуації в регіонах України» до 9 липня 2010 р. «підготувати паспорти районів станом на 1 липня 2010 року (згідно встановленого формату)» та надіслати їх електронною поштою. Ці паспорти повинні оновлюватися та надсилатися шокквартильно. Рубрикатор паспорту району містить 11 рубрик, серед яких окрім рубрик, що стосуються структури населення, соціально-економічних показників, соціальної сфери та інших, є рубрики 6. «Політичні партії, громадські організації, конфесійні

громади», 9. «Результати минулих виборів», 10. «Керівники району, підприємств, установ, організацій, відомі та впливові люди (ті, хто впливають на політичну ситуацію) та 11. «Засоби комунікації». У рубриці 6 треба надати окрім переліків конфесійних громад, районних та міських осередків партій, громадських організацій ще й їхню чисельність, адреси, а також прізвища, ім'я та по-батькові, телефони, посаду та домашню адресу керівників. Рубрика 9 містить результати всіх виборів, починаючи з 2004 року, а також дані про фракції та групи у складі рад, включаючи персональні дані керівників, дані про вплив на раду та взаємодію з головою ради. У рубриці 10 необхідно вказати персональні дані керівників підприємств, установ, організацій та освітніх закладів району, керівників сільськогосподарських та фермерських господарств, депутатів рад, голів, їхніх заступників та секретарів сільських рад, а також так званих «впливових осіб». Серед даних, що збираються, є відомості про партійність (політичну орієнтацію) та особисту підтримку на виборах Президента України 2010 року. У рубриці 11 вказуються детальні дані про телерадіокомпанії та друковані ЗМІ, засновані в районі, зокрема, джерела фінансування.

Збирання персональної інформації провадиться, вочевидь, з метою забезпечити контроль над політичною діяльністю в країні і перевагу правлячій партії. Ту ж саму мету переслідує і «Типова угода між співзасновниками засобу масової інформації та редакцією щодо гарантій незалежності редакційної політики», яка містить вимогу до співзасновників ЗМІ «публічно оголосити про підтримку тієї чи іншої політичної сили на виборах, при цьому вказавши, яку саме політичну силу він підтримує, а також засоби такої підтримки», а до редакторів — вимогу письмово повідомляти співзасновників про членство в партії чи громадській організації. Поява однакового тексту угоди в двох обласних центрах, Сумах і Тернополі, дозволяє зробити обгрунтоване припущення, що ця угода запроваджена в усій країні.

Українські та міжнародні громадські спостерігачі та експерти, які вели моніторинг виборчої кампанії до органів місцевого самоврядування, дали вкрай негативну загальну оцінку виборам. Організація та перебіг місцевих виборів засвідчили чіткий поворот політичної влади країни назад — до нехтування демократичними стандартами і свободами. Ця кампанія є найгіршою за п'ять останніх років. Загальна оцінка виборів (від прийняття Закону, який значно звузив права, встановив окремі преференції та обмежив суспільний контроль, до процесу встановлення результатів виборів) дає підстави стверджувати про невідповідність місцевих виборів стандартам вільних, чесних, справедливих та прозорих виборів. Громадськість мала можливість спостерігати за виборами, але було зроблено все, щоб не допустити повноцінного громадського контролю.

Плани радикального перегляду напряму і змісту освітньої реформи, озвучені міністром освіти та науки Дмитром Табачником, відкриття підготовчих курсів і можливість вступних іспитів до ВНЗ на старих засадах означають фактичне скасування зовнішнього незалежного оцінювання, втрату рівного доступу до вищої освіти і повернення минулих масштабів корупції у вищих навчальних закладах. Президент Національного університету «Києво-Могилянська академія» Сергій Квіт вважає<sup>4</sup>, що політика України Дмитра Табачника спрямована на авторитарну централізацію управління та деградацію науки і освіти в Україні. Міністерство освіти і науки України розробило проект Закону України «Про вищу освіту», який фактично має на меті загальмувати розвиток вітчизняних вишів, позбавити їх будь-яких ознак автономії, не дати можливості виходу на міжнародний конкурентоздатний рівень. Необхідно повністю відмовитися від запропонованого законопроекту і розробити новий законопроект на зовсім інших засадах.

Верховна Рада ухвалила низку законопроектів, які серйозно порушують права людини, (наприклад, Закон про місцеві вибори, багато статей якого не відповідає загальноприйнятим демократичним нормам і стандартам), і відкидає концепції та законопроекти, спрямовані на їхній захист, зокрема, концепції реформування судочинства, кримінальної юстиції, прогресивний проект Кримінально-процесуального кодексу.

<sup>4</sup> [http://ukma.kiev.ua/news/news\\_detailed.php?id=1762.%D0%A3](http://ukma.kiev.ua/news/news_detailed.php?id=1762.%D0%A3)

Запропонована Президентом судова реформа, незважаючи на значну кількість позитивних новел, порушує Конституцію та міжнародні стандарти права на справедливий суд і суперечить інтересам громадян. Зокрема, не відповідають Конституції розширення всупереч ст. 131 Конституції функцій Вищої ради юстиції повноваженнями призначати і звільняти керівників судів, а також розглядати скарги суддів, яким відмовлено у рекомендації на безстрокове обрання. Також не відповідає Конституції позбавлення Верховного Суду, який відповідно до ст. 125 Конституції має статус найвищого судового органу у системі судів загальної юрисдикції, ефективних можливостей щодо уніфікації практики цих судів — позбавлення права на ухвалення остаточного рішення у справі; збереження можливості перегляду судових рішень у разі різного застосування лише норм матеріального, а не процесуального права, і тільки тоді, коли такий перегляд допустить відповідний вищий спеціалізований суд, рішення якого оскаржується. Не узгоджуються з міжнародними стандартами невстановлення об'єктивних критеріїв та конкурсу при переведенні суддів, у тому числі при обранні на посаду в судах вищого рівня, та збереження інквізиційної (не змагальної) процедури притягнення суддів до відповідальності, за якої член Вищої кваліфікаційної комісії суддів або Вищої ради юстиції є одночасно і слідчим, і обвинувачем, і суддею відносно судді. Не відповідають інтересам громадян запровадження можливості судового розгляду справи без участі особи, яка не була повідомлена про судовий розгляд, наприклад, з вини пошти; суттєве скорочення строків на подання апеляційної та касаційної скарг на рішення суду; значне скорочення строків розгляду справ у кожній інстанції до місяця-двох, а в деяких категоріях справ — 20, 15 чи навіть 5 днів; позбавлення права заявити судді відвід, якщо про обставини, які є підставою для цього, стали відомі після початку розгляду справи.

Після ухвалення Закону «Про судоустрій і статус суддів» громадяни отримали швидке, але несправедливе правосуддя від залежних суддів. Для забезпечення справедливого судочинства та справжньої незалежності суддів необхідно повернути Закон до Верховної Ради для нового розгляду.

Слід зауважити, що запобіжник у вигляді узгодження законопроектів з Міністерством юстиції на предмет відповідності законопроектів рішенням Європейського суду з прав людини фактично не діє.

Спостерігалися репресії та насильство проти профспілкових активістів, громадянських активістів та правозахисників. На початку 2010 року адміністрація ВАТ «Краснодонвугілля» нищила Незалежну профспілку гірників за те, що вона не надала згоди на погіршення умов оплати праці шахтарів всупереч чинному законодавству. 14 вересня в Херсоні охоронці мера міста Володимира Сальдо побили журналіста і голову обласної громадської організації Комітету виборців України, члена правління Української Гельсінської спілки з прав людини Дементія Белого під час звітування мера<sup>5</sup>. Перелік переслідувань громадських активістів та правозахисників можна подовжувати і подовжувати. Такі події були у Києві, Львові, Харкові, Донецьку, Вінниці, Херсоні, Запоріжжі, Криму та інших містах<sup>6</sup>. Кількість таких випадків за останні шість місяців 2010 року значно перевищила їхню кількість за попередні п'ять років разом. 27 жовтня УГСПЛ оприлюднила відкрите звернення з вимогою до органів влади припинити переслідування. У цьому зверненні УГСПЛ звернулася до міжнародного співтовариства, міжнародних організацій та іноземних посольств з проханням вплинути на політику України з метою припинення переслідування правозахисників за їхню діяльність, а також до Європейського союзу та країн-членів ЄС з проханням більш активно використовувати Керівні принципи ЄС щодо захисту правозахисників<sup>7</sup> та розробити план щодо їх впровадження в Україні..

---

<sup>5</sup> Див. детальніше про цей інцидент: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1284633113>

<sup>6</sup> Детальніше див. на сайтах УГСПЛ та ХПГ. Інформація про використання психіатрії проти Андрія Бондаренка наведена в розділі «Право на свободу та особисту недоторканність», про переслідування Вінницької правозахисної групи та її координатора Дмитра Гройсмана — в розділі «Свобода об'єднань».

<sup>7</sup> <http://olddoc.ishr.ch/hrdo/documents>

## **ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД СТАНУ З ПРАВАМИ ЛЮДИНИ В 2009–2010 рр.**

---

Посилився адміністративний тиск органів влади на громадян, про це свідчить, зокрема, значне збільшення скарг на сваволю податкових та інших перевіряючих органів. У другій половині 2010 року відносини між підприємцями та владою перейшли у відкрите протистояння у зв'язку з підготовкою і ухваленням проекту Податкового кодексу. Детальніше ці події розглядаються нижче.

Зауважимо, що Президент В. Янукович неодноразово реагував в своїх виступах на факти порушення прав людини, стверджуючи, що «критика з боку опонентів є невід'ємною складовою демократичного суспільства», що «не можна економити на правах людини» і так далі. Але складається враження, що його заяви носять ритуальний характер, а слідувати цим рекомендаціям ніхто не збирається.

Мусимо констатувати, що майже ніякої реакції органів влади та місцевого самоврядування на звернення громадськості, на протести проти незаконних дій, заяви про порушення прав людини немає, вона просто їх ігнорує. Водночас протестна активність наростає. За перші 6 місяців 2010 року кількість мирних публічних зібрань приблизно на 30% перевищує їхню кількість за весь 2009 рік. У другій половині 2010 року їх вочевидь було значно більше, ніж в першій. Тому нова адміністрація мусить усвідомити, що силовий тиск на суспільство тільки призведе до більш гострих конфліктів. Проте, влада, навпаки, у другій половині 2010 року вдалася до відвертих політичних переслідувань. Ця проблема розглядається нижче.

## МВС ТА ПРАВА ЛЮДИНИ<sup>1</sup>

Протягом 2010 року порушень прав людини з боку МВС було значно більше, ніж в 2009 році. Почастішали повідомлення про катування та інші форми незаконного насильства, які застосовують в органах внутрішніх справ, іноді з летальним результатом. Так, протягом року було близько 50 повідомлень про смерть в міліції ( в 2009 році — 21 повідомлення). Згідно з моніторингом, проведеним Харківським інститутом соціальних досліджень і Харківською правозахисною групою, оціночна кількість постраждалих в 2010 році від незаконного насильства в міліції склало 780–790 тисяч (у 2009 році — 604 тис.). На нашу думку, це прямо пов'язане з невірною та непрофесійною орієнтацією керівництва МВС на такий показник роботи, як кількість осіб, притягнених до кримінальної відповідальності, про що міністр Могильов заявив 9 липня на «Інтері». Це ще гірше, ніж оцінювати роботу за відсотком розкритих злочинів, як було до 2005 року, оскільки призведе до вимушеної масової фальсифікації показників з метою показати добру роботу і отримати надбавки та премії. Чи не звідси взялося підвищення зареєстрованих злочинів на 30% за перші шість місяців 2010 року?

Можна впевнено прогнозувати, що цей кількісний показник зростатиме за рахунок дрібних злочинів, а організатори та замовники злочинів серйозних, наркоторговці та керівники організованих злочинних угруповань залишатимуться на волі. Масовим стане і вимагання у злочинця зізнань у скоєнні аналогічних правопорушень, до яких він не має відношення, щоб списати з обліку нерозкриті злочини і покращити показники роботи. Не кажемо вже про цілком забуту презумпцію невинуватості.

З боку МВС спостерігалися брутальні порушення права на приватність. Наприклад, відповідно до вказівки № 292 від 23.04.10 планується до запровадження система «Розшук-Магістраль», якою передбачене внесення в залізничні квитки прізвища, ім'я та по-батькові, року народження, серії та номеру наданого документу. Мета при цьому проголошується нібито суспільно корисна — розшук злочинців. Але керівництву МВС при цьому зовсім байдуже те, що такий підхід автоматично ставить будь-якого громадянина у статусні рамки потенційного злочинця, а також брутально порушує право на приватність. Запровадження цієї системи суттєво перешкоджає й свободі пересування, яка може бути обмеженою лише за умов глобальних соціальних загроз — війни, терористичних актів, масових заворушень, природних катаклізмів. Нічого з наведених негараздів в Україні не відбувається. Натомість є відверте бажання керівництва МВС довільно та безперешкодно контролювати переміщення громадян, як це вчиняли колись давно посадові особи поліцейських держав. Невже ж ми хочемо показати гостям «Євро-2012» саме таку, поліцейську, Україну?

Крім того, розпорядженням № 236 від 08.04.10 необґрунтовано поширюються владні повноваження посадових осіб ОВС України, оскільки від керівників підрозділів вимагається забезпечити на залізничному транспорті «...постійний контроль за перебуванням іноземців на об'єктах обслуговування, здійснювати ретельні перевірки документів у іноземних грома-

---

<sup>1</sup> Підготовлено Євгеном Захаровим та Олегом Мартиненком, головою правління Асоціації українських моніторів з дотримання прав людини в діяльності органів внутрішніх справ



дян, особливу увагу приділяти наявності реєстраційних карт, виданих прикордонниками». Але ж діяти у такий спосіб — це масово порушувати вимоги закону. Навіть для пересічного громадянина є очевидним, що постійне спостереження за особою, і перевірка її документів є процедурами специфічними та досить жорстко регламентованими законом, тому їх не можна застосовувати як масову практику чи то до громадян України, чи то до іноземців.

Інші систематичні і масові порушення права на приватність, які різко збільшилися за нового керівництва МВС, — це примусове дактилоскопування затриманих. Воно має застосовуватися щодо обвинувачених у скоєнні злочину або підданих адміністративному покаранню у вигляді позбавлення волі, але застосовується значно ширше, ще до винесення судом покарання за адміністративне правопорушення. Крім того, його застосовують відносно певних груп населення, зокрема, щодо ромів, яких спеціально для цього затримують, а потім відпускають. Такі дії повертають старі форми дискримінації ромів, яких останніми роками МВС вже позбулося.

Засобами масової інформації лише обласного та національного рівня було оприлюднене більше 350 критичних публікацій стосовно порушень свободи мирних зібрань з боку органів внутрішніх справ за перші 100 днів нового керівництва МВС. Характер та масштаб цих порушень не залишає сумнівів, що незаконні дії міліції здійснювалися за наказом керівництва МВС. І нам дуже шкода працівників ОВС, яких примушують вчиняти незаконні дії. Це і втручання з метою перешкодити взяти участь в мирних зібраннях, і надання переваги одній із сторін під час їх проведення, і безпідставне припинення мирних зібрань та затримання його учасників, і протиправне nereагування працівників міліції на сутички, що виникають між опонентами, і надмірне застосування сили і спеціальних засобів проти учасників мирних акцій. Прикладів можна навести дуже багато.

Змушені констатувати, що обраний новим керівництвом МВС шлях щодо свободи мирних зібрань орієнтований на розвиток переважно репресивних заходів при тому, що жодних загроз масових заворушень чи терористичних актів не було. А навпаки, органи внутрішніх справ мають опанувати максимально більш широкий спектр правоохоронних тактик з мінімальним ступенем застосування примусу.

Міністр внутрішніх справ Анатолій Могильов часто каже про права людини. Він навіть сказав 9 липня в телепрограмі «Велика політика» на «Інтері», що «...в отношении каждого нарушения прав человека мы будем проводить жесточайшее расследование» (підкреслення наше — *Авт.*). Але порушення прав людини з боку працівників органів внутрішніх справ виникають насамперед через деякі вказівки міністра.

У виданій Харківською правозахисною групою доповіді «100 днів нового керівництва МВС» (див. <http://library.khpg.org/index.php?id=1277206602>) в розділі «Що маємо, те й вилучаємо» переконливо доведено, що не менше ніж 60% фактів вилучень зброї, боєприпасів та вибухових речовин регулярно фальсифікуються. Імітація показників щодо боротьби з незаконним обігом заборонених предметів тільки створює видимість покращання роботи.

Усе, що робиться в МВС орієнтоване на систему показників. Вона провокує порушення прав людини та фальсифікацію. Міліціонерам доводиться працювати на показники, а якщо ти їх не виконаєш — це означатиме, що погано працюєш: не буде ні доплат, ні премій і так далі. Це змушує міліцію «домальовувати» показники, працювати не для справи, а для звітності.

Такою самою імітацією є і твердження про увагу МВС до прав людини — всі проекти, які стосувалися прав людини в діяльності МВС, призупинені. Як сказано в зазначеній доповіді, «нове керівництво Міністерства внутрішніх справ на чолі з Анатолієм Могильовим повернулося до моделі міліцейського відомства, як закритої самодостатньої системи з власними інтересами, що докорінно відрізняються від інтересів суспільства. Сутність проведених за останні кілька місяців «реформістських» заходів не залишає ілюзій і чітко демонструє — міліції не подобається громадська активність і вона має намір суттєво її обмежити. Доводиться також констатувати, що публічно проголошені МВС тези щодо необхідності співпраці з громадськістю не мають практичного втілення і залишаються лише популістськими гаслами.

## ГРОМАДСЬКА ОЦІНКА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ПРАВ ЛЮДИНИ

---

Наприклад, Управління моніторингу дотримання прав людини в діяльності ОВС було ліквідоване наказом міністра ще 18 березня, а його регіональні працівники — звільнені за скороченням штатів з грубими порушеннями законодавства про працю. Тільки сліпа або заангажована людина з кривим поглядом не бачить, яку величезну роботу, спрямовану на забезпечення поваги до прав людини в діях міліції та реформування МВС, лише за два роки здійснило це Управління. Сотні громадян, які скаржилися на незаконні дії міліції, отримали допомогу від його працівників. За їхньою ініціативою були викриті значні зловживання з боку міліції. Працівники Управління забезпечили системну роботу мобільних груп з моніторингу дотримання прав людини в місцях позбавлення волі, підпорядкованих МВС, яка мала результатом суттєве покращення умов перебування в ізоляторах тимчасового тримання.

У декількох регіонах України спостерігалось незаконне застосування сили з боку МВС, а також суцільна бездіяльність міліції, коли невідомі в цивільному застосовували насильство щодо учасників акцій протесту проти незаконних дій місцевої влади. Так було, наприклад, у Харкові, де міська влада ухвалила незаконне рішення про вирубку 503 дерев в старій частині центрального парку для прокладки автодороги (зауважимо в дужках, що вирубати вікові дерева в парку для будівництва дороги — варварство і дикунство!). Вирубка дерев не була санкціонована органами Міністерства природи, суперечила Генеральному плану Харкова, графічна частина якого незаконно закрита з 2008 р. грифом «ДСК», громадські слухання, передбачені законом, проведені не були. Проте вирубили значно більше дерев завдяки застосуванню сили до їхніх захисників.

Необхідно відзначити також масові порушення прав самих працівників міліції, які повністю залежні від керівництва, часто змушені працювати по 10–14 годин без відшкодування, отримуючи зовсім невелику зарплатню. В МВС часті випадки порушення трудових прав працівників, коли їм незаконно зменшують заробітну платню, скорочують без врахування норм Кодексу про працю, іноді просто незаконно звільнюють. На цьому тлі, при тому, що в десятках районних управліннях МВС немає навіть нормальних туалетів, і працівники (чоловіки) змушені користуватись найближчими кафе та магазинами (а, наприклад, в Жовтневу районному відділі МВС в Запоріжжі туалет взагалі відсутній) недавня історія із закупкою дорогих автомобілів для керівництва МВС виглядає особливо непристойно.

Підведемо підсумки. Можна по-різному оцінювати зміни у державі, що відбулися за останні роки. Але очевидним є усвідомлення українською громадою того факту, що влада має служити народу, а не навпаки. І якщо влада на гроші платників податків наймає міліцію для захисту прав людини, то так і має бути. Тому міліція не має права діяти без урахування потреб населення, не може вдавати, що їй байдуже, скільки людей втрачає життя та здоров'я внаслідок неправомірних дій правоохоронців. І з урахуванням цієї реальності керівництво МВС мусить докорінно змінити своє ставлення до співпраці з громадськістю та прав людини, припинити їх порушувати, відмовитися від показників роботи, які тільки стимулюють незаконне насильство та імітацію боротьби із злочинністю. А якщо воно на це не здатне — його треба замінити.

## ПІДПРИЄМНИЦЬКИЙ МАЙДАН<sup>1</sup>

Як на мене, підприємницький Майдан — найважливіша подія в Україні 2010 року в сфері прав людини. Вперше після Помаранчевої революції на головну площу столиці вийшло близько ста тисяч людей, ображених діями уряду, вийшли відстоювати свою свободу, права та інтереси. Вони протестували проти проекту Податкового кодексу. Їх підтримали в більшості регіонів України.

Чому це питання саме прав людини?

Подивимось на пропозиції проекту щодо дрібних підприємців, які перебувають на спрощеній системі оподаткування ведення звітності. Пропонувалося значно скоротити перелік видів діяльності, щодо яких можна застосовувати спрощену систему. Для тих, що залишаються — в декілька разів збільшити ставку єдиного податку. І ще вдвічі більше — для підприємців, що виконують роботи чи надають послуги не тільки за місцем своєї реєстрації.

Це означає, що мільйони людей в Україні — програмісти та інші ІТ-фахівці, дизайнери, митці, музиканти, бухгалтери, аудиторі, перекладачі, правники, інженери, вчені та інші — будуть позбавлені цим Податковим Кодексом можливості вільно працювати відповідно до своїх уподобань і прагнень. Але ж саме вони, ці різнобарвні дрібні підприємці визначають багатство та різноманітність світу.

Це означає дискримінацію людей, які здатні самостійно, своїм розумом, своїми здібностями, своїми трудовими навичками заробити собі на життя. Їхній вибір буде дуже бідним: або уходити в тінь (що огидно та й, насправді, неможливо), або стати найманим працівником, при тому, що в Україні відносини між власником і найманими працівниками часто схожі на феодалські (а для вільної людини немає нічого страшнішого, ніж залежати від волі іншої людини), або емігрувати. Про ринок вільних професій в Україні можна буде забути. Невже уряд справді хоче, щоб люди, які самостійно заробляють собі і своїм родинам на життя, поїхали з України?

18 листопада зазначені норми проекту були ухвалені Верховною Радою, і це означало, що вільному підприємству і економічній незалежності в Україні оголосили смертний вирок. Запропоновані зміни брутально порушили право мільйонів людей на працю. Підприємці втратили свободу вибору її форм і умов, тобто вони фактично не можуть вільно обирати спосіб життя. Право людини вільно чинити власною долею, яке узагальнює весь комплекс людських прав і свобод, суттєво порушили.

22 листопада люди почали масову акцію на Майдані Незалежності і перемогли. Президент та прем'єр-міністр погодилися з вимогами підприємців. Найбільш одіозні норми проекту Податкового кодексу були скасовані Верховною Радою, система спрощеного оподаткування приватних підприємців поки що залишається чинною.

Проте, чи є цей стан стійким? Де гарантія, що уряд не буде похапцем проводити закони, спрямовані проти інтересів «маленьких українців», на користь олігархічних кланів? Наприклад, прибрати левову долю видів діяльності «спрощенців»? А щоб не протестува-

---

<sup>1</sup> Підготовлено Євгеном Захаровим, співголовою ХПГ та членом правління УГСПЛ.

## ГРОМАДСЬКА ОЦІНКА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ПРАВ ЛЮДИНИ

---

ли — прибрати до рук можливих організаторів. Такі виникають думки, коли дивишся на дії правоохоронних органів щодо листопадового Майдану.

Щойно він розпочався, як 23 листопада була порушена кримінальна справа за фактом групового порушення громадського порядку (стаття 293 ККУ). 3 грудня була порушена кримінальна справа за ч. 2 статті 28, ч. 1 статті 194 ККУ (умисне знищення або пошкодження майна, скоєне групою осіб за попередньою змовою). «Умисне знищення або пошкодження майна» означає в даному випадку «пошкодження гранітного покриття площі Майдан незалежності шляхом забиття в гранітне покриття металевих прутів кількістю 132 одиниць»<sup>2</sup>.

Здається, влада готується до переслідування активістів Майдану, намагається превентивно залякати людей і примусити їх відмовитися від протестів. Вже вкотре вона наступає на ті самі граблі і ніяк не може второпати, що силові засоби боротьби з власним народом приречені на нищівну поразку.

---

<sup>2</sup> <http://www.pravda.com.ua/news/2010/12/28/5727669/>

# ПОЛІТИЧНІ ПЕРЕСЛІДУВАННЯ<sup>1</sup>

## ВИЗНАЧЕННЯ КАТЕГОРІЙ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ПОЛІТИЧНИХ ПЕРЕСЛІДУВАНЬ

Після президентських виборів 2010 року нова адміністрація поступово перейшла до політичних переслідувань своїх опонентів та критиків. Про це багато повідомляють засоби масової інформації, зарубіжні та вітчизняні експерти. Тому правничому та правозахисному співтовариству необхідно виробити визначення категорій «в'язень сумління», «політичний в'язень», «переслідування за політичними мотивами» в сучасній Україні. При цьому будемо спиратися на досвід «Міжнародної Амністії» та радянського правозахисного руху 60-х — 80-х років, що визначили вказані поняття, які отримали подальший розвиток в численних документах Ради Європи, ОБСЄ та інших міжнародних організацій.

Узагальнюючи міжнародно-правову практику, що склалася, враховуючи українські соціально-політичні реалії та досвід радянського, і зокрема, українського правозахисного руху, української історії, виходячи з категоричного неприйняття насильства як засобу відстоювання своїх прав та інтересів, здійснення політичного або соціального протесту, пропонуємо такі визначення.

Переслідування можуть спиратися на закон, коли проти особи порушують кримінальну справу (або її права обмежують у зв'язку з порушенням кримінальної справи за фактом вчинення злочину), або проти особи безпідставно застосовують примусові заходи медичного характеру, зокрема психіатричні, чи обвинувачують у скоєнні адміністративного правопорушення, або особа стає об'єктом позовів в порядку цивільного чи господарчого судочинства. Переслідування може бути цілком незаконним. Йдеться, наприклад, про залякування в ході профілактичних розмов; погрози звільнення з роботи або навчального закладу; позбавлення роботи і легальних доходів; незаконні дії правоохоронних органів (побиття; незаконний збір інформації про особу; незаконні стеження, затримання та обшуки; тощо); перешкоджання поширенню інформації; примушення до вступу до певної політичної партії; примушення до участі в заходах певної політичної сили і т. ін. Ці дії можуть здійснюватися як державними посадовцями, так і недержавними групами чи приватними особами за толерування таких дій державою.

**Переслідування особи має політичні мотиви**, якщо дії державних органів та їх посадових і службових осіб викликані: а) нелегітимними міркуваннями суспільно-політичного характеру; або б) діями переслідуваної особи із захисту прав, свобод і законних інтересів громадян.

**Політичним в'язнем** ми пропонуємо вважати будь-якого ув'язненого, у кримінальному чи адміністративному переслідуванні якого істотно значущою і достовірно виз-

---

<sup>1</sup> Підготовлено Євгеном Захаровим, співголовою ХПГ та членом правління УГСПЛ.

начену роль відіграють політичні мотиви влади, — і тільки такого ув'язненого<sup>2</sup>. При цьому не має значення, чи саме політичні причини спонукали до діяння, що інкримінується в якості злочину чи правопорушення; значимо лише наявність політичного інтересу влади в результаті справи. Оскільки в сфері правозастосування принципово не допустимі позаправові оцінки і судження, політична мотивація у судочинстві може тягнути за собою процесуальні і матеріальні порушення, такі як:

- Елементи фальсифікації в обвинуваченні;
- Необгрунтовано жорстокі запобіжні заходи або покарання;
- Неправосудні вироки або рішення про адміністративні правопорушення;
- Тенденційність суду в оцінці доказової сили доводів захисту й обвинувачення;
- Різноманітні обмеження у можливості захищати себе, у тому числі за допомогою захисника;
- Свавілья у виборі доказів, ігнорування очевидних фактів;
- Застосування нерелевантних до вчиненого норм права;
- Вибірковий (дискримінаційний) характер судового переслідування в порівнянні з аналогічними випадками інших осіб.

Вважаємо безсумнівним, що належить вимагати повного усунення політичної мотивації зі сфери правосуддя, незалежно від тяжкості та наслідків злочинів.

Слід зауважити, що окрім дискримінації за політичними мотивами тих, кого влада вважає своїми опонентами, вона іноді вдається до переслідування своїх прихильників або виконавців своїх репресивних рішень — внаслідок внутрішніх суперечок або щоб замаскувати вибіркові репресії. Такі переслідування також мають політичні мотиви і так само неприпустимі.

**В'язнем сумління** пропонується вважати особу, позбавлену волі за свідомо неправовими, з точки зору міжнародних стандартів, підставами або за безпідставним обвинуваченням у зв'язку з:

- переконаннями або їх публічним вираженням, громадської або політичної діяльності ненасильницького характеру, що не містить вимог дискримінувати кого-небудь;
- пошуком, зберіганням і розповсюдженням відкритої або суспільно-важливої інформації;
- відмовою за переконаннями або з релігійних міркувань від несення військової служби чи від участі в насильницьких діях.

При цьому в'язнями сумління не вважаються люди, які вдаються до насильства або пропагують насильство і ворожнечу.

Для порівняння наведемо визначення «Міжнародної Амністії»: в'язень сумління — *це людина, позбавлена волі виключно за те, що мирно висловлювала свої політичні, релігійні або наукові погляди*. Так визначив це поняття на початку 1960-х років засновник «Міжнародної Амністії» британський юрист і правозахисник Пітер Бененсон.

Приведемо також визначення поняття «політичний в'язень», надане експертами Ради Європи<sup>3</sup>:

*Особа, позбавлена волі, підпадає під поняття «політичний в'язень», якщо:*

- а) позбавлення волі було застосоване в порушення одного з основних прав, гарантованих Європейською конвенцією з прав людини (ЄКПЛ) та протоколами до неї, зокрема, свободи слова, совісті і релігії, свободи вираження поглядів та інформації, а також свободи зібрань і асоціацій:*

<sup>2</sup> Це визначення належить відомому російському правозахиснику, першому омбудсману РФ Сергію Адамовичу Ковальову.

<sup>3</sup> Стефан Тречел, колишній президент Європейської комісії з прав людини; Еверт Алкема, член Державної ради Нідерландів, колишній член Європейської комісії з прав людини; Олександр Арабаджи, колишній суддя Конституційного Суду Болгарії і колишній член Європейської комісії з прав людини. З документу Ради Європи SG/Inf(2001)34 / 24 October 2001. Переклад ХПГ.

## ПОЛІТИЧНІ ПЕРЕСЛІДУВАННЯ

- б) позбавлення волі було застосоване за явно політичних причин без зв'язку з будь-яким правопорушенням;
- в) з політичних мотивів тривалість ув'язнення і його умови є явно невідповідними по відношенню до правопорушення, в якому особа була визнана винною або підозрюється;
- г) особа позбавлена волі за політичними мотивами на дискримінаційній основі в порівнянні з іншими особами;
- д) позбавлення волі є результатом розгляду з явними порушеннями процесуальних гарантій, що пов'язано з політичними мотивами влади.

### **Тягар доведення**

Припущення, що особа є «політичним в'язнем», має бути підтверджено *prima facie* («первинними») доказами; вслід за цим, державі, яка застосовує позбавлення волі, слід доводити, що ув'язнення повністю відповідає вимогам ЄКПЛ, як вони інтерпретуються Європейським судом з прав людини по суті справи, що вимоги пропорційності і недискримінації були дотримані і що позбавлення волі було результатом справедливого процесуального розгляду.

## ДІЇ ВЛАДИ, ЩО КВАЛІФІКУЮТЬСЯ ЯК ПОЛІТИЧНІ ПЕРЕСЛІДУВАННЯ

Виходячи з наведених визначень, можна зробити такі висновки.

В'язнів сумління в Україні наразі немає. А осіб, незаконно переслідуваних із політичних мотивів, доволі багато: це учасники протестних заходів, яких залякують в різний спосіб, іноді в поєднанні з насильством — підприємці, студенти, члени громадських організацій, політичних партій, профспілок тощо; журналісти та громадські активісти, з якими працівники МВС та СБУ проводили профілактичні бесіди, або відносно яких проводили демонстративне стеження; працівники бюджетних установ, яких під загрозою звільнення з роботи примушують до членства в партіях, участі в мітингах тощо.

На нашу думку, до політичних переслідувань відносяться кримінальні справи проти учасників підприємницького Майдану, членів «Трибубу» та ВО «Свобода», колишніх високопосадовців — Юрія Луценка та Євгена Корнійчука. Усі обвинувачені в цих кримінальних справах, що позбавлені волі, є політичними в'язнями. Цей висновок впливає з аналізу рішень про обрання запобіжного заходу та обставин цих арештів, який надається нижче. Політичним в'язнем був колишній міністр економіки Богдан Данилишин, який отримав політичний притулок в Чехії. З високою долею впевненості до політичних переслідувань можна віднести також справи Валерія Івашенка, Ігоря Діденка, Анатолія Макаренка та інших колишніх урядовців, позбавлених волі під час слідства.

Також політично вмотивованими є вже згадувані вище кримінальні справи проти координатора Вінницької правозахисної групи Дмитра Гройсмана та вінницького активіста профспілкового руху Андрія Бондаренка. Безсумнівне політичне підґрунтя має поновлення старих кримінальних справ проти членів УНА—УНСО щодо подій 9 березня 2001 року (усі обвинувачені вже відбули покарання, окрім нардепа Андрія Шкіля) та керівника секретаріату Меджлісу кримськотатарського народу Заїра Смедляєва (його обвинуватили в участі у масових заворушеннях та спротиві працівникам правоохоронних органів під час мітингу кримських татар 22 червня 2006 року).

Політичними переслідуваннями були також рішення судів в Харкові про адміністративні арешти і штрафи протестувальників проти вирубки дерев у центральному парку в травні-червні 2010 р. за ст. 185 КУпАП, — нібито, за злісну непокору законному розпорядженню міліції. При цьому двох молодих харків'ян, ув'язнених на 15 діб, «Міжнародна Амністія» визнала в'язнями сумління — вперше за останні 6 років в Україні (єдиний такий випадок за 20 років незалежності був в 2004 р.)

Практично всіх громадських активістів, хто отримав адміністративні покарання за статтями 185 та/або 185-1 КУпАП (порушення порядку організації мирного зібрання) після

проведення мирного зібрання, можна апріорі вважати жертвами політичних переслідувань. Для певності кожен такий випадок слід розглянути окремо.

Наведений перелік політичних переслідувань жодним чином не претендує на повноту.

Слід зауважити, що часто застосовується технологія, коли влада переслідує людей, які не є опонентами влади як такі, але яких влада вважає афілійованими з опонентами (наприклад, людей, які з погляду влади можуть надавати, або надають чи надавали, фінансову, організаційну або технічну підтримку опонентам). Іноді людей також переслідують для того, щоб отримати інформацію та підстави для переслідування «потрібної» особи. Тоді масштаб переслідувань стає більш широким, і важко визначити саме політичне підґрунтя для такого переслідування, оскільки зв'язок переслідування з політичними поглядами жертви може бути взагалі відсутнім, але опосередковано він пов'язаний із політичними поглядами «потрібної» особи і намірами її переслідувати. Прикладами можуть слугувати перебіг подій навколо экс-прем'єр-міністра Юлії Тимошенко та чинного голови Верховного Суду України Василя Онопенка.

### ПЕРЕСЛІДУВАННЯ ЧЛЕНІВ КОЛИШНЬОГО УРЯДУ

Друга половина 2010-го року відзначилася активізацією гучних кримінальних переслідувань за злочини, вчинені з використанням посадового становища.

Можна було б вітати намагання влади боротися з корупцією, зловживаннями та безкарністю серед представників державного апарату. Але викликає занепокоєння той факт, що кримінальні переслідування стосуються виключно представників опозиційних політичних сил. Йдеться про порушені кримінальні справи проти Ю.Тимошенко, Б.Данилишина, Ю.Луценка, Є.Корнейчука та інших. У той же час за аналогічних обставин кримінальні справи щодо представників чинної влади не порушуються.

У деяких справах представникам опозиції інкримінуються дії, котрі зараз безкарно вчиняють представники чинної влади. Наприклад, в одній справі інкримінується неповернення застави, що була внесена під час приватизації Одеського припортового заводу, хоча ця застава не повернута до сьогоднішнього часу, за що несуть відповідальність посадовці, які зараз обіймають посаду.

Обвинувачення проти Ю.Тимошенко та її міністрів уряд і правоохоронні органи мотивували, зокрема, результатами розслідування, проведеного американськими юристами за дорученням уряду Азарова. Розслідування координувала юридична фірма з Вашингтона Trout Cacheis PLLC, яку українські інформагенції та більшість ЗМІ називають «аудиторською компанією». Натомість самі американці значно скромніші: на своєму сайті Trout Cacheis називає себе «маленькою юридичною фірмою, яка спеціалізується на складних судових процесах — як цивільних, так і кримінальних». Фірма налічує дев'ять адвокатів. Для порівняння: провідна міжнародна аудиторська компанія Ernst & Young має представництва у 140 країнах світу, в яких працюють 144 тисячі юристів та фахівців з питань фінансів<sup>4</sup>. Тим не менше, уряд віддав перевагу саме невеличкій фірмі з Вашингтона. На думку прем'єр-міністра Миколи Азарова, викриття американців сприятимуть очищенню країни від корупції.

Американські юристи охопили період з 2008 до початку 2010 року. Вони заявили, що Кабінет міністрів Тимошенко витратив \$140 млн. на закупку 1000 німецьких мікроавтобусів нібито для медичною використання Міністерством охорони здоров'я, які пізніше були використані в мобільній рекламній кампанії Тимошенко. Також було сказано, що экс-голова українського уряду незаконно привласнила близько \$280 млн., що було отримано з продажу квот на викиди вуглецю в рамках Кіотського протоколу. Ці кошти були використані для Пенсійного фонду країни, який не мав грошей на тлі серйозного спаду. Крім того, дослід-

---

<sup>4</sup> <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6114026,00.html>



ження стверджує, що уряд Тимошенко бездарно витратив \$24 млн. на цукор, який ніколи не був доставлений в Україну, і незаконно привласнив 44 млн. дол. США при імпорті вакцин та медичного обладнання.

Натомість у міжнародній антикорупційній мережі Transparency International навпаки вважають, що «вашингтонський аудит» лише дискредитує боротьбу з корупцією в Україні. Міклош Маршалл, регіональний директор Transparency International сказав: «Ми вітаємо боротьбу зі зловживанням коштами платників податків. Будь-який урядовець у демократичній країні має бути підзвітним. Однак, судячи з повідомлень з України, згадане розслідування має суттєві недоліки: на мою думку, воно не було незалежним. Воно було проведене за дорученням нового уряду проти попереднього уряду. Дуже важко стверджувати, що тут йдеться про повноцінне розслідування, а не про «полювання на відьом»<sup>5</sup>.

Представник Transparency International не бачить сенсу у тому, щоби «викривати» у такий спосіб політичних опонентів, щойно прийшовши до влади. Адже проблема корупційності державної влади різних рівнів в Україні далеко не нова. «Важко стверджувати, що лише попередній уряд займався такого роду махінаціями. Якщо ми подивимося на індекс сприйняття корупції, який ми щороку готуємо, то ми побачимо: Україна потерпає від непрозорих оборудок з державними фінансами вже двадцять років. Країна перебуває на дні світового рейтингу корупційності. Отже, на моє переконання, якщо пані Тимошенко зловживала грішми, вона має за це відповідати. Але тоді мають понести відповідальність і всі її попередники».

У правових державах зазвичай розслідуванням випадків корупції у вищих органах влади займаються не уряди, які приходять одне одному на зміну, а незалежні правоохоронні органи. Боротьба з корупцією має вестися постійно, для цього потрібно нарешті створити відповідні механізми.

За словами Міклоша Маршалла, «нинішнє розслідування, яке проводилося юридичною фірмою, пов'язаною з однією з партій, — це популізм. Ми всі знаємо, що українська економіка наскрізь корумпована. Знайти чиїсь зловживання неважко. Тут не варто вирізняти того чи іншого політика — це загальне явище».

За вкорінені культури свавілля та зловживань, ігнорування закону та ручного керування, притаманної державній владі протягом багатьох років, вибіркоче кримінальне переслідування виключно представників опозиції є фактично використанням кримінального судочинства для політичних цілей. Така практика суперечить демократичним цінностям, заснованим на рівності усіх перед законом, та підриває підвалини кримінального судочинства.

Особливо неприйнятно це виглядає на фоні безкарного побиття опозиційних народних депутатів у парламенті та намагання влади заблокувати роботу осередків опозиційних політичних партій.

Вибіркове застосування законодавства є характерним інструментом недемократичних режимів. Побоюючись поразки за чесної політичної конкуренції та політичної свободи, влада у таких країнах усуває опозиціонерів за допомогою кримінального переслідування. Це можна порівняти з вибірковою подачею новин, коли хтось вирішує, які новини поширювати, а які ні, що в кінцевому випадку призводить до відсутності повної інформації й викривлення уявлення про суспільні процеси.

Більше того, коли представники політичної сили, що отримали владу, на кожному кроці безкарно чинять незаконні дії, а їхні політичні опоненти піддаються за такі ж дії кримінальним переслідуванням, це не забезпечує справедливості, а встановлює диктатуру сили. Це також підриває будь-яку віру суспільства у чесність помислів влади та її прихильності до ідей верховенства права.

Не може бути ніякої надії переконати українську громадськість і світ, що переслідування Б. Данилишина та Є. Корнейчука за невиконання тендерної процедури спрямовані на викорінення корупції та економію державних коштів, коли такі ж кошти були використані

---

<sup>5</sup> <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6114026,00.html>

без будь-якого тендеру, без підзвітності та прозорості для оплати «аудиту» справ колишнього уряду.

До судового процесу неможливо говорити про коректність обвинувачення. Тим не менше, є сумніви, що діяння обвинувачених є кримінально караними. Але замість розгляду цього питання влада у відповідь на обвинувачення в переслідуванні опозиції починає так само жорстко переслідувати своїх прихильників. При цьому обґрунтованість дій влади так само сумнівна. Наприклад, виглядає дуже сумнівним обвинувачення колишнього спікера Кримського парламенту А. Гриценка.

В умовах сталої судової системи та багаторічних судових традицій можна було б сподіватися на те, що суди стануть на заваді маніпуляції кримінальним процесом. Але судова реформа, проведена цього року, встановила істотну залежність суддів від політиків.

Фактично, Президент та більшість у парламенті, що зараз відносяться до однієї політичної сили, через Вищу раду юстиції мають можливість впливати на суддів. Цей орган влади відіграє ключову роль у призначенні та звільненні суддів, притягненні їх до дисциплінарної відповідальності.

Генеральний прокурор одразу після призначення заявив, що виконає будь-який наказ Президента. Його подальші висловлювання чітко показують його повну залежність від Президента. Головою Вищого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ призначено члена партії Регіонів, а його заступником — брата Генерального прокурора.

Усе це породжує обґрунтовані сумніви, що судовий процес у цих політичних справах відбудеться з дотриманням стандартів права на справедливий суд.

Президент постійно стверджує, що його метою є розбудова демократичної держави європейського зразка. Кращим доказом цим твердженням було би припинення переслідування політичної опозиції під машкарою боротьби із зловживаннями.

### СПРАВА ЮРІЯ ЛУЦЕНКА

У постанові Печерського суду щодо обрання Юрію Луценку запобіжного заходу яскраво проявилися вищенаведені риси (навіть не під час розгляду справи по суті та оцінки доказів!) у визначенні політичного в'язня, що дає підставу кваліфікувати його арешт як політичне переслідування.

#### Ігнорування очевидних речей

У постанові суду чорним по білому написано: «**Строк тримання під вартою обраховувати з 27 грудня 2010 року**». Отже, в неділю 26 грудня Луценко не був позбавлений волі? Він добровільно поїхав з 11-ма альфівцями та двома прокурорськими до СІЗО СБУ, добровільно провів там день, вечір і ніч, зранку добровільно в наручниках поїхав до суду, добровільно пішов в клітку... Суд вочевидь проігнорував це затримання, явно не бажаючи пов'язувати своє засідання з новим обвинуваченням.

Єдиною підставою для зміни запобіжного заходу з підписки про невиїзд на утримання під вартою є відлучення «із зареєстрованого місця проживання чи перебування або з місця тимчасового знаходження без дозволу слідчого» (стаття 151 КПК України). Суд проігнорував відсутність таких фактів.

Першою підставою для взяття під варту суд назвав ухилення від виконання процесуальних дій та рішень слідчого, явно маючи на увазі твердження останнього про свідоме ухилення від ознайомлення з матеріалами справи. Суд проігнорував той факт, що Луценко знайомився з матеріалами справи 15, 21, 22 та 23 грудня, і не з'явився на виклик слідчого 14, 16, 17, 20 та 24 грудня, посилаючись на зайнятість адвоката в інших кримінальних справах. Водночас суд проігнорував норму статті 218 КПК, згідно з якою ознайомлення з матеріалами кримінальної справи є не процесуальною дією слідчого, а беззаперечним правом обвинуваченого, яке він здійснює самостійно або з адвокатом на свій розсуд. Факт перебу-

вання під вартою нічого не змінює в цій ситуації і жодним чином не прискорить ознайомлення з матеріалами справи.

### Тлумачення природних дій як кримінальних

Підставами для взяття під варту суд назвав, зокрема, невизнання вини у скоєнні злочину та відмову свідчити проти себе. Тим самим суд позбавив Луценка свободи за здійснення ним своїх конституційних прав, які забезпечують право на справедливий суд. Фактично обвинуваченого примушують відмовитися від права зберігати мовчання, яке захищається Конституцією, Європейською Конвенцією та іншими міжнародними договорами. Мотивуючи взяття під варту впливом на свідків, суд погодився із слідством, яке вважає оприлюднення обвинуваченим своєї точки зору щодо кримінальної справи в засобах масової інформації, зокрема, в інтерв'ю «Дзеркалу тижня» та УНІАН, тиском на них. Знову бачимо радянську практику: на слово відповідати арештом.

### Відверта брехня

У постанові суду сказано, що суд врахував «особу обвинуваченого Луценка Ю.В., його матеріальний, сімейний стан, його місце проживання, наявність дітей, стан здоров'я, який не виключає та не унеможливує утримання останнього під вартою». Проте насправді жодний документ з цього приводу в судовому засіданні не розглядався, бо суд не задовольнив клопотання захисника про відкладення розгляду для підготовки та надання таких документів.

### Абсурдність висновків суду

Постанова суду виглядає, на мою думку, цілком абсурдною. Луценко був затриманий 26 грудня у зв'язку з новою кримінальною справою. Проте суд досліджує питання про зміну запобіжного заходу в межах вже розслідуваної кримінальної справи і ставить в провину Луценку ухилення від ознайомлення з її матеріалами. Водночас під час судового засідання виявляється, що 24 грудня слідство у цій справі було поновлено! І це, як на мене, перетворює названу причину взяття під варту на абсурдну.

### НЕЗАКОННІСТЬ ЗАТРИМАННЯ ЄВГЕНА КОРНІЙЧУКА<sup>6</sup>

Перше, що шокувало у цій справі, — це цинічність (з чисто людської точки зору) затримання прокуратурою Євгена Корнійчука. Сталося це 22 грудня 2010 р. — у день народження його доньки, коли відразу після появи її на світ він прямо з пологового будинку за викликом слідчого з'явився до Генеральної прокуратури. У цей час дома залишалося двоє неповнолітніх синів. Як потім з'ясувалося, Корнійчук був викликаний на перший допит у справі, яку проти нього було порушено за ч. 3 статті 365 КК України (перевищення влади або службових повноважень).

І що цікаво: виявляється справу за ч. 3 статті 365 КК проти Є.Корнійчука було порушено двічі, що саме по собі є юридичним нонсенсом. Спочатку 15 грудня 2010 р. це було зроблено слідчим в особливо важливих справах Генеральної прокуратури Гарбузою, а потім — у день народження у Корнійчука доньки — першим заступником Генерального прокурора Ренатом Кузьмінім.

Взагалі-то, за одним і тим же фактом, проти однієї і тієї ж особи, за одних і тих же підстав, за одним і тим же звинуваченням дві справи порушені бути не можуть. Якщо це відбулося, то порушення однієї з них є вочевидь незаконним. Разом з тим, порушивши пов-

---

<sup>6</sup> Цей підрозділ запозичений із статті Олега Березюка «Справа Корнійчука» як свідчення початку репресій в Україні?, <http://glavcom.ua/articles/2552.html>

торно проти екс-заступника міністра кримінальну справу, Кузьмін не скасував як незаконну постанову слідчого Гарбузи, що є показовим. Треба так розуміти, що на сьогодні існують дві різних постанови про порушення проти Євгена Корнійчука кримінальної справи за ч. 3 статті 365 КК, а отже, й дві кримінальні справи.

Але якщо оцінка затримання Євгена Корнійчука з чисто людської точки зору є, так би мовити, переважно емоційним моментом, то у правовому плані більш важливим є юридичний аспект — наявність законних підстав для затримання особи. Для їх встановлення потрібно, передусім, з'ясувати суть висунутого звинувачення.

А обвинувачується Корнійчук у тому, що будучи першим заступником Міністра юстиції України, 23 лютого 2009 р. (зауважте — майже за два роки до дня затримання) підписав лист щодо наявності умов застосування НАК «Нафтогаз України» процедури закупівлі в одного учасника ТОВ «Меджістерс». Перший заступник Генерального прокурора Ренат Кузьмін (будемо звертатися до його постанови, яка була винесена пізніше, та й посада його значно вища, ніж у слідчого Гарбузи). вбачає у цьому перевищення службових повноважень, яке заподіяло НАК «Нафтогаз України» істотної шкоди. До речі, і це дуже примітно, що сам НАК «Нафтогаз України» не звертався до прокуратури з приводу заподіяння йому такої шкоди, а приводом для порушення кримінальної справи стало звернення Володимира Сівковича, який, за повідомленням ЗМІ, перебуває у дружніх стосунках з Ренатом Кузьмінім.

Закон дає право слідчому затримати підозрюваного у вчиненні злочину. Але лише за наявності передбачених законом підстав. Відповідно до ст. 106 КПК України підозрюваний у вчиненні злочину може бути затриманий лише за наявності однієї з таких підстав:

- 1) коли цю особу застали при вчиненні злочину або безпосередньо після нього — зрозуміло, що цієї підстави у випадку із затриманням Корнійчука не було, оскільки інкриміноване йому діяння було вчинене ще два роки тому;
- 2) коли очевидці, в тому числі потерпілі, прямо вкажуть на дану особу, що саме вона вчинила злочин, — ця підстава характерна для очевидних та насильницьких злочинів, де є очевидці і потерпілі. Інкриміноване Є.Корнійчуку діяння до них не відноситься;
- 3) коли на підозрюваному або на його одязі, при ньому або в його житлі буде виявлено явні сліди злочину — наскільки відомо, підпис листа Є.Корнійчук вчиняв без крові і без зброї. Тому у нього могла бути хіба що ручка, якою він підписував листа (звичайно, це в порядку жарту).

Далі закон говорить, що *«при наявності інших даних, що дають підстави підозрювати особу у вчиненні злочину, її може бути затримано лише у тому разі, коли ця особа намагалася втекти, або коли її місце проживання чи перебування не зареєстровано, або коли не встановлено особи підозрюваного»*.

Однак добре відомо, що Корнійчук не намагався втекти. Навпаки, у день затримання він добровільно з'явився до прокуратури за викликом слідчого, не зважаючи на вказані вище сімейні обставини. Наскільки відомо, уже впродовж багатьох років Євген Корнійчук разом із сім'єю мешкає у Києві, має власне житло, зареєстрований за місцем проживання. Особистість він в державі відома (публічний політик), без сумніву, документи, які посвідчують його особу, має, тому прокуратура без проблем встановила його особу (що впливає із постанови Рената Кузьміна).

Тобто у даному разі жодної із передбачених законом підстав затримання Є. Корнійчука як підозрюваного у прокуратури не було. А це означає, що воно було відверто незаконним і його можна розцінити як прокурорське свавілля, яке потребує правової оцінки через призму ст. 371 КК України (завідомо незаконне затримання) та ст. 365 КК України (перевищення влади або службових повноважень).

На моє переконання, і у Печерського районного суду м. Києва (суддя Вовк), який за поданням прокуратури у подальшому арештував Корнійчука на два місяці, також не було передбачених законом підстав для застосування такого запобіжного заходу. Адже відповідно до ст. 148 КПК України, яка визначає підстави застосування запобіжних заходів, запобіжний захід (не тільки взяття під варту, а взагалі будь-який, у тому числі застава та підписка

про невиїзд) застосовується «за наявності достатніх підстав вважати, що підозрюваний, обвинувачений, підсудний, засуджений буде намагатися ухилитися від слідства і суду або від виконання процесуальних рішень, перешкоджати встановленню істини у справі або продовжувати злочинну діяльність». Із аналізу тих матеріалів, які оприлюднені у ЗМІ, поведінки Корнійчука, його сімейних обставин тощо можна дійти висновку, що достатніх підстав арештовувати його чи навіть застосовувати до нього підписку про невиїзд не було.

У будь-якому разі застосовані до нього затримання та арешт є явно надмірними заходами процесуального примусу, неадекватними ні обставинам справи, ні особі самого підозрюваного.

У даній ситуації абсолютно достатнім було б відібрання від Корнійчука письмового зобов'язання про явку на виклик слідчого та повідомлення про зміну місця проживання (ч. 3 ст. 148 КК України).

У затриманні Корнійчука та його арешті вбачається демонстрація показовості, грубої сили та всездозволеності, намагання принизити особу, у насильницький спосіб розправитися з нею.

### ПЕРЕСЛІДУВАННЯ УЧАСНИКІВ МАЙДАНУ-2

Ще тільки розпочався «Підприємницький Майдан», а Шевченківське райуправління столичної міліції 23 листопада порушило кримінальну справу за фактом групового порушення громадського порядку (стаття 293 КК України) 22 листопада — перекриття руху автотранспорту на Хрещатику. Обвинувачення у цій справі поки що жодній особі не пред'явлено. Але, як заявив міністр внутрішніх справ Анатолій Могильов з трибуни парламенту 14 січня, особи, які вчинили цей злочин, відомі і зараз відносно них проводиться слідство. Він також підкреслив, що відповідальність за скоєний злочин несуть керівники чотирьох громадських організацій, які виступили організаторами акції.

Могильов також зазначив, що ініціатори акції не повідомляли про встановлення наметів, але попри це «у гранітне покриття Майдану Незалежності вбили більше сотні металевих кілків, дослівно — 132. Будь-якому свідомому громадянину зрозуміло, що це теж злочин, це пошкодження чужого майна. Тобто організатори не вжили достатніх заходів щодо припинення правопорушень, а сприяли їх первичному скоєнню під час проведення акції».

За цим фактом 3 грудня порушено кримінальну справу за ч.2 статті 28, ч. 1 статті 194 КК України. 23 грудня був затриманий Ігор Гаркавенко, 25 — Олександр Мандич, яким пред'явили обвинувачення у скоєнні цього злочину. Гаркавенку суд обрав запобіжний захід у вигляді утримання під вартою, а Мандича 28 грудня звільнили під підписку про невиїзд. 23-м грудня датується постанова про порушення кримінальної справи проти Сергія Мельниченка, але вона поки що не пред'явлена, оскільки він був в лікарні, а потім поїхав на новорічні канікули з Києва. 6 січня порушили таку ж кримінальну справу проти Олега Ахтирського, а 14 січня — проти Романа Федчука, у обох взято підписку про невиїзд.

В Інтернеті також повідомлялося про причетність до цієї справи Олексія Заплаткіна та Віталія Грузинова. Прес-секретар ГУМВС в Києві Володимир Поліщук повідомив журналісту «Свідомо», що вони не є підозрюваними, а можуть бути просто свідками. Але саме про них міністр внутрішніх справ сказав, що вони знаходяться в розшуку.

Із однієї постанови про порушення кримінальної справи проти особи до іншої переходить сакраментальна фраза: такі-то і такі-то, які «діяли за попередньою змовою з невстановленими досудовим слідством особами, умисно пошкодили гранітне покриття Майдану», тільки перелік таких-то збільшується. У постанові, пред'явленій Гаркавенку, такі-то — це Гаркавенко, Заплаткін і Грузинов, а в постанові про порушення справи відносно Федчука — вже усі 7 названих вище людей. Тільки проблема полягає в тому, що Гаркавенко, як стверджує його адвокат Олег Левицький, геть не знає, хто такі Заплаткін, Грузинов і Мандич, він з ними просто незнайомий. Заплаткіна і Грузинова взагалі ніхто з учасників Майдану не знає, не може їх ідентифікувати, і не має їх контактів. Прямо фантоми якісь!

Вочевидь, незнайомі один з одним особи «попередньої змови» дійти не могли, і тому ч. 2 статті 28 КК не може бути застосована.

Маловірогідно також, що Гаркавенко, Мандич, Заплаткін і Грузинов вмонтовувати кілки в гранітне покриття Майдану. По-перше, вони не були ані організаторами, ані членами якихось об'єднань громадян чи професійних спілок, ані помітними активістами. Не пам'ятають про їхню участь в якихось акціях протесту. Лише Мандича окремі мешканці наметового містечка згадують як такого, що ночував там один чи два рази. Гаркавенко ж приходив туди один чи два рази й висловлював свою незгоду з протестувальниками. По-друге, всі знають, що намети встановлювали народні депутати України вночі з 23 на 24 листопада. Невідомо це тільки слідчим, які пишуть про «невстановлених досудовим слідством осіб». З цієї ж причини обвинувачення у вмонтуванні кілків в покриття Майдану справжніх учасників акції — Васильченка, Федчука, Ахтирського — дуже сумнівні.

Чому ж міліція порушила кримінальну справу проти чотирьох випадкових людей, які взагалі до Майдану-2 майже не причетні? Як на мене, відповідь на це питання проста — усі четверо раніше судимі. І кожен може побачити, як міністр внутрішніх справ, виступаючи в Верховній Раді, перераховує їхні минулі гріхи. Мовляв, отаке воно, «обличчя протесту» — суто кримінальне.

А виходить усе навпаки: кримінальна справа ця — вигадана. Невже в МВС вважають, що цього ніхто не розуміє? Краще би закрили її, не соромилися на весь світ.

Повернемося до другої кримінальної справи — за статтею 293. Безперечно, перекидати рух автотранспорту — це погано. Але хто ж відповідальний за це? У заявці на проведення акції протесту організатори вказали кількість учасників — 100 тисяч. На мою думку, цілком доречно було припустити, що за такої кількості людей на Майдані Незалежності рух автотранспорту на Хрещатику буде неможливим, і закрити його бодай на перші години акції. Чому ж МВС не зробило цього? Крім того, взагалі немає підстав стверджувати, що перекриття руху транспорту було навмисним, а не стало наслідком скупчення великої кількості людей і погано організованих дій міліції.

Взагалі, хіба повинні нести відповідальність, та ще й кримінальну, учасники підприємницького Майдану, яких змусили до крайніх дій? Їх поставили в умови, коли вони втрачали можливість вільно працювати, що і привело їх на Майдан. Як на мене, моральну відповідальність за цей конфлікт несуть автори Податкового кодексу, які наполягали на ухваленні неприйнятних норм і відмовлялися від обговорення проекту з підприємцями.

А тому кримінальні справи проти учасників Майдану-2 — аморальні! До того ж вони є просто безглуздими після того, як Президент та прем'єр-міністр погодилися з вимогами підприємців. МВС фактично не хоче це визнавати, продовжуючи слідство, розширюючи коло обвинувачених. Тим самим воно провокує людей на нові протести. Цю кампанію залякування пора вже припинити.

### ПЕРЕСЛІДУВАННЯ ЧЛЕНІВ ВО «ТРИЗУБ» ТА ВО «СВОБОДА»

У січні 2011 року країною прокотилася хвиля затримань, обшуків, допитів членів ВО «Свобода», ВО «Тризуб» та інших подібних організацій. Спочатку йшлося про підозри у здійсненні вибуху погруддя Сталіна в Запоріжжі пізно ввечері 31 грудня, але пізніше вони були відкинуті, і повідомлень про знайдення організаторів цього вибуху ще не було. На кінець січня під вартою перебувало 9 членів «Тризубу» за спіяння голови погруддя Сталіна 28 грудня: Василь Лабайчук, Андрій Зануда, Едуард Андрющенко, Роман Хмара, Пилип Таран, Юрій Пономаренко, Віталій Вишнюк, Анатолій Онуфрійчук та Василь Абрамів. Усі вони були затримані в період з 8 по 19 січня, обвинувачені за ч. 2 статті 296 КК України (хуліганство, здійснене групою осіб). Повідомлялося, що у затриманих конфіскували усі їхні речі і видали замість них чужу легку одягу, що їх майже не годували, а деяких з них — били,

що міліція чинила ним перепони у спілкуванні з адвокатами. Питання про запобіжний захід замість відведених законом трьох діб розглядалося значно довше. Усім дев'яти обвинуваченим суд обрав запобіжний захід у вигляді утримання під вартою.

10 січня був затриманий член запорізької організації ВО «Свобода» Юрій Гудименко — за поновленою обласним прокурором кримінальною справою за тою ж ч. 2 статті 296 КК України. Справа була відкрита ще в травні 2010 року за фактом облиття фарбою пам'ятника Ф. Держинському, але тоді була закрита за відсутністю в діях Гудименка складу злочину. Слідчий звернувся до суду з проханням застосувати утримання під вартою, але суд спочатку не погодився на арешт, а подовжив термін затримання до 10 діб. Проте 20 січня вже була ухвалена постановою про перебування Гудименка в СІЗО протягом двох місяців. Артем Матвієнко, який також обвинувачується в облитті фарбою пам'ятника разом з Гудименком, знаходиться на підписці про невиїзд.

Деяких членів «Тризубу» було затримано та звільнено. Ще четверо перебувають під вартою: Андрія Стемпницького та Степана Бичека обвинувачують у незаконному зберіганні зброї, Ігоря Загребельного та Артема Циганка — у підпалі офісу компартії в Запоріжжі ще у 2009 році.

Говорити напевно про названі кримінальні справи на даному етапі важко: слідство ще не закінчено, деталі обвинувачення невідомі. Проте деякі речі апіорі вже можна розглянути.

У диспозиції статті 296 КК України в редакції 2001 р. хуліганство — це *«грубе порушення громадського порядку з мотивів явної неповаги до суспільства, що супроводжується особливою зухвалістю чи винятковим цинізмом»*. Але у обвинувачених не було наміру образити суспільство, виразити йому неповагу, оскільки суспільство в переважній більшості вкрай негативно ставиться до Сталіна та Держинського як організаторів масових вбивств і протестувало проти встановлення запорізькими комуністами погруддя Сталіна.<sup>7</sup> В обох випадках мотив був цілком чіткий — висловити своє ставлення до Сталіна і Держинського.

Отже, ці дії були ні чим іншим, як вираженням своїх поглядів. Цікаво провести паралель цих форм вираження поглядів із значно більш зухвалою формою — спаленням державного прапора на знак протесту проти політики держави. Відповідно до статті 65 Конституції України шанування її державних символів є обов'язком громадян України, а стаття 338 КК карає за публічну наругу над державними символами України або іноземної держави. Інша ситуація в США, де стандарти свободи вираження поглядів значно вищі.

Практика спалення державного прапора отримала поширення в США в період масових протестів проти війни у В'єтнамі в кінці 60-х рр. ХХ століття. У 1968 році в США був прийнятий федеральний закон про повагу до прапора США. Аналогічні закони були прийняті в більшості штатів. Ці закони кваліфікували публічне спалення державного прапора або наругу над ним як кримінальний злочин. Після застосування цих законів справа дійшла до Верховного суду США. У 1989 році Верховний суд США у своєму рішенні у справі *«Техас проти Джонсона»* ухвалив, що спалювання прапора як форма вираження протесту гарантовано Першою поправкою до Конституції США, і отже, всі закони, що забороняють подібні дії, неконституційні. Президент США Джордж Буш, який відстоював протилежний погляд, поставив перед конгресом питання про прийняття спеціального федерального закону, який встановлює кримінальну відповідальність за наругу над прапором. Закон був ухвалений. Проте Верховний суд США одразу визнав його антиконституційним, оскільки закон порушував право американців виражати свої погляди. З тих пір захисники прапора намагаються обійти зазначену постанову Верховного суду шляхом прийняття нової поправки до Конституції, спеціально присвяченої захисту прапора. За минулі роки проект такої поправки вносився на розгляд Конгресу не менше 12 разів, однак, прийнята ця поправка так і не була.

Ми також можемо скористатися європейськими механізмами захисту прав людини: свободу вираження поглядів захищає стаття 10 Європейської конвенції. Дії обвинувачених у хуліганстві підпадають під захист цієї статті. А дії агентів держави у відповідь є втручанням

---

<sup>7</sup> Нагадаємо, соціологічні дослідження показали різке неприйняття цієї ідеї більшістю українців — 56.7% опитаних негативно ставляться до цієї ініціативи.

у здійснення права на свободу вираження поглядів і, у відповідності зі статтею 10, повинні бути засновані на законі «в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для охорони порядку або запобігання злочинам, для охорони здоров'я або моралі, для захисту репутації або прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду» і бути «необхідними в демократичному суспільстві».

Зауважимо, що реакція комуністів та їх прихильників на облиття фарбою пам'ятника Дзержинському, встановлення погруддя Сталіну, реакція на спиляння голови Сталіна — це також форми вираження поглядів. Тобто в цих випадках йдеться про політичну дискусію і пов'язані з нею дії. Відповідно до практики Європейського суду з прав людини в області політичних дискусій «стаття 10 зовсім не залишає місця для обмежень свободи вираження поглядів». Європейський суд зазначив це у зв'язку із численними курдськими справами проти Турції (1994–1999 рр.) — заявники Аслан, Полат, Сюрек, Караташ, Башкай, Ібрагім Аксой, Абдулла Айдін, Окутан, Кюрчю, Варлі та багато інших.

Щоб з'ясувати, чи мало місце порушення статті 10, необхідно визначити, чи було це втручання обгрунтованим. Тобто, по-перше, чи переслідувало воно законну мету? Якщо так, то, по-друге, чи було воно пропорційним переслідуваній меті? І, по-третє, якщо так, чи було втручання необхідним у демократичному суспільстві (зокрема, чи було воно адекватною реакцією на невідкладну суспільну необхідність)?

Розглядаючи ці питання, можна провести аналогію з відомою справою *Салов проти України*. Нагадаємо її фабулу. Донецький адвокат Сергій Салов був довіреною особою кандидата в Президенти України Олександра Мороза на виборах 1999 року. 30 та 31 жовтня він розповсюдив 8 примірників спеціального випуску газети «Голос України» від 29 жовтня, в якому стверджувалося, що чинний Президент Леонід Кучма помер 24 жовтня. Цей випуск був фальшивкою. 31 жовтня 1999 р. прокуратура Київського району м. Донецька порушила кримінальну справу проти Салова за фактом перешкоджання здійсненню виборчого права громадян (п. 2 статті 127 КК України). 1 листопада 1999 р. Салов був затриманий за поширення неправдивої інформації, 3 листопада вміщений в СІЗО, де він утримувався під час слідства та судового процесу до 1 червня 2000 р., коли йому змінили запобіжний захід з утримання під вартою на підписку про невиїзд. 6 липня 2000 р. районний суд визнав С.Салова винним у перешкодженні, шляхом обману, здійсненню громадянами своїх виборчих прав, з метою вплинути на результати виборів Президента України. Районний суд присудив заявнику п'ять років умовного позбавлення волі, з дворічним випробувальним терміном в зв'язку з тим, що дії Салова «не спричинили фактичних серйозних наслідків». Обласний та Верховний суди залишили вирок без змін. Салов звернувся до Європейського суду з заявою про порушення п.3 статті 5, п. 1 статті 6 та статті 10 Європейської конвенції. Суд визнав ці порушення.

Розглядаючи питання, чи було порушення статті 10, Суд погодився, що газета, яку поширював Салов, містила неправдиву інформацію, і визнав, що втручання держави переслідувало законну мету — забезпечення виборців правдивою інформацією в ході президентської кампанії 1999 р. Але з огляду на незначний вплив, який міг бути спричинений поширенням 8 екземплярів газети, та серйозністю покарання, яке було застосоване до заявника, Суд визнав втручання держави непропорційним переслідуваній законній меті. Розгляд питання про те, чи було необхідним таке втручання в демократичному суспільстві, вже не здійснювався.

В справах про облиття фарбою пам'ятника Дзержинському та спиляння голови погруддя Сталіна пропорційність втручання та необхідність у демократичному суспільстві так само є вочевидь недотриманими. Більше того, втручання держави не було засновано на законі, оскільки правова кваліфікація правопорушення як хуліганства є некоректною і притягнута з метою застосувати максимально жорстку міру покарання.

Таким чином, можна впевнено прогнозувати, що, якщо обвинувачені в хуліганстві члени «Тризубу» та ВО «Свобода» напишуть заяву до Європейського суду з прав людини, то



## ПОЛІТИЧНІ ПЕРЕСЛІДУВАННЯ

---

в обох випадках він встановить порушення державою статті 10. Вочевидь порушена також стаття 5 Конвенції, яка захищає право на свободу та особисту недоторканність. Ніяких законних причин для позбавлення волі під час слідства, які за практикою Європейського суду за статтею 5 вважаються обґрунтованими, в даних випадках не спостерігається.

Водночас є очевидним, що облиття фарбою та спіяння голови наносить шкоду, і якби правоохоронні органи поставили би питання про відшкодування нанесеної шкоди, то це було б адекватною реакцією.

На наш погляд, переслідування членів «Тризубу» дуже небезпечні: вони нагадують штучно роздмухані процеси 30–50 років, спрямовані на залякування населення та розхитування права в країні. Це має вигляд репресій, спрямованих на розпалення ідеологічної ворожнечі між Сходом і Заходом країни. Така поведінка, без жодних пояснень її виправданості з боку держави, може спровокувати суспільство, особливо молодь, на непередбачувані дії.

З нашого аналізу випливає, що десять обвинувачених у хуліганстві за спіяння голови Сталіну та облиття фарбою пам'ятника Дзержинському є політичними в'язнями відповідно до наданого нами визначення. Політичні переслідування мають бути припинені! Необхідно зняти обвинувачення у хуліганстві та звільнити їх з під-варти.

## КОНСТИТУЦІЙНА ЗАКОНОТВОРЧІСТЬ ТА КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ — 2009–2010 рр.<sup>1</sup>

2009 р. став в історії України роком усвідомлення необхідності подолання стратегічних і тактичних недоліків чинного Основного Закону, розуміння потреби у створенні кращих конституційних передумов поступу України, її руху до євроінтеграції. Уже наприкінці 2008 р. цілком очевидними стали такі загальні недоліки Конституції як хронічна конфліктність у механізмі здійснення державної влади, неможливість підтримання суспільної динаміки на рівні сучасних вимог, криза представницької функції парламенту, фактичне ігнорування категорії громадянської свободи в якості головного об'єкта конституційної підтримки тощо.

Що ж стосується більш конкретних негативних проявів, то в офіційному і неофіційному дискурсах було визнано, що Конституція України (після внесення до неї змін 8 грудня 2004 р.) запровадила й підтримує фактичне двовладдя у виконавчій гілці; дозволяє здійснювати внутрішню і зовнішню політику владним суб'єктам з суттєво відмінними системами цінностей; не забезпечує гарантій місцевого самоврядування та ефективного представництва регіонів України; є терпимою до ослабленого зв'язку між виборцями і депутатами всіх рівнів; не забезпечує належного рівня гарантування конституційних прав і свобод; не містить в собі дискреційного простору для здійснення політичної програми глави держави; характеризується відвертими юридичним максималізмом на рівні норм-принципів, суб'єктивних прав, свобод і обов'язків людини і громадянина тощо.

Для подолання вказаних негараздів суспільство і політичні еліти країни намагалися розробити нові підходи в конституційному регулюванні, що проявилось у створенні низки офіційних та неофіційних проектів внесення змін до Основного Закону України. Зокрема, з боку Всеукраїнського об'єднання «Свобода» (квітень 2008 р.), Президента України В. Ющенка (квітень 2009 р.), «Блоку Юлії Тимошенко» (червень 2009 р.), Харківської правозахисної групи (травень 2009 р.) та ін.

До реформаторських зусиль вищого конституційного рівня слід віднести також діяльність Конституційного Суду України, що проявилось, насамперед, в його Рішенні від 8 квітня 2010 р. стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, а також в Рішенні у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 вересня 2010 р. Отже, розглянемо найбільш важливі з цих спроб по порядку.

---

<sup>1</sup> Підготовлено Всеволодом Речицьким, конституційним експертом ХПГ.

ПРОЕКТ ЗАКОНУ ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ  
ВІД ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ В. ЮЩЕНКА

На межі березня-квітня 2009 р. Президент України В. Ющенко запропонував вітчизняній спільноті проект оновлення чинної Конституції України. Вже від початку проект привертав до себе увагу новим змістом конституційної Преамбули. Якщо в чинній Конституції йшлося лише про «Український народ», то президентський проект чітко розрізняв «українську націю» й «Український народ». Якщо Президент В. Ющенко дійсно прагнув досягнути «злагоди й соборності України», то він розпочав довірену йому партію з хибної ноти. Тим більше, що за статтею 14 проекту на Українську державу, як і раніше, покладался обов'язок «сприяти консолідації та розвитку української нації». Відповідно, виникало запитання: чому не консолідації цілого Українського народу? Адже саме етнічно, культурно й за мовною ознакою строкатий народ міг стати з часом більш консолідованим, солідарним. З іншого боку, якщо *Український народ* і *українська нація* за проектом становили різні поняття, то чи проголосували б в майбутньому за президентську ініціативу українські поляки, вірмени, угорці?

Сумнів виникав також стосовно норми проекту про те, що Україна й надалі має вважатися *соціальною державою* (стаття 1). Папір міг витримати що завгодно, але Україна в 2009 р. ще залишалася державою-визискувачем. Офіційній статистиці добре відомо, якою мізерною є вартість праці робочої сили у собівартості продуктів української промисловості. Не менш вражаючою залишалася у той час і вилка зарплат в бюджетній сфері. Зокрема, зарплата парламентарія або міністра в Україні дорівнювала в 2009 р. десяти зарплатам хірурга вищої категорії, приблизно п'яти-семи зарплатам університетського професора, а витрати 2009 року на добудову елітної лікарні у Феюфанії (Київ) перевищували розмір бюджетних коштів, виділених на всю сільську медицину в країні<sup>2</sup>. Не дивно, що роком пізніше Україна за рівнем добробуту своїх громадян посіла передостаннє місце серед 40 держав Європи.<sup>3</sup>

При цьому стаття 4 президентського проекту повторювала статтю 3 Основного Закону, де йшлося про те, що «життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека» людини визнаються в Україні *найвищою цінністю*. Як етична максима, моральний імператив це було зрозумілим. Проблема виникала при спробі розгорнути даний припис в якості норми *прямої дії* й водночас *вищої юридичної сили*. Зокрема, як послати солдата в бій, якщо все, що він боронитиме, поступається за цінністю факту його фізичного існування? Або чи й справді продасть Кабінет Міністрів України свої лімузини для того щоб оплатити закордонну операцію по пересадці кісткового мозку хворим вихованцям сирітського притулку?

Як відомо, Гегель, О. Кожев і Ф. Фукуяма — кожен у свій час — писали про недорозвинену політичну й моральну природу націй, що гідні поступитися своєю свободою заради елементарного фізичного виживання. Зокрема, як стверджував О. Кожев у *Начерку феноменології права*, «людська або історична реальність здійснюється завдяки посередництву активного заперечення природної, тваринної реальності — в здатності ризикувати життям в процесі боротьби за визнання».<sup>4</sup> При цьому О. Кожев — філософ, що є одним із основних ідейних натхненників Європейського Союзу. Життя людини — це вища цінність, але де й коли ця теза залишалася переконливою в процесах національного самовизначення, боротьби за суверенітет й міжнародне визнання?

Стаття 17 президентського проекту знову стверджувала, що «жодна ідеологія не може бути визнана державою як обов'язкова». Кінець ідеологій в світі так і не настав, але чи є це виправданням подібного конституційного максималізму? Чи не зобов'язалися європейські

<sup>2</sup> Див.: Речицький В. Чому точаться такі бої за депутатські мандати?// Слово (США), № 18, 5 травня, 2006. — С. 20, 24.

<sup>3</sup> Див.: Електронний ресурс: <http://www.eprevda.com/ua/news/2010/10/18/252448/>

<sup>4</sup> Див.: Кожев А. Атеизм и другие работы. — М.: Праксис, 2006. — С. 304.

держави в *Лісабонському договорі* й *Хартії засадничих прав Союзу* гарантувати вільний рух людей, товарів, послуг та капіталу в якості імперативу свободи, демократії, прав людини й вільного ринку? Чи не є ідеологією також верховенство права й обмежене правління? Сучасна Польща, ухвалюючи Конституцію 1997 р., вчинила економніше й простіше. Основний Закон Речі Посполитої оголосив забороненими ідеологію націоналізму, фашизму й комунізму, але не ідеологію в цілому. Адже держава — це традиційний гарант стабільності й порядку, без ідеології вона втрачає свої орієнтири. Інша річ — громадянське суспільство, для якого справді навряд чи має існувати кредо загальної віри.

Черговий привід для критики прочитувався в положеннях статті 22 проекту про державні символи України. Проект Конституції стверджував, що Державний Гімн України — це національний гімн «*Ще не вмерла України і слава і воля*» на музику Михайла Вербицького зі словами Павла Чубинського в редакції, визначеній законом». Але ж П. Чубинському належали не так слова, як їх поєднання в оригінальні речення, поетичні рими. Після того, як українські парламентарії змінили відмінки в ключовій строфі вірша, говорити про авторство П. Чубинського навряд чи залишалися підстави.

Що ж стосується включення до президентського проекту (стаття 22) «Духовного Гімну України», то даний прийом переносив інструментарій закону в царину людського серця. Навряд чи подібна сакралізація конституції була виправданою за існуючих обставин. Норми основного закону мають бути раціональними, прагматичними й не виходити за межі можливостей правового регулювання. Тим більше, що в статті 40 проекту утверджувалось право кожного «на свободу думки, совісті й віросповідання». Отже, виникало запитання: як може існувати невідчужувана свобода совісті і думки в умовах конституційного закріплення духовного гімну? Права і основоположні свободи — це простір автономії індивіда, забезпечений проти державного та іншого владно-авторитарного втручання. Права і свободи — це сфера особистої відповідальності конкретної людини. В царині індивідуального духу конституція і демократія не стільки зайві, скільки відносно безсилі.

Розділ II проекту від В. Ющенко було присвячено правам, свободам і обов'язкам людини і громадянина. Він майже не відрізнявся від аналогічного розділу чинної Конституції України. Зокрема, всі соціально-економічні права в проекті було залишено в існуючій в той час редакції. Більшість із них залишалися непридатними для захисту в судовій процедурі. Тобто всі права і свободи були викладені в проекті як непорушні юридичні імперативи, хоча третина з них не забезпечувалася юридичними гарантіями реалізації. Вкотре соціально-економічні права своєю очевидною нездійсненністю компрометували решту конституційного тексту. Починаючи з 1936 р. ці «права-утопії» привчали українських громадян до думки, що Конституція — це не право, а «празнична одежина». Чи багато людей в Україні має нині «достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї» (стаття 53), гарантоване «право на працю» (стаття 48), «умови для ефективного і доступного для всіх <...> медичного обслуговування» (стаття 54) тощо?

При цьому розділ II проекту не містив в собі жодного натяку на академічну свободу; вільне пересування осіб, товарів, послуг та капіталу; окреме право громадян та інших осіб на доступ до офіційної та іншої суспільно значимої інформації; спеціальні права дітей і осіб похилого віку. Такий підхід був хибним для країни, яка оголосила про своє бажання увійти до європейської спільноти. Плануючи інтеграцію в Євросоюз, варто було б узгодити конституційний проект із *Хартією засадничих прав Союзу* як додатком до підписаного в грудні 2007 р. Лісабонського договору — *de facto* основного закону об'єднаної Європи.

З іншого боку, регламентація прав і свобод людини за президентським проектом була все-таки кращою від регламентації прав і свобод людини в чинному Основному Законі. Президентський проект виглядав менш максималістським й, водночас, більш прагматичним, наближеним до здорового глузду. Зокрема, в проекті йшлося про заборону не «будь-якого насильства над дитиною» (чинна норма), а про заборону «насильства над дитиною»; не лише про «право на життя» (чинна норма), а й про заборону засудження до смертної

кари і страчення (стаття 28). Позитивним в проекті виглядало також зменшення терміну адміністративного затримання до 24-х годин (чинна норма — 72 години).

Проте в цілому президентський кодекс прав і свобод людини і громадянина залишався зібранням прав не потенційних співгромадян Європейського Союзу, а модифікованим варіантом типового правового статусу особи в посттоталітарній країні. Проектів бракувало уваги до освітніх, наукових, інтелектуальних, віртуально-символічних аспектів життя українського соціуму. Зовсім небагато простору виділено було для окреслення прав іноземців і апатридів. Не згадував проект і про міжнародне зобов'язання України утримуватись від колективної висилки іноземців (стаття 4 Протоколу № 4 до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. зі змінами, внесеними Протоколом № 11). Суттєвими для України були й гарантії прав іноземців за статтею 1 Протоколу № 7 до Конвенції 1950 р., які також не було піднято в президентському проекті до конституційного рівня.

Президентський проект не визнавав одностатевих шлюбів, ігнорував право громадян на придбання травматичної зброї і можливість страйків за політичними мотивами. Як і чинна Конституція, проект визнавав відповідальність за віддання й виконання *явно* злочинних розпоряджень і наказів, хоча віддання і виконання *просто* злочинних наказів також мало б відверто протиправний характер. На відміну від *Хартії засадничих прав Союзу*, президентський проект не опікувався дотриманням прав і свобод людини в місцях позбавлення волі тощо.

Крім того, даний проект передбачав обмеження конституційних прав і свобод людини *як таких*, в той час як Європейська конвенція захисту прав людини та основоположних свобод 1950 р. передбачала можливість встановлення лише тимчасових обмежень щодо їх можливого здійснення. Це — важливий правовий нюанс, оскільки українська доктрина суб'єктивних прав є побудованою на засадах політичної філософії Д. Локка, в якій права і свободи вважаються природними й невідчужуваними.

Недоліком президентського проекту в ділянці забезпечення прав і свобод людини було також недостатньо чітке дотримання вимог *трискладового тесту*, згідно з яким Європейська конвенція захисту прав людини і основоположних свобод 1950 р. дозволяє обмежувати здійснення прав і свобод людини лише тоді, коли обмеження є: а) необхідними в демократичному суспільстві; б) передбачаються на рівні закону; в) точно відповідають цілям, для досягнення яких вони запроваджуються. Викликало подив і те, що проект від В.Ющенка не піднімав до конституційного рівня норму частини другої статті 7 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р., у якій йдеться про можливість судового розгляду і покарання особи за будь-яку дію чи бездіяльність, які на час їх вчинення становили злочин відповідно до загальних принципів права, визнаних цивілізованими націями. Якби ця норма набула конституційного рангу, це дозволило б Україні ставити, принаймні формально, питання про притягнення винних у Голодоморі 1933 р. осіб до кримінальної відповідальності.

Розділ III проекту, присвячений питанням політичного волевиявлення, особливих зауважень не викликав. Проблемним, однак, залишався розділ, присвячений законодавчій гілці державної влади. Новелою проекту стало запровадження в Україні двопалатних Національних Зборів. Проект передбачав певні обмеження стосовно депутатської недоторканності й можливість поєднання депутатського мандату з портфелем міністра. Схоже, що ідея двопалатного парламенту була наслідком усвідомлення Президентом України загальної складності процесів врядування на посткомуністичних теренах. Президентське врядування в Україні вкотре стикнулося з феноменом політичної пустки довкола себе. Щойно в країні виникала складна політична ситуація, як главі держави не було на кого системно опертися. З іншого боку, лише сенатори могли справді ефективно протистояти крайнощам президентського авторитаризму.

Поступово стало зрозумілим, що існуючого формату Верховної Ради для забезпечення поступу України не вистачає. Український парламент був і залишається найбагатшим в Європі за статками своїх членів (О. Квасьневський), проте в політичному відношенні йому

бракувало вміння брати на себе й нести відповідальність. Галасливі битви коаліції з опозицією не вщухали, не приносячи жодних креативних наслідків для країни. Проте тактичним недоліком проекту від В. Ющенка залишалося те, що передбачені в ньому сенатори мали обиратися безпосередньо населенням України, яке все ще залишалося сприйнятливим до популізму. Очевидно, що кращим варіантом було б обрання сенаторів обласними та міськими радами. При цьому для забезпечення легітимації кандидатур їх варто було обирати з місцевого депутатського складу.

Закріплене у статті 7 проекту розділення державної влади на окремі гілки не перешкоджало міністрам залишатися депутатами. Крім того, не будучи главою виконавчої влади, Президент зберігав за собою можливість блокувати урядові постанови. Фактично будь-який акт Кабінету Міністрів можна було відмінити під приводом загрози національній безпеці. Невдалою виглядала у президентському проекті й можливість ухвалювати закон про бюджет як «демократичною» Палатою депутатів, так і «аристократичним» Сенатом. Адже вирішувати питання бюджету країни мали б саме представники народу з нижньої палати. Решта положень даного розділу принципових зауважень не викликала. Можна було відзначити лише брак узгоджувальних процедур на випадок, коли палати Національних Зборів розходилися в своїх оцінках. Адже проект нічого не говорив про можливість утворення в парламенті погоджувальних комісій. Загалом, президентська модель Національних Зборів України виглядала досить конфліктною, якщо не антагоністичною. Помітною була також певна нелогічність у визначенні правового статусу Сенату. Якщо верхня палата мала обиратися громадянами, а не призначалася з кола еліт, то чому її не можна було розпустити?

Неузгодженість в проекті спостерігалася й при достроковому припиненні повноважень Президента в порядку імпичменту (стаття 124). З одного боку, проект Конституції стверджував, що підставою для імпичменту є вчинення Президентом України «умисного злочину». З іншого — залишалося незрозумілим, звідки Національні Збори України зможуть дізнатися, що діяння президента підпадають під дію кримінального закону? Адже стаття 66 проекту стверджувала, що «особа вважається невинуватою у вчиненні злочину <...> доки її вину не буде доведено у визначеному законом порядку і встановлено обвинувальним вироком суду». За чинною Конституцією в процедурі імпичменту має брати участь Верховний Суд. У президентському ж проекті про нього не згадувалося. Але яким чином в умовах розділення влад (без лордів-суддів) можна було б дізнатися про вчинення Президентом кримінального діяння?

У свою чергу, стаття 125 проекту стверджувала, що у випадку дострокового припинення повноважень Президента здійснення його повноважень покладається на Голову Сенату. Даний ланцюжок заміन є виправданим, але надто коротким. Наприклад, що мала б робила країна у випадку одночасної загибелі Президента і спікера верхньої палати? Сучасна цивілізація робить лідерів мобільними, але ризики для їх життя, як показала польська трагедія під Смоленськом, зростають. На даний виклик нині також необхідно реагувати в конституційний спосіб.

Розділи шостий (Кабінет Міністрів України) та сьомий (Суд і правосуддя) в президентському проекті особливої критики не викликали. Щоправда, вказаний в проекті 27-літній вік для судді не був узгодженим з міжнародною практикою. За свідченням фахівців, більш прийнятним є досягнення кандидатом у судді віку 30 років. Навпаки, вдалим в проекті було запровадження в Україні інституту *конституційної скарги*. Даний інститут є способом захисту прав і свобод людини на найвищому конституційному рівні. Кращим від існуючого слід було визнати й новий порядок призначення конституційних суддів. Тепер кожен із них мав завдячувати своєю посадою Президентові України й Сенату.

Що ж стосується територіальної організації влади, то тут ситуація виглядала мало не критичною. Бо без районних державних адміністрацій чи їх аналогу Україні не обійтися. Як було сказано в частині четвертій статті 166 проекту, «глави державних адміністрацій для забезпечення здійснення своїх повноважень *можуть* (виділено мною — В. Р.) утворювати представництва в районах та містах». Але як можуть глави адміністрації обласного

чи міського рівня утворювати представництва в районах без того, щоб кошти на це не передбачалися наперед в державному бюджеті? В Україні існує 490 сільських районів, отже, зрозуміло, про який масштаб державних витрат йде мова. На кожну область в середньому припадає двадцять районів, тому питання про утворення чи не утворення держадміністрацій в районах не можна було вважати питанням локального рівня.

В президентському проекті Україна одержала шанс зробити крок назустріч успіхові. Маючи шанс змінити Конституцію, Президент мав використати це найліпшим чином. Зокрема, в Основний Закон слід було включити розділи про громадянське суспільство, про екологічну безпеку, про особливі режими воєнного і надзвичайного стану тощо.

Розширення потребували окремі інформаційні права (право на доступ до офіційної інформації) громадян, на окрему конституційну статтю заслуговувала академічна свобода. Загалом, в новій Конституції України права людини та основоположні свободи мали б розглядатися за стандартами Європейського Союзу. Бо саме це дозволяло Україні відносно легко позбутися беззмістовної юридичної риторики на вищому рівні. Проект Конституції мав виходити з аксіоми: конституційне закріплення всіх суб'єктивних прав і свобод автоматично означає можливість їх захисту в судовій процедурі. Оскільки ці вимоги не були враховані в офіційному проекті, вони стали предметом законотворчих зусиль Харківської правозахисної групи.<sup>5</sup>

Модельний проект Основного Закону від ХПГ являв собою повномасштабний коментований проект нової Конституції України. Даний проект був важливим результатом науково-дослідних, творчих зусиль ХПГ в ділянці захисту прав людини і основоположних свобод в Україні в період 1994–2009 р. Модельний проект передбачав двопалатну структуру Українського парламенту — Національних Зборів України, пропонував президентську форму правління (Президент України — глава державної виконавчої влади).

Проект Конституції України від ХПГ містив закріплення прав і свобод людини і громадянина за міжнародними стандартами. Проект виходив з того, що правове поле України — це в перспективі частина простору Європейського Союзу. Тому проект Конституції містив в собі формулювання, які пройшли випробування часом в таких документах як Європейська конвенція захисту прав людини і основоположних свобод 1950р. і протоколи до неї; Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р.; Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 р.; Хартія засадничих прав Союзу 2005 р., Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля 1998 р., Європейська соціальна хартія тощо. Проект Основного Закону передбачав (на рівні визначення засад конституційного ладу) захист свободи слова на основі парадигми «Першої поправки» до Конституції США, заборону колективної висилки іноземців, обов'язкове застосування трискладового тесту у випадку накладання обмежень на здійснення конституційних прав і свобод, закріплював академічну свободу разом із заборонаю обмежувати здійснення свободи слова в науці, мистецтві та освіті. Проект закріплював в якості елементу основ конституційного ладу України вільний рух людей, товарів, послуг і капіталу.

Ідейну основу проекту склали надбання національної і загальної — євроатлантичної конституційної думки. Оснащену розлогим науковим коментарем українськомовну версію проекту було опубліковано (двічі) масовим накладом в паперовому варіанті, а також розміщено на сайті ХПГ, що зробило його доступним для широких кіл не лише української громадськості та експертів. Проект Конституції від ХПГ було надіслано за спеціальним списком розсилки народним депутатам України, лідерам українських політичних партій, науково-академічним та освітнім установам країни, ведучим основних політичних телевізійних програм.

---

<sup>5</sup> Коментовану версію проекту див. у: Проект Конституції України — 2009. Перспектива прав людини. — Харків: Права людини, 2009. — 144 с. Доступна в Інтернеті за адресою: <http://khp.org/index.php?id=1271950405>

### КОНСТИТУЦІЙНА ІНІЦІАТИВА БЛОКУ ЮЛІЇ ТИМОШЕНКО

У червні 2009 р. в українському сегменті Інтернету був оприлюднений проект внесення змін до Конституції України від Блоку Юлії Тимошенко (БЮТ). Даний проект був менш системним, ніж проект В. Ющенка, тому юридичний коментар до нього подається у відповідності до нумерації статей Основного Закону України. Список вдосконалень розпочинався зі статті 22 Конституції України, в частині третій якої пропонувалося встановити, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів України не допускається звуження змісту та обсягу *конституційних* прав і свобод. На перший погляд, ця пропозиція здавалася раціональною, оскільки частина перша статті 22 чинної Конституції говорить про те, що «права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними». Тобто проект від БЮТ лише підкреслював, що встановити наявність «звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод» можна лише стосовно конкретного, *писаного й закріпленого у Конституції* права.

Проте насправді проблема звуження конституційних прав і свобод людини і громадянина була й залишається суттєво більш широкою. Розвиток людської цивілізації пов'язаний з розвитком «дисципліни свободи», тому в частині третій статті 22 Конституції України замість слів: «звуження змісту та обсягу конституційних прав і свобод» (якого іноді навіть в суто в історичному плані уникнути неможливо) краще було б використати вираз: «*порушення існуючих прав і свобод людини*». Прогрес суспільства автоматично призводить до зростання соціальної дисципліни, що в юридичному сенсі означає збільшення обсягу нормативного регулювання. Наприклад, реалізація права інтелектуальної власності з кожним роком все більш ускладнюється майже всюди тощо.

Статтю 36 Конституції України БЮТ пропонував доповнити нормою про можливість *формування партіями виборчих блоків на виборах*, а також нормою, яка передбачала б *неможливість оскаржувати партійні рішення до суду*. Дану статтю пропонувалося доповнити твердженням про те, що *держава забезпечує фінансування партій, які пройшли у парламент*. Тобто якщо перша пропозиція від БЮТ підносила ідею створення партійних блоків до конституційного рівня, то друга значною мірою виводила партійну демократію з-під контролю Конституції і закону. Проте очевидно, що корпоративні рішення в ряді випадків можуть бути загрозливими для законності. Наприклад, партія може ухвалити рішення про створення озброєних охоронних структур, що мало б залишатися доступним для оскарження в судовому порядку.

Що ж стосується державного фінансування політично успішних партій, то навряд чи це становить проблему конституційного рівня. Майже кожна розвинена країна виділяє кошти на підтримання своєї політичної системи, але в умовах України обов'язок держави утримувати парламентські партії містить в собі відверто корупційний потенціал. Знаючи, яку державну фінансову підтримку у вигляді офіційних зарплат, пільг та привілеїв встановили собі народні обранці (депутатам практично дарується квартира в столиці, вилка бюджетних зарплат в Україні дорівнює майже 1:40, що вдсятеро більше, ніж в США і Західній Європі), запровадження державного фінансування переможних партій в Україні вітати не доводиться. Держава повинна фінансувати участь партій у виборах, але їх подальше забезпечення з бюджетних джерел слід відкласти на майбутнє.

Поправка БЮТ до статті 41 Основного Закону передбачала надання українцям права *на отримання інформації про діяльність підприємницьких товариств*. Оскільки дана стаття відноситься до Розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», виникає елементарне запитання: *навіщо пересічному громадянину конституційне право на отримання інформації про діяльність підприємницьких товариств?* Таке право належить фінансовим та контрольно-ревізійним органам держави, але як право приватної особи воно має передбачатися на рівні поточного законодавства. Так само невиправданою виглядала пропозиція БЮТ доповнити статтю 55 Конституції положенням про те, що *рішення Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України індивідуального характеру*



підлягають оскарженню до апеляційного адміністративного суду м. Києва. Юридичний зміст даної норми зауважень не викликає. Сумнівним виглядало лише місце даної новели саме в конституційному тексті. Очевидно, що це одна з типових норм закону про національний судоустрій.

Пропозицію БЮТ доповнити статтю 63 Основного Закону України положенням про право свідка у кримінальній справі на правову допомогу можна було тільки вітати. Так само позитивно сприймалося й доповнення БЮТ до статті 65 Конституції стосовно можливості запровадження військової служби на контрактній основі. Проблематичним, однак, залишалося питання про наявність відповідних матеріальних ресурсів та бюджетних коштів.

Особливої уваги заслуговували доповнення БЮТ до статті 77 Основного Закону. Зокрема, статтю про вибори Верховної Ради України БЮТ пропонував доповнити положеннями: щодо запровадження пропорційної системи виборів за відкритими списками; зниження виборчого бар'єру до 1%; закріплення кандидатів у депутати рішенням партії за конкретними виборчими округами; проведення виборів у два тури — [при цьому] до другого туру допускаються дві партії, які набрали найбільшу кількість голосів у першому турі; завершення виборів в один тур, якщо за їх результатами одна партія одержала абсолютну більшість голосів; права партії змінювати черговість кандидатів у виборчому списку протягом семи днів після затвердження результатів виборів; проведення дострокових виборів протягом 45 днів.

Пункт перший поправок від БЮТ спеціальних коментарів не вимагав. Бо якщо вирішено було й надалі зберігати пропорційну виборчу систему, то тоді виправданим виглядало й доповнення її відкритими списками. Порівнюючи зміст пункту першого з пунктом третім доповнень, можна було зробити висновок про те, що БЮТ прагнув запровадити в Україні окремі елементи польської виборчої системи, в якій загальнонаціональний список доповнюється списками регіонального рівня.

Що ж стосується пропозиції про встановлення одновідсоткового прохідного бар'єру, то на користь даного підходу важко було навести раціональні аргументи. В політичному сенсі таке загравання з політичним «напівсвітом» виглядало беззмістовним. Адже в підсумку все одно поставала жорстка схема, за якою «переможець отримує все». Тобто вибори у два тури за моделлю БЮТ приводили до жорсткої схеми політичного управління країною, в якій малим партіям нічого не залишалося. Наприклад, якщо в першому турі виборів третя у виборчому рейтингу партія одержувала значний відсоток місць, то після другого туру їй доводилося штучно скорочувати своє представництво. Навпаки, партія-переможець у другому турі збільшувала свою парламентську присутність. Навряд чи даний порядок був уособленням справедливості. Крім того, лаконічний проект від БЮТ дозволяв тлумачити поправки таким чином, що після другого туру в національному парламенті мали б залишатися тільки дві партії (блоки). Очевидно, що в цьому випадку одновідсотковий виборчий бар'єр виглядав звичайним лицемірством.

Запропоновану БЮТ можливість змінювати черговість кандидатів у списку протягом семи днів після затвердження результатів виборів інакше, як підривом цих результатів, назвати важко. У світі існують виборчі системи з преференціями, коли виборцям надається можливість змінювати позицію кандидата в партійному списку. Проте в даному випадку воля виборців могла змінюватися партією в будь-якому керунку. При цьому залишалося незрозумілим, чи йшлося в проекті про зміну місць лише для тих, хто пройшов фільтр голосування, чи малася на увазі також можливість включення до прохідної частини списків тих кандидатів, які за підсумками голосування опинилися за бортом.

Протокол поправок від БЮТ пропонував доповнити Конституцію України новою статтею (77-1), якою мав визначатися склад Центральної виборчої комісії. В проекті пропонувалося обирати ЦВК в кількості 21-го члена шляхом жеребкування з числа осіб, які подали заяви на конкурс, що проводиться Вищою кваліфікаційно-дисциплінарною комісією. У свою чергу, до нового переліку повноважень ЦВК було віднесено забезпечення виборів не лише депутатів, але й суддів. Як це витікало з доповнень до статті 126 Основного Закону, Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія поширює свої повноваження на суддів Верховного та Конституційного

*Судів України, а також на членів Центральної виборчої комісії. Загалом, рішення комісії мали стосуватися атестації суддів Верховного та Конституційного Суду України; притягнення суддів Верховного та Конституційного Суду України, членів Центральної виборчої комісії до відповідальності; звільнення суддів Верховного та Конституційного Суду з посад; внесення подання до Центральної виборчої комісії про призначення членів виборчих комісій.*

Пропонуючи запровадити новий орган — Вищу кваліфікаційно-дисциплінарну комісію, проект БЮТ обмежувався короткою вказівкою на процедуру її утворення. Комісія мала формуватися шляхом жеребкування (проект змін до статті 126 Основного Закону). Очевидно, що в проекті необхідно було сказати про порядок формування більше. Важко також було зрозуміти логіку пропозицій БЮТ до статті 78 Конституції України, згідно з новим текстом якої народним депутатам дозволялося бути міністрами. Не кажучи вже про те, що вираз *народний депутат* означає приблизно те саме, що й *горезвісна народна демократія*, поєднання в одній особі представницького мандата з портфелем міністра суперечило задуму статті 6 Конституції України про розділення державної влади на гілки. Якщо державна влада в Україні є розділеною на три окремих частини, то це означає неможливість наділення однієї особи функціями відразу кількох гілок влади. Тут виникала ремінісценція з історичного досвіду Паризької комуни, яка ухвалювала й одночасно виконувала власні революційні закони...

Пропозиція БЮТ до статті 81 Основного Закону передбачала можливість втрати мандата народним депутатом через виключення його зі складу фракції за рішенням керівного органу партії. Цим положенням БЮТ ставив зв'язок між партією і депутатом вище від зв'язку депутата з виборцями. Але ж депутат — більшою мірою народний, а не партійний обранець. Стверджуючи, що виборчі списки мають бути відкритими, БЮТ все одно продовжував ставити авторитет партії на вищий від волі народу рівень.

Очевидно, що Конституція України мала б не визнавати імперативного мандату. Такий підхід є класичним в демократичних країнах (Франція, Італія, Іспанія, Великобританія тощо). Як відомо, сучасні депутати уособлюють в собі *особисте* розуміння національних інтересів. Вільний мандат відомий в Європі з XIX століття, з цього ж часу походить й неможливість дострокового відкликання сенатора чи депутата з посади. Навпаки, імперативний мандат існує в Китаї, на Кубі та в кількох країнах, що розвиваються. Навряд чи Україні варто поповнювати їх список. Оскільки вихід депутата або сенатора з партії не призводить до втрати представницького мандата, достатнім покаранням вважається позбавлення його партійної підтримки на наступних виборах.

Поправка БЮТ до статті 83 Конституції України передбачала *право Прем'єр-міністра України скликати позачергові сесії Верховної Ради України*. При цьому замість терміну *коаліція* пропонувалося запровадити термін: *парламентська більшість*. Більшість від конституційного складу парламенту мала подавати кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра, одночасно з меншості в парламенті мала формуватися опозиція.

Із статті 84 Конституції України проектом БЮТ пропонувалося вилучити частину третьою, яка вимагає *особистого голосування на засіданнях Верховної Ради України*. Дана новела означала дозвіл на голосування за дорученням. Подібна практика голосування існує в світі в поодиноких випадках, є виключною.

Проте найбільш суттєвою в пропозиціях БЮТ була спроба змінити компетенцію Верховної Ради України. До відання парламенту БЮТ пропонував віднести: *призначення позачергових виборів народних депутатів; схвалення указів Президента України щодо затвердження рішення Ради національної безпеки і оборони України у разі збройної агресії проти України; призначення Прем'єр-міністра України (без подання Президента України)*. При цьому парламентській опозиції доручалося: *призначення голови та членів Рахункової палати; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; участь у формуванні (через призначення 25% складу) Ради Національного банку України, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Національної комісії з регулювання енергетики, Національної комісії регулюван-*

ня зв'язку; призначення Глави Судової адміністрації України; призначення на посаду, а також звільнення з посади за поданням 150 народних депутатів Генерального прокурора України.

Дані пропозиції відповідали певній політичній логіці. З іншого боку, залишалось незрозумілим, як подібні гарантії мали виглядати у випадку, коли б опозиція становила 5–6 відсотків від конституційного складу Верховної Ради України? Знаючи реалії української політики, можна було очікувати й в Україні консолідації парламентської більшості за моделлю Білорусі або Росії. Крім того, саме по собі відсторонення Президента України від формування уряду робило зайвим його всенародне обрання на пост.

Втручання БЮТ в статтю 85 Основного Закону передбачало також вилучення з компетенції парламенту призначення на посади та звільнення з посад третини складу Конституційного Суду України. Замість правила про необхідність колективної підтримки запиту до Президента України, пропонувалось запровадити право кожного народного депутата вимагати пояснень від глави держави. Важливою новелою пропозицій від БЮТ було також виключення із компетенції Верховної Ради України розгляду питання про відповідальність Кабінету Міністрів України за пропозицією Президента України. Тим самим Президентіві заборонялось ініціювати питання про відставку уряду України.

Поправки БЮТ до статті 88 Основного Закону впроваджували правило, за яким опозиція мала обирати Голову Верховної Ради України, а парламентська більшість — його першого заступника та заступника. На перший погляд, таке розширення прав меншості здавалось тріумфом лібералізму. Проте залишалось відкритим запитання: що мала робити Верховна Рада України у випадку, коли б суттєва частина меншості також захотіла б приєднатися до переможців? У такому випадку опозицію репрезентувала б якась зовсім невелика маргінальна фракція.

Оскільки БЮТ пропонував зменшити прохідний бар'єр на парламентських виборах до одного відсотка, це означало, що в парламенті могла гіпотетично сформуватися меншість лише з п'яти осіб. Але в такому випадку Верховна Рада України мала б працювати під проводом лідера-маргінала. Ще більш сумнівною виглядала пропозиція БЮТ щодо відставки Генерального прокурора України за поданням 150 народних депутатів. Чому Генеральний прокурор України мав залишати посаду через невдоволення лише третини народних обранців? У цьому випадку логіка змін виглядала логікою абсурду. У демократичній політиці помиловість уособлює меншість. І хоча суд історії може переоцінити рішення більшості, в актуальному часі саме більшості прийнято довіряти.

В цілому, БЮТ пропонував віднести до відання опозиції обрання Голови Верховної Ради України; обрання голів комітетів з питань бюджету, свободи слова та інформації, прав людини і національних меншин, боротьби з корупцією і організованою злочинністю, законності та забезпечення діяльності правоохоронних органів, державного будівництва і місцевого самоврядування; обрання перших заступників всіх інших парламентських комітетів; обрання голови постійної слідчої комісії; призначення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; призначення голови і членів Рахункової палати; призначення одного з віце-прем'єр-міністрів; призначення заступників міністрів; призначення заступника Генерального прокурора України; призначення 25% складу Ради Національного банку України, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Національної комісії з регулювання енергетики, Національної комісії регулювання зв'язку; право робити співдоповідь до законопроекту про Державний бюджет України, а також до програми діяльності уряду; право утворювати опозиційний уряд; право формувати порядок денний Верховної Ради України на один день кожного календарного місяця.

Коментар до цих новел зводиться до наведеного вище. Як працювали б ці норми у випадку, коли опозиція виявилася б чисельно зовсім малою? Незважаючи на подібну загрозу, її статус за проектом конкурував з повноваженнями мало не глави держави. Якби в Україні існувала двопартійна система, логіку Ю. Тимошенко ще можна було б зрозуміти. В реальних же обставинах часу і місця вона виглядала дивною.

Поправки БЮТ до статті 90 Основного Закону містили в собі можливість висловлення недовіри парламенту на всеукраїнському референдумі, проведеному за народною ініціативою.

У свою чергу, Президент України одержував право розпустити парламент за підставами: 1) якщо протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано новий уряд; 2) якщо протягом тридцяти днів не може розпочатися парламентська сесія.

Пропозиції БЮТ до статті 92 Конституції України передбачали визначення статусу народних депутатів України *лише законом*. Що ж стосується Верховної Ради України, то її організація і порядок діяльності могли визначатися також й підзаконними актами.

Поправка БЮТ до статті 93 Конституції України надавала право законодавчої ініціативи Верховному Судові України (що не викликає заперечень), а поправка до статті 94 дозволяла Голові Верховної Ради України підписувати закони України у разі, якщо Президент України не підписав закон або не повернув його в порядку вето протягом п'ятнадцяти днів після його отримання від Верховної Ради. Остання пропозиція навряд чи позитивно впливала на динаміку законотворення. Якщо раніше закон міг блокувати Президент України, то тепер це міг вчиняти Голова Верховної Ради України (за проектом — лідер парламентської опозиції).

Поправка БЮТ до статті 98 Основного Закону надавала право Рахунковій палаті проводити дізнання і досудове слідство включно з правом порушувати кримінальні справи та передавати їх до суду. Дана новела розширювала коло органів, що проводять досудове слідство, але її доцільність виглядала проблематичною. Зокрема, було незрозуміло, чому слідчий прокуратури не може виконувати свою роботу, спираючись на спеціальну фінансову експертизу? Очевидним було й те, що перейменування органів не призводить до зміни їх функцій. Наслідком новели могла стати професіоналізація слідства в окремій категорії справ, але чи було це питанням конституційного рівня?

БЮТ пропонував також суттєво змінити компетенцію Президента України, виклавши статтю 106 Основного Закону в новій редакції: «Президент України: забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави; звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України; здійснює координацію зовнішньополітичної діяльності держави; приймає рішення про визнання іноземних держав; призначає та звільняє за поданням Прем'єр-міністра України глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав; призначає за народною ініціативою всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України та висловлення довіри Верховній Раді України; призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені цією Конституцією; призначає Головнокомандувача Збройних Сил України; очолює Раду національної безпеки і оборони України; призначає чверть складу Ради Національного банку України; призначає чверть складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Національної комісії з регулювання енергетики, Національної комісії регулювання зв'язку; присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини; нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними; вносить подання про призначення та звільнення Голови Служби безпеки України; приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні; здійснює помилування; має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України».

При цьому урядова контрасигнація актів Президента України скасовувалася. Попри те, що Президент України мав обиратися народом, його повноваження нагадували обов'язки суто церемоніальної особи. З такими повноваженнями він міг би обиратися Верховною Радою України. Виникало навіть запитання, чи потрібен Україні Президент взагалі.

Суттєвого оновлення в проекті БЮТ зазнала стаття 107 Конституції про Раду національної безпеки і оборони України. Проектом пропонувалося виключити із статті 107 положення про те, що Рада національної безпеки і оборони України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Натомість пропонувалося доповнити статтю 107 положенням, відповідно до якого Рада національної безпеки і оборони

*України має скликатися Президентом України у разі необхідності оголошення надзвичайного чи воєнного стану, виникнення стихійного лиха, техногенної чи екологічної катастрофи, загрози державній незалежності, територіальній цілісності України, життю та здоров'ю населення України.*

Пропонувалося визначити Конституцією повний склад Ради національної безпеки і оборони. До складу цього органу за посадою мали входити: *Президент України, Прем'єр-міністр України, Голова Верховної Ради України, Міністр оборони України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор України, Міністр України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи.*

Пропонувалося також передбачити в Конституції вичерпний перелік питань, які могли бути предметом розгляду Ради національної безпеки і оборони України. Зокрема, Рада національної безпеки і оборони України мала: *ухвалювати рішення про подання щодо оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України, про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань; приймати відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України; ухвалювати у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошувати у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України.*

Фактично наміри БЮТ були спрямовані на те, щоб поставити засоби забезпечення безпеки і оборони України під жорсткий парламентський контроль. Юридична спрямованість поправок відображала реакцію Ю. Тимошенко на діяльність Ради національної безпеки і оборони України під головуванням особисто В. Ющенка. Адже в той час рішення уряду нерідко коригувалися Радою національної безпеки і оборони України, тому оновлення Основного Закону стало приводом для зведення особистих політичних рахунків.

Новели БЮТ до статті 108 Конституції України зводилися до послаблення президентської недоторканності. Чинну статтю пропонувалося доповнити положенням про те, що *Президент України не може бути затриманий чи заарештований до набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього.* Логіка даного підходу полягала в модернізації процедури імпічменту. Зокрема, БЮТ пропонував звести процедуру імпічменту до етапів: *1) більшість звертається до Верховного Суду України; 2) на підставі висновку Верховного Суду України Верховна Рада України двома третинами від її конституційного складу усуває Президента України з поста.* Як відомо, імпічмент є виключним заходом проти протиправної діяльності (бездіяльності) глави держави. Оскільки, за пропозиціями БЮТ, пост Президента України ставав значною мірою суто декоративним, процедура імпічменту втрачала своє основне функціональне призначення.

Статтю 113 Конституції України БЮТ пропонував доповнити нормою про те, що *Кабінет Міністрів України є відповідальним перед Верховною Радою України і не є відповідальним перед Президентом України. У своїй діяльності він мав керуватися указами Президента України лише відповідно до пунктів 5–7, 9–18 статті 106 Конституції України.* Нижче проектом пропонувалося встановити, що *Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням більшості.* При цьому всі міністри Кабінету Міністрів України мали призначатися Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра. В статті 116 Конституції України пропонувалося виключити із компетенції уряду обов'язок забезпечувати виконання актів Президента України.

Додані Кабінету Міністрів України повноваження зводилися, головним чином, до *призначення чверті складу Ради національного банку України, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Національної комісії з регулювання енергетики, Національної комісії регулювання зв'язку.* На Кабінет Міністрів України покладалося *призначення голів місцевих державних адміністрацій.* Крім того, Конституцію України пропонувалося доповнити

статтею про виключні повноваження Прем'єр-міністра України. Зокрема, Прем'єр-міністр України мав здійснювати *керівництво діяльністю Кабінету Міністрів України, центральними органами виконавчої влади та місцевими державними адміністраціями; виступати від імені Кабінету Міністрів України; підписувати акти Кабінету Міністрів України; здійснювати керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави; вести переговори та укласти міжнародні договори України; вносити подання Президентові України про призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах та міжнародних організаціях; вносити подання до Верховної Ради України про призначення та звільнення всіх міністрів; вносити подання до Кабінету Міністрів України про призначення та звільнення керівників інших центральних органів виконавчої влади.*

Проектом пропонувалося встановити, що *голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.* При цьому рішення голів місцевих державних адміністрацій могли бути скасованими Кабінетом Міністрів України або главою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

Як це витікало з пропозицій БЮТ до статті 119 Конституції України, місцеві державні адміністрації мали змінити свій статус. Віднині вони ставали *органами, що представляють Кабінет Міністрів України* на відповідній території. На них покладался контроль за виконанням Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України. Вони мали здійснювати також координацію діяльності територіальних підрозділів міністерств на місцях.

Якби пропозиції БЮТ вдалося втілити у життя, Україна ризикувала б стати республікою, якою керує тиранічний володар. Враховуючи ту обставину, що конституції не обмежують термін перебування прем'єр-міністрів при владі, Україна могла опинитися в обставинах не обмеженої прем'єрської диктатури. Як відомо, у Великобританії М.Тетчер обіймала посаду прем'єра мало не два десятиліття. Яким в часовому вимірі було б правління Прем'єр-міністра в Україні, передбачити неможливо. В ідеалі модель виконавчої влади від БЮТ могла б запровадити обмеження терміну повноважень Прем'єра двома скликаннями парламенту поспіль. Однак про це в проєкті не йшлося. Загроза диктатури в парламентській республіці за моделлю БЮТ була навіть більшою, ніж в традиційній республіці президентського типу.

Враховуючи те, що *більшість президентів в західних демократіях переобирається на свій пост один раз, можна стверджувати, що Україні (за проєктом БЮТ) загрозувала реставрація авторитаризму в формі республіки парламентського типу.* Під приводом оновлення Конституції БЮТ прагнув до надмірної централізованої державної влади. Останнє було, очевидно, хибним і неприйнятним для європейської держави. Відтак політичний авантюризм Ю. Тимошенко загрожував стати не лише засобом боротьби з авторитаризмом в стилі Л. Кучми.

Проект БЮТ передбачав новий підхід до визначення повноважень прокуратури України та нові підходи в регулюванні правосуддя. Зокрема, передбачалося запровадити *Державну судову адміністрацію*, голова якої призначався б Верховною Радою України. На цей орган покладалося утворення судів та здійснення інших адміністративних функцій. Крім того, в статті 122 проєкту пропонувалося встановити, що *дідання, досудове слідство з правом порушувати кримінальні справи, передача їх до суду та підтримка державного обвинувачення здійснюватимуться прокуратурою, Міністерством внутрішніх справ України, Державною податковою адміністрацією України, Державною митною службою України, Службою безпеки України, Головним контрольно-ревізійним управлінням, Міністерством фінансів України та постійним слідчим Верховної Ради України.*

Що ж стосується статусу прокуратури, то вона мала *підтримувати державне обвинувачення в суді; представляти інтереси держави в суді у випадках, визначених законом; наглядати за виконанням судових рішень у кримінальних справах; здійснювати функції органу досудового слідства.* Підлягав скасуванню такий орган як Вища рада юстиції. Натомість пропонувалося запровадити систему *кваліфікаційно-дисциплінарних комісій.* Зокрема, повноваження обласних кваліфікаційно-дисциплінарних комісій мали поширюватися на місцеві суди та територіальні виборчі комісії, а повноваження міжрегіональних комісій — на апеляційні суди та

окружні виборчі комісії. У свою чергу, повноваження *Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії* мали поширюватися на суддів Верховного та Конституційного Суду України, а також на членів Центральної виборчої комісії.

До компетенції вищезазначених комісій БЮТ пропонував віднести: *кваліфікаційну атестацію суддів; притягнення до відповідальності суддів та членів виборчих комісій; звільнення суддів з посад; внесення подання до Центральної виборчої комісії щодо призначення членів виборчих комісій*. Як зазначав протокол конституційних поправок від БЮТ, склад кожної кваліфікаційно-дисциплінарної комісії мав формуватися шляхом жеребкування. Проте подальшого розвитку ця теза не отримала. Нез'ясованим залишався порядок первісного відбору кандидатур, список сторонніх учасників, місце та час жеребкування.

Що ж стосується територіального устрою України й конституційного статусу Автономної Республіки Крим, то пропозиції БЮТ в цій ділянці зводилися до наступного. *Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим мав призначатися на посаду і звільнятися з посади Верховною Радою Автономної Республіки Крим за погодженням з Прем'єр-міністром України*. Пропонувалося встановити, що з мотивів невідповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції України та законам України *Прем'єр-міністр України може зупинити дію цих актів з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності*.

Обрання органів місцевого самоврядування пропонувалося проводити за пропорційною виборчою системою з відкритими списками. Пропонувалося проводити вибори у два тури — *до другого туру мали допускатися лише дві партії, які набрали найбільшу кількість голосів у першому турі; вибори мали завершуватися в один тур, якщо за його результатами одна партія одержувала абсолютну більшість голосів; черговість кандидатів у списку мала визначатися керівним органом партії; партія могла змінювати черговість кандидатів у своєму списку протягом семи днів після затвердження результатів виборів на підставі критеріїв, встановлених вищим органом партії; в подальшому за рішенням керівного органу партії народний депутат міг бути позбавленим представницького мандату*.

Вибори до органів самоврядування за версією БЮТ не відрізнялися від виборів до Верховної Ради України. Оскільки запровадження місцевих партій в Україні не передбачалося, відділені від держави органи місцевого самоврядування в проекті БЮТ пронизувала вертикаль партійної дисципліни. При цьому різниця між державним управлінням і самоврядуванням ставала несуттєвою.

Відомо, що інтереси держави не повинні завжди й в усьому співпадати з інтересами місцевих громад. Натомість те, до чого прагнув БЮТ, було відродженням радянської системи народного представництва. Можливо, що провідники БЮТ розумілися на теоретичних засадах лібералізму, проте на практиці вони віддали перевагу гранично спрощеній і неліберальній політичній моделі. Менше критики в проекті БЮТ викликало запропоноване відновлення виконкомів рад в якості виконавчих органів місцевого самоврядування. Проте цей крок не міг виправдати загального песимістичного враження від їх конституційного проекту.

### **ОНОВЛЕННЯ ПОРЯДКУ ФОРМУВАННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ КОАЛІЦІЇ**

Прикметною рисою конституційного процесу в Україні в даний період став новий порядок формування парламентської коаліції. Сталося це внаслідок Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 2010 р., яким була визнана можливість індивідуального членства у коаліції депутатських фракцій Верховної Ради України. Рішення Конституційного Суду виявилось складним і було сприйнято громадськістю неоднозначно. Найважчим для Суду виявилось надання відповідей на два запитання: 1) як співвідносяться положення Конституції і парламентського Регламенту і що з цього витікає в політичному сенсі; 2) чи є конс-

титуційним входження до парламентської коаліції народних депутатів України, які не перебувають у депутатських фракціях, які сформували дану коаліцію.

Що стосується першого запитання, то відповідь на нього не могла бути однозначною, бо тут не існувало усталених моделей. Можна говорити лише про найбільш важливі моменти. Зокрема, головним виглядало те, що, по-перше, процедурні норми парламентської роботи існують практично в усіх парламентах світу і, по-друге, обов'язковим вважається суворе дотримання цих норм. При цьому у більшості конституційних демократій основні положення, які відносяться до питань парламентської процедури, містяться безпосередньо в основних законах. Регламенти ж не можуть змінювати процедурні засади, встановлені актом вищої юридичної сили.

На цьому тлі звертало на себе увагу те, що бланкетна<sup>6</sup> норма частини дев'ятої статті 83 Конституції України покладала на Регламент не розвиток чи конкретизацію відповідних конституційних положень, а... *встановлення засад* «формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України». Це дозволяло законодавцеві визначити через Регламент Верховної Ради щось більш важливе, ніж тільки елементарне повторення змісту Конституції іншими словами. Такий підхід був специфічною ознакою нормативного регулювання в Україні.

Практика застосування таких актів як регламент є більш-менш однотипною в Іспанії, США, Росії, ФРН та Японії. В інших розвинених країнах регламенту як окремого документу може не існувати, але тоді правила парламентської процедури діють як правові звичаї або писані правила, встановлені парламентом в різний час і за різних обставин (Великобританія). При цьому питання про відповідність парламентських регламентів конституції в різних країнах вирішується по-різному. Зокрема, прискіпливим є конституційний контроль за змістом регламенту у Франції, де проекти регламентів палат (а також поправок і доповнень до них) підлягають направленню до Конституційної ради для встановлення (підтвердження) їх відповідності Конституції Франції. В інших державах (ФРН, Австрія, Габон, Кенія, Мальта) питання про відповідність регламентів основному закону вирішує конституційний або верховний суд.

Таким чином, регламент — це важливий нормативний акт, адекватність якого конституції перевіряється у спеціальному порядку. Коли ж ми говоримо про співвідношення Регламенту і Конституції в Україні, то тут воно ускладнюється певними обставинами. Зокрема, напрочуд швидко, як на українські реалії, утворення уряду М.Азарова можна було вважати як формальним порушенням норм Конституції, так і поверненням до здорового глузду. Адже у 2004 р. українське конституційне законодавство суттєво розійшлося з вимогами органічної нормативності через неприпустиме голосування конституційних поправок у пакеті з ординарним законом. Політична реформа 2004 р. була проведена з порушенням логіки законотворчості, що в подальшому призвело до системних негараздів у тілі Основного Закону. Так або інакше, починаючи з 8 грудня 2004 р. Конституція України містила в собі дві взаємно не узгоджені правові тенденції. Одна з них (підкріплена рішенням Конституційного Суду України від 8 квітня 2010 р.) — це абсолютизація вільного мандату народного депутата України, інша — спроба підкорити парламентське побутування корпоративній (партійній, фракційній, в перспективі — коаліційній) дисципліні.

За таких обставин Конституція України містила в собі аргументи на користь відразу двох конкуруючих правових позицій. Звідси випливало головне завдання для Конституційного Суду України — мінімізувати наслідки нормативного протистояння. Для здійснення своєї місії Конституційний Суд повинен був визначитися з тим, яка з правових тенденцій є органічною. Адже закон має стояти над людськими пристрастями і емоціями виключно за умови, що в ньому втілюється людський розум. У житті ж молодих демократій, до яких відноситься й Україна, закон часто-густо втілював в собі різні політичні шукання.

---

<sup>6</sup> Тобто така, що передбачає посилання на іншу, окремо існуючу норму.



Зокрема, стаття 5, частина перша статті 38, частина перша статті 79, частина друга статті 80 Основного Закону України підкорялися логіці *слабо структурованої* Верховної Ради України. Такий підхід гарантував народним депутатам України вільний мандат — свободу вибору парламентської поведінки. Але якщо мандат був вільним, тоді жодна фракційна чи коаліційна дисципліна не могла вважатися абсолютом. За існуючих обставин парламентська коаліція могла існувати лише для створення національного уряду. Щойно вдавалося утворити Кабінет Міністрів, як пролонгація коаліції робилася зайвою. Більше того, в протилежному випадку від позиції кількох депутатів могла безпосередньо залежати доля уряду і політичної стабільності країни в цілому.

При цьому як індивідуальне, так і корпоративне членство в коаліції не спонукало народних депутатів голосувати «за» чи «проти» з будь-якого питання. Воно мало сенс лише як спосіб висунення на посаду Прем'єр-міністра і членів уряду України. Це положення було важливим, оскільки політичні ідеології та партійна дисципліна й донині знаходяться в Україні у стадії формування. У реальному житті вони виступають значною мірою як штучні кон'юнктурні утворення, фантоми яви.

Саме тому *фактичне* (через визнання індивідуального коаліційного членства) повернення України до моделі формування Кабінету Міністрів простою більшістю голосів народних депутатів можна було вважати поверненням українського конституціоналізму до здорового глузду. Оскільки політична система України була органічно простою, запровадження складних юридичних правил для забезпечення її функціонування було передчасним і шкідливим. Дана обставина *de facto* виправдовувала Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 2010 р., яким визнавалася правомірність існування коаліції на основі поєднання в ній фракційного та індивідуального членства.

Дозвіл на формування коаліції за допомогою входження до її складу поодиноких депутатів означав дозвіл на підтримку Прем'єр-міністра і членів уряду на основі особистої симпатії і довіри. Проте, строго кажучи, таку можливість народні депутати мали від самого початку. Просто корпоративізм і гіпертрофована партійна дисципліна конкурували в українському законі з вільним депутатським мандатом, бо ідейно конкуруючими в країні залишалися парадигми уже притлумленого соціалізму і ще недорозвиненого капіталізму.

Зокрема, акцентована у частині другій статті 80 Конституції свобода парламентської поведінки, заборона імперативного мандата для народного депутата були проявом політичного лібералізму західного зразка і гатунку. Навпаки, надмірні, з огляду на стан політичної системи України, претензії на партійну та фракційну дисципліну (пункт 6 частини другої, частина шоста статті 81) були втіленням залишків радянського демократичного централізму.

Наслідком подібного «конституційного дуалізму» стало ухвалення Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 9 березня 2010 р. Вже сама назва — «Регламент Верховної Ради України» стала вказівкою не так на юридичну силу, як на функціональне призначення даного нормативного акту. Проте його ухвалення не задовольняло повністю вимог пункту 21 частини першої статті 92 Конституції України, яка стверджувала: «Виключно законами України визначаються: <...> організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України».

Конституційний Суд України раніше вже визнавав «Регламент» в якості постанови Верховної Ради України неконституційним, бо за Конституцією він мав бути *повноцінним законом*. Чи став «Регламент» таким законом після 9 березня 2010 р.? Думається, що відповідь є негативною, адже закон України, яким затверджується інший нормативний акт, не перетворює останній на частину закону. Наприклад, Конституція Автономної Республіки Крим — це саме конституція автономії, а не закон України, так само як не є законами України ратифіковані Верховною Радою (у формі закону) міжнародні договори. Подібні акти мають специфічний рівень стабільності, юридичної сили тощо. Зокрема, затвердження Конституції Автономної Республіки Крим законом України не вимагає більшості від конституційного складу Верховної Ради України, а ратифіковані законом міжнародні договори залишаються юридично вищими від законів України. Подібні джерела права також не під-

коряються іншим вітчизняним правилам законодавчого процесу. Внесення до них змін чи доповнень вимагає участі спеціальних суб'єктів і передбачає окрему процедуру.

Все це свідчить про те, що на рівні поточного законодавства незручності Основного Закону України можна було ліквідувати тільки частково. Якщо змінений у 2004 р. пункт 15 статті 85 Основного Закону України відносив до повноважень Верховної Ради України «прийняття Регламенту Верховної Ради України», а пункт 21 частини першої статті 92 стверджував, що регламент має бути законом, то простим *затвердженням* «Регламенту» законом дану колізію вдавалося вирішити лише частково.

Що ж стосується відповіді на друге запитання, то вона витікає з аналізу положень статті 81 Конституції України. Зокрема, частина шоста статті 81 Конституції України, яка говорить про те, що невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції призводить до дострокового припинення повноважень народного депутата, *ідейно* суперечить статтям 5, 38, 69, 79, 80 Основного Закону України, в яких не передбачається жодного «дисциплінуючого» посередництва партій, блоків, фракцій чи коаліції в стосунках громадян з їхніми обранцями.

За духом і буквою Основного Закону, мандат, одержаний на парламентських виборах народним депутатом України, не підлягає політичній перевірці після того, як ці вибори відбулися. Політичний відбір і контроль кандидатів у народні депутати України має здійснюватися лише на стадії формування виборчих списків. В подальшому доля народних депутатів не повинна залежати від позиції партій. Однак цей модус стосунків між народними депутатами, партіями і народом був деформований внесенням у 2004 р. змін до статей 81 та 83 Основного Закону. Саме на основі даних поправок українські партії здобули право достроково припинити повноваження народних депутатів за діяльність, яку їм гарантував вільний мандат — частина друга статті 80 Конституції України.

Загалом, посилення партійної дисципліни у парламентських стінах є лише однією з тенденцій розвитку сучасного конституційного законодавства. Якщо «британська» модель не допускає вільного волевиявлення рядових депутатів з принципових політичних питань, то «американська» модель народного представництва дозволяє парламентаріям бути відносно вільними у своїх політичних уподобаннях. Проте навіть за умов посиленої партійної дисципліни парламентарії на Заході не підлягають позбавленню мандатів за дисидентське голосування, політичні декларації або вчинки. Якщо депутата не може відкликати народ, то ще менше підстав для цього мають партії. Тому норма, закріплена пунктом 6 частини другої статті 81 Конституції України про можливість припинення депутатських повноважень за рішенням партії (блоку) була невиправдано жорсткою і неузгодженою з загальним духом Основного Закону. З одного боку, конституційні норми робили народних депутатів *індивідуально вільними*, з іншого — накидали їм корпоративну лояльність. Все це мало негативні наслідки не лише тому, що органічне парламентське побутування має бути реально дискурсивним. Більш важливим є те, що жорстка фракційна дисципліна в Україні поєднувалася із незрілим станом її політичної системи.

Зокрема, парламентські республіки в якості передумови свого існування передбачають високу політичну культуру партій. Українські ж партії не володіють такою культурою. Сама їх кількість свідчить про надмірне честолюбство і непоступливість української політичної еліти. Практично несформованими в Україні залишаються й основні (консерватизм, лібералізм, поміркований націоналізм) версії політичних ідеологій. Оскільки дані недоліки долаються шляхом тривалої еволюції, парламентська республіка в Україні залишається проблематичною в суто практичному сенсі.

Не можна ігнорувати й те, що в історичному плані український парламентаризм майже ніколи не був успішним. Діяльність Центральної Ради, «колегіальна диктатура» Директорії й пізніші рішення Конгресу Трудового Народу відзначалися відвертим зловживанням політичною риторикою, еклектизмом і популізмом. Хоча Центральна Рада дотримувалася де-

мократичних процедур, а її керманіч М. Грушевський не грішив авторитаризмом, в підсумку український парламентаризм виявився катастрофічним за своїми наслідками. Від часів Б. Хмельницького й до гетьманату П. Скоропадського справді ефективною в Україні була демократія, оперта на сильну централізовану владу. Крім того, етнокультурне розділення України на «схід» і «захід» постійно відтворює ефект маятника на парламентському і урядовому рівнях. Помірковане коливання пріоритетів в парламенті є нормальним, але в Україні воно завжди загрозувало стати коливанням на рівні державних *стратегій*.

Прийняття рішень у президентських республіках відзначається динамізмом, а в республіках парламентських має пригальмований характер, що й слід враховувати в Україні, де політичні партії і фракції залишаються надміру «самодостатніми». Тому український парламентаризм ризикував бути хронічно стагнаційним у своїх реакціях на виклики часу. Не дивно, що ці аспекти мусив врахувати і врахував у своєму Рішенні Конституційний Суд. Вибір, що перед ним стояв, був складним, але від нього справді залежав суттєвий відсоток поступу України.

З юридичної точки зору (стаття 83 Основного Закону), суб'єктами формування парламентської коаліції в Україні були депутатські фракції. Що ж стосується окремих народних депутатів, то вони могли висловлювати свою солідарність із засновниками коаліції через вільне (частина друга статті 80 Конституції) голосування. З іншого боку, саме можливість такого голосування робила їх потенційними учасниками *будь-якої* установчої процедури.

Якщо ж зважити на те, що народні депутати України представляють націю в цілому і не мають імперативного мандату; що вони обиралися народом не до коаліції, а до Верховної Ради України; що до виборчих списків могли бути включеними як члени партії, так і безпартійні; що після складення присяги народний депутат має право вільно голосувати з будь-якого питання; що *єдиною* функцією коаліції було формування уряду України, то питання про входження до складу коаліції окремих народних депутатів вирішувалося у позитивний бік майже автоматично. У підсумку поступово вималювалося правило-принцип: *коаліцію мають формувати корпоративні суб'єкти — парламентські фракції, але входити до її складу можуть також окремі народні депутати*.

Простіше кажучи, дозвіл на входження до коаліції окремих народних депутатів був не більше, ніж дозволом підтримувати персональним голосуванням висунення Прем'єр-міністра і членів уряду України. Це право народні депутати мали і мають від моменту складення ними присяги. Форма діяльності депутата — це вербальна і текстуальна аргументація, голосування «за» чи «проти» з *будь-якого* питання. І жодна фракція не може імперативно впливати на її (аргументації) використання.

Крім того, «класичне» входження народного депутата до складу коаліції за посередництвом фракцій не зобов'язує його автоматично голосувати за коаліційний вибір. Навіть перебуваючи у складі фракції, яка є частиною коаліції, депутат зберігає за собою право не голосувати за конкретного кандидата у Прем'єр-міністри. Але саме тому право входити до коаліції для сприяння утворенню уряду повинно належати *кожному* парламентарію. Адже у протилежному випадку формування уряду може стати або взагалі нездійсненим, або залежним від корпоративної домовленості лише «впливових» народних обранців. Останнє є нелогічним, бо за Конституцією *кожен* народний депутат по відношенню до народу України має однакові з іншими народними депутатами права.

Так або інакше, досягнутий в 2010 р. ступінь розвитку української політичної системи схиляв національну конституційну модель до відносно простої форми народного представництва. Це стало достатнім аргументом для того, щоб юридично оформити індивідуальне членство у коаліції через норми Регламенту Верховної Ради України. Тим більше, що Конституція України, як вже зазначалося вище, покладала на Регламент *визначення засад* діяльності коаліції парламентських фракцій. Звичайно, в подальшому було б корисним перетворити Регламент на класичний закон. Жорстку ж корпоративну модель формування уряду без визнання можливості індивідуального членства у коаліції слід було визнати загрозовою для політичного розвитку України.

### СКАСУВАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ РЕФОРМИ

Остаточне подолання української конституційної кризи 2004-2010 р. припало на долю Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222 (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 вересня 2010 р.

Щойно вищезгадане рішення було оприлюднене 1 жовтня 2010 р. на сайті Конституційного Суду України, як вільна громадськість почала коментувати його політичні та юридичні властивості. Що ж стосується державних посадових і службових осіб або громадськості «невільної», то вони мали розпочати приведення нормативно-правових актів у відповідність до Конституції України від 28 червня 1996 р. в редакції, що існувала до внесення до неї змін 8 грудня 2004 р.

Чи вийшов в даному випадку Конституційний Суд України за межі своїх повноважень? Схоже, що не вийшов, бо контроль за процедурою внесення змін до Основного Закону України — це така сама рутинна частина його роботи, як і контроль за матеріальним змістом законопроектних конституційних норм. Зокрема, однією з підстав для визнання правових актів неконституційними є «порушення встановленої Конституцією України процедури їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності» (ст. 15 Закону України «Про Конституційний Суд України»). Відомо, що найпотужнішою гарантією правильності, відповідності до вимог Конституції України юридичних норм є досконало виписана процедура їх ухвалення і набуття ними чинності. Справжня демократія, говорить одне з найбільш популярних у світі означень, — це *невизначені* результати за умов дотримання цілком *визначеної* процедури. Ця теза вважається аксіоматичною в політичній та конституційній науці і практиці.

Належна процедура — це те, що забезпечує достатній час і необхідні умови для інтелектуального аналізу і розважливої оцінки з боку всіх уповноважених на внесення законодавчих змін суб'єктів. Що ж стосується *конституційної* процедури, то це щось суттєво більше, ніж просто кулінарія і рецептура виготовлення доброякісних юридичних продуктів. Порушення правил належної процедури в конституційному праві може призвести до деформацій у волевиявленні цілого народу. Слід звернути увагу й на те, що порушення конституційної процедури внесення змін до Основного Закону України означає на практиці ігнорування як імперативних, так і диспозитивних норм Розділу XIII Основного Закону, який може змінюватись Верховною Радою України лише в разі підтвердження результатів подібної спроби всеукраїнським референдумом. У суто юридичному сенсі це значить, що процедурні аспекти конституційної законотворчості мають той самий — максимально жорсткий ступінь юридичного захисту, що й визначення основ конституційного ладу України. Простіше кажучи, щоб змінити процесуальні правила внесення змін до Конституції України, необхідно одержати схвалення новел на всеукраїнському референдумі (ст. 156 Конституції України).

Чи була порушена в грудні 2004 р. конституційна процедура внесення змін до Основного Закону України є риторичним запитанням, бо всі, хто цікавиться конституційною практикою в Україні знають, що була.<sup>7</sup> Суд послався на два якісно різних типи порушень процедурного характеру, проте насправді їх було більше. По-перше, граматично і стиліс-

<sup>7</sup> Див. докладніше: Колісник В. Процесуально-процедурні аспекти проведення конституційної реформи // Конституційна реформа: експертний аналіз. — Харків: Фоліо, 2004. — С. 63–72; Футей Б. Коментар з приводу спроб внесення змін до Конституції України // Конституційна реформа: експертний аналіз. — Харків: Фоліо, 2004. — С. 42–45; Речицький В. Меморандум Харківської правозахисної групи з приводу загрози політичної реформи в Україні // Критика, № 9(95) вересень, 2005. — С. 3–4; Речицький В., Захаров Є., Рапп І., Северин О. Відкритий лист Харківської правозахисної групи з приводу загрози політичної реформи // Критика, № 9(95) вересень, 2005. — С. 3; Речицький В., Захаров Є. Відповідь на лист В. Чемериса з приводу загрози політичної реформи в Україні // Права людини, № 26(390) 16–30 вересня, 2005. — С. 4; Речицький В. Меморандум Харківської правозахисної групи з приводу загрози політичної реформи в Україні (додаток до відкритого листа ХПГ від 27.09.05) // Львівська газета, № 176 (742) 30 вересня, 2005. та ін.

тично змінені редакції проектних конституційних норм не були передані на експертизу до Конституційного Суду. Критики судового Рішення від 30 вересня 2010 р. можуть сказати, що не перевірені Конституційним Судом України поправки були редакційними і тому не принциповими. Можливо, але навіть якщо парламент дозволить собі замінити лише одне юридичне поняття його синонімом, то в підсумку зміст норми зміниться, бо абсолютних синонімів не існує. Крім того, всі знають силу синтаксису і граматики, а також те, що тут варто лише почати...

По-друге, поправки голосувалися разом (в «пакеті») із законопроектними нормами ординарного рівня. По-третє (що оминув у своєму Рішенні Конституційний Суд), поправки були внесені в умовах *фактичного надзвичайного стану*. Адже на той час в Україні ще залишалися вкрай розбурханими політичні й особисті пристрасті, авторитет чинного Президента був радикально підірваний, до нього як до джерела влади не прислухалися. Щойно припинилося стихійне блокування натовпом державних будівель і транспорту, центральну вулицю Києва Хрещатик продовжувала заповнювати мітингова стихія. Очевидно, що подібний *modus vivendi* вважався б несприятливим для ухвалення змін до основного закону будь-якої країни. Як відомо фахівцям, класичне рішення Верховного Суду США у справі «Хлопці зі Скоттсборо проти штату Алабама» (1932 р.) скасувало забезпечений доказами обвинувальний вирок суду, зокрема, й тому, що... «судовий процес від самого початку й до кінця відбувся в напруженій, ворожій і збудженій атмосфері» міста, мешканці якого масово «були налаштовані вкрай ворожо [до підсудних]».<sup>8</sup>

Отже, не випадково частина друга статті 157 Основного Закону говорить, що «Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану». Хоча надзвичайний стан в Україні формально-юридично не було оголошено, всі знають, що ізолюваний у приміській резиденції Президент Л. Кучма просто фізично не міг цього зробити. Політична криза зайшла надто далеко, запобіжні юридичні механізми не спрацювали, тому запроваджувати надзвичайний стан було пізно. В Україні мала місце Помаранчева (типологічно — оксамитова) революція — правдиве демократичне повстання, яке спікер Верховної Ради В. Литвин принагідно оцінив як можливий пролог до громадянської війни. До того ж парламентська влада в грудні 2004 р. ще продовжувала боятися людських мас, які щойно перед тим здійснили спробу захоплення головної будівлі Верховної Ради. В очікуванні Нового Року людська стихія нуртувала на українських майданах, вимагаючи відновлення правди і справедливості.

Ніхто також достеменно не знає, що має на меті процитована вище заборона із статті 157 Основного Закону: чи йдеться в ній про *фактичний* надзвичайний стан (сюди потрапляє будь-яка революція), чи тільки про той, що формально оголошений Президентом і підтриманий Верховною Радою України. Якщо правильним є друге, тоді формальне оголошення надзвичайного стану тиранічним володарем могло б легко зірвати ухвалення або внесення змін до будь-якого основного закону. Таким чином, гіпотетично вузьке тлумачення статті 157 (надзвичайний стан — це виключно наслідок Указу Президента) не є самоочевидним. Не випадково такий пристрасний критик Рішення Конституційного Суду від 30 вересня 2010 р. як Ю. Тимошенко, назвала в грудні 2004 р. голосування депутатів від «Нашої України» за політичну реформу зрадою революційної справи. Засвідчену ж електронікою відсутність голосу «за» реформу від особисто В. Юшенка вона пояснювала своїм особистим впливом на Віктора Андрійовича.

Ще більш неприйнятним в юридичному сенсі слід вважати «пакетне» голосування конституційних змін разом із поправками до виборчого закону. У Рішенні від 30 вересня 2010 р. Конституційний Суд стримано зазначив: «Одночасне прийняття самостійних правових актів, предмет регулювання яких та визначені у статтях 91, 155 Конституції України процедури їх розгляду і ухвалення є різними, свідчить про порушення Верховною Радою України частини другої статті 19 Конституції України»... Насправді ж пакетне голосуван-

<sup>8</sup> Див.: Громадянські права. Рішення Верховного Суду США. XX століття. — К.: Оптима, 2005. — С. 93–94.

ня призвело в той час не просто до порушення юридичної техніки, а до неприпустимого з право-логічної точки зору реверсу в нормативному керуванні — стану, коли доля норм нижчого (ординарного) рівня (зміни до Закону «Про вибори Президента України») безпосередньо визначала долю норм вищого (конституційного) рівня, якими на той час в Україні визначалася форма правління.

Слід підкреслити й ту обставину, що з юридичної точки зору пакетне голосування виглядало не тільки й не стільки *одночасним* (позиція Конституційного Суду), скільки *сумарним*. Адже у пакет звичайно складаються різні законопроекти, які голосуються в одне — *загальне стосовно всіх законопроектів* волевиявлення. Якби першим законопроектом з пакету передбачалося уп'ятеро збільшити зарплату народних обранців, а другим — змінити конституційну форму правління, то хто сумнівався б в успіхові політичної реформи? Миритися з подібним підходом — означає вважати, що благородна мета виправдовує будь-які засоби її досягнення. Але ж справді моральним і виправданим є протилежне: не можна досягнути благородних замірів ницими способами.

У своєму коментарі у «Kyiv Post» (01.10.10 р.) секретар Венеціанської комісії Т.Маркет заявив: «Венеціанська комісія не вважала Конституцію 2004 р. недемократичною», і що... «було несподівано дізнатись, що було визнано недійсною Конституцію, яка діяла шість років (і була застосовувана самим Конституційним Судом)». Але в даному випадку Конституційний Суд України жодним чином не показав, що він вважає або вважав раніше *зміст* Закону № 2222 від 8 грудня 2004 р. «недемократичним» чи взагалі таким, що заслуговує критики. Крім того, Т.Маркет не враховує тієї обставини, що Конституційний Суд України, на відміну від судів в англосаксонській правовій системі, не має повноважень офіційно тлумачити Основний Закон в усіх тих випадках, коли це виглядає необхідним або корисним. Це схоже на парадокс, але Конституційний Суд України може бути найгіршої думки про конституційну норму, але мусить коритися їй доти, доки не знайдеться відповідний суб'єкт конституційного подання, який юридично коректно поставить дану норму під сумнів.

Варто також підкреслити, що хоча Венеціанська комісія не вважала зміни до Конституції України у 2004 р. «недемократичними», вона жодним чином *не виправдовувала і не вітала* цих змін. Зокрема, у своєму загальному «Висновку щодо трьох проектів законів про внесення змін до Конституції України» від 13 грудня 2003 р. Венеціанська комісія змушена була констатувати: «Комісія визнає і вітає зусилля України реформувати систему управління у спосіб наближення України до європейських стандартів демократії. Точні рішення, обрані у різних проектах, здається, не досягають тієї цілі і вводять інші зміни до Конституції, які *виявляються кроком назад* (виділено мною — В. Р.)».<sup>9</sup> Отже, виглядає так, що з точки зору Венеціанської комісії скасування політичної реформи 2004 р. мало б вважатися кроком України в правильному керунку.

В Інтернеті й на українських телеканалах дискутувалося питання про те, чи не повинні у зв'язку з відміною конституційних змін бути проведені дострокові вибори Президента і Верховної Ради України, оскільки народ обирає ці органи з іншим, ніж це передбачається редакцією Конституції 1996 р. обсягом повноважень. На дане запитання можна відповісти хіба що так. Народ обирає конкретних осіб на посаду депутата чи президента, але за нормальних обставин не визначає їх повноважень у даній якості. Визначення компетенції Верховної Ради і повноважень Президента України є традиційною прерогативою Основного Закону, який стоїть вище від поточного народного волевиявлення чи бажання. Народ-суверен може врешті-решт змінити свою конституцію, але до тих пір, поки вона діє, він мусить коритися їй так само, як і державний апарат, держава в цілому. Як писав свого часу П.-А. Гольбах, *конституція — це вуздечка для керманців і народів*, тобто вона є вищим регулятором стосовно суспільства в цілому. На жаль, в Україні далеко не всі юристи і політики

---

<sup>9</sup> Цитата за: Венеціанська комісія: Висновок щодо трьох проектів законів про внесення змін до Конституції України // Конституційна реформа: експертний аналіз. — Харків: Фоліо, 2004. — С. 41.

розуміють, що органічна конституція є обмежувачем як представницької, так і прямої влади народу.

З іншого боку, для запобігання конфліктам у державно-правовій сфері перевибори державних структур у випадку раптової зміни їх компетенції дійсно можуть стати оптимальним способом виходу з кризової ситуації. Більше того, як зазначає Ю. Барабаш, «рано чи пізно, але протистояння між вищими владними інституціями в умовах змішаної форми правління дає про себе знати і причиною цього є не стільки недосконалість конституційних формулювань, <...> скільки намагання реалізувати власні політичні програми та плани особами, що обіймають вищі посади в країні». Таке протистояння ще більш загострюється, коли конституційний статус вищих державних інституцій змінюється внаслідок реформи. Тому, як підкреслює автор, «за будь-яких змін конституційної моделі організації державної влади всі представницькі інституції, яких стосуються ці зміни, доцільно переобирати».<sup>10</sup>

Що ж стосується України, то тут подібні перевибори могли мати місце лише за умови добровільної відставки Президента і саморозпуску Верховної Ради. Адже чинна Конституція і закони України не містять в собі подібних імперативів, про що й заявив 1 жовтня 2010 р. спікер В. Литвин. Отже, в якості виходу із даної ситуації можна було б запропонувати таке: переобрання парламенту і Президента України є за даних обставин можливим, але не обов'язковим. Знаючи вітчизняні реалії, важко повірити в те, що український електорат, за винятком 2–5% його активної частини, є обізнаним в питаннях трансформації конституційного статусу парламенту й глави Української держави.

Що ж стосується висловленої в ЗМІ думки про те, що після Рішення Конституційного Суду в Україні не існує легітимної влади, то це очевидне перебільшення. Відміна політреформи відбулася з моменту оголошення відповідного Рішення Суду, яке не має зворотної сили. Тобто всі повинні залишатися на своїх посадах, якщо ці посади збереглися. При цьому у окремих посадових осіб і державних органів змінився обсяг повноважень, але це само по собі не впливає на їх демократичну виправданість, легітимність. Виборами народ, як вже зазначалося вище, віддає своїх кандидатів на «поталу» Основному Закону, який є *вищим юридичним продуктом того ж таки народу*. Почасти тому в Україні, як і у більшості цивілізованих країн світу, не визнають імперативного мандату. Легітимация живої політичної влади справді існує, але існує також і висхідна (первісна) легітимация абстрактної влади конституцій. Простіше кажучи, на визначення обсягу компетенції державних органів, так само як і на визначення повноважень президента або іншої вищої посадової особи народ надає свою згоду *раніше*. В українському випадку це відбулося в день (ніч) ухвалення Конституції України 28 червня 1996 р.

Все це означає, що зв'язок між народною волею і компетенцією Президента й парламенту України продовжував здійснюватися не на тактичному (вибори), а на стратегічному (ухвалення Основного Закону) рівні. Тобто обрання конкретних людей на посади безпосередньо не впливає і не повинно впливати на обсяг їх повноважень. Зміна обсягу повноважень за нормальних обставин не має позначатися на конкретних політичних долях, бо в даному випадку йдеться про різні канали політичного волевиявлення народу. Такі канали є автономними один від одного і безпосередньо не перетинаються. Звичайно, що при цьому варто іноді брати до уваги й аргументи політичної доцільності. З іншого боку, далеко не всі «прогалини» конституційного регулювання є свідченням правового недбальства. Мовчання основного закону може бути результатом акумуляції тривалого політичного досвіду, який просто не відразу впадає у вічі.

Чи загрожувала відміна політичної реформи посиленням тоталітарних тенденцій в Україні за версією Ю. Тимошенко? Не викликає сумніву, що опозиція має бути сторожем свободи і демократії в суспільстві і повинна попереджати про все, що вважає тут небезпечним.

<sup>10</sup> Див.: Барабаш Ю. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права. — Харків: Право, 2008. — С. 31, 33; Барабаш Ю. Дострокові вибори як засіб врегулювання державно-правових конфліктів // Право України, № 11, 2007. — С. 126–130.

Проте виглядає так, що Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. не стільки провокувало тоталітаризм, скільки болісно сприймалося опонентами чинної влади. Те, що так невдало й непослідовно прагнув зробити В. Ющенко, здійснила політична сила його основного опонента.

Загалом, якщо відволіктися від моментів особистого протистояння, можна побачити, що *всі* обрані народом влади в незалежній Україні діяли *de facto* за моделлю, яка була *ближчою* до Конституції 1996 р. ніж до того задуму, що його втілювала в собі українська політична реформа. Рішенням від 30.09.10 р. Конституційний Суд лише наблизив формальну Конституцію України до її більш органічного, адекватного стану. Насправді українській політиці вже двадцять років бракує не так рафінованого парламентаризму, як елементарної моральності, пристойного рівня загальної освіченості й політичної культури. Саме з позицій елементарної логіки, «арифметики» конституціоналізму модель Основного Закону зразка 1996 р. є суттєво кращою за модель зразка 2004 р.

Оскільки українська демократія й досі залишається відносно наївною і простою, головною загрозою для неї залишається популізм, слабкість політичної культури і вузькість пропозицій на політичному ринку. Тому так важливо знати, чи зупиниться Президент В.Янукович на досягнутому. Якщо так, то поновлення чинності Конституції 1996 р. можна буде вважати лише тимчасовим паліативом. Оскільки свободолюбна й демократична Україна варта суттєво кращого Основного Закону, конституційний процес в Україні має тривати далі.<sup>11</sup> При цьому політичне суперництво В. Януковича і Ю. Тимошенко може виявитися більш драматичним, ніж це витікає з уже існуючого між ними контрасту. Так або інакше, але головним у політичному протистоянні 2010 р. залишається не стільки розподіл владних повноважень, скільки питання про те, чи зможе в принципі Конституція України позбутися пустої риторики й інфантилізму, чи буде готова вона стати гарантом свободи громадянського суспільства, чи вдасться їй послужити стимулом творчості й водночас обмежувачем прерогатив бюрократичної влади.

Представники юридичної спільноти ставили з приводу Рішення від 30.09.10 р. запитання, чи мав право Конституційний Суд відкривати провадження у справі політичної реформи після своєї відмови у 2008 р. аналізувати зміст Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р., яким дана реформа була запроваджена.

На це можна було відповісти так: конституційні (верховні) суди різних країн не раз ухвалювали рішення, якими суттєво змінювалась їх попередня правова позиція. Наприклад, Верховний Суд США своїми рішеннями з приводу захисту громадянських прав у ХХ ст. неодноразово скасовував власні ж рішення з цього питання періоду ХІХ ст. Останніми допускалися відверто сегрегаційні підходи у визначенні правового статусу певних категорій населення Сполучених Штатів. Тобто Верховний Суд в різний час по-різному розумів (і тлумачив) одні й ті ж самі норми федерального закону. Просто рівність у дев'ятнадцятому столітті розуміли вужче, ніж у столітті двадцятому. Крім того, з даного приводу існує широка конституційна практика Туреччини, ПАР, Індії, Пакистану, Бангладеш тощо.<sup>12</sup>

Крім того, українська ситуація була і є суттєво відмінною від тієї, що її окреслили ЗМІ в якості національної проблеми. Конституційний Суд України не має права піддавати сумніву зміст матеріальних норм чинного Основного Закону, бо позиціонується в юридичному просторі *не над, а під* Конституцією України, частиною якої у 2004 р. стала, за презумпцією, політична реформа. Проте в Рішенні від 30.09.10 р. Конституційний Суд не висловив ставлення до *матеріального* змісту Закону України № 2222 як такого. Його висновок стосується лише *способу приєднання* змін (вилучень, доповнень) до тіла Основного Закону. І фактично,

<sup>11</sup> Вражаючим прикладом сучасного конституційного лицемірства в Україні є співвідношення змісту частини першої ст. 3 Конституції України («Людина, її життя і здоров'я <...> визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю») і випадків смерті дітей з неможливих родин, які не дочекалися від українського державного бюджету оплати необхідного для них закордонного лікування.

<sup>12</sup> Див.: Друзенко Г. КСУ на пути к институционному суициду // Зеркало недели, № 41, 6 ноября 2010. — С. 6.



і формально-юридично Суд визнав порочною *процедуру легітимації*, а не якість матеріалу, з якого було виготовлено правовий імплантат.

Правдою є й те, що Конституційний Суд протягом шести років поспіль виходив у своїх рішеннях з презумпції чинності політичної реформи. Але така вже доля Конституційного Суду — сумніватися і заперечувати лише тоді, коли цього вимагають *зовнішні* по відношенню до Суду суб'єкти та ще й в юридично бездоганній формі. Але якби котрийсь із передбачених ст. 41 Закону «Про Конституційний Суд України» суб'єктів конституційного подання вчасно доручив Конституційному Судові дати *офіційне тлумачення* Розділу XIII Основного Закону України в сенсі прояснення того, чи допускає даний Розділ голосування змін до національної Конституції у пакеті з будь-яким ординарним законом, то політична реформа впала б раніше. Українські правозахисники не раз намагалися звернути увагу народних депутатів України на цей аспект проблеми, але щоразу зазнавали невдачі через брак волі й фракційне політиканство народних обранців.

Ще одним відкритим запитанням, судячи з реакцій українських ЗМІ, було те, чи мав право Конституційний Суд, з огляду на склад його повноважень, у своєму рішенні поновлювати дію Конституції 1996 р.? Виглядає так, що в даному випадку ми маємо справу з не зовсім коректно сформульованою проблемою. Адже Конституційний Суд у своєму рішенні не поновив дію Конституції 1996 р., а *проголосив спосіб її оновлення юридично не чинним*. Висловлюючись метафорично, Суд констатував фіаско нападника, а не смерть і щасливе воскресіння жертви. Оскільки нападник (парламент) у даному випадку програв, Конституція лишилася неушкодженою і — автоматично — чинною. І тут не мало суттєвого значення те, що поєдинок тривав шість років. Якщо впровадження конституційних новел в контексті політичної реформи 8 грудня 2008 р. здійснювалося в одне парламентське голосування і в один часовий момент із скасуванням відповідної низки норм «старої» (1996 р.) Конституції України, то так само в одне рішення й в один часовий момент відбулося відродження первісного конституційного тексту. Оскільки спроба внесення змін до Конституції України була визнана неконституційною, старі норми мають автоматично продовжити виконання своїх функцій.

Що ж стосується строків перебування на посадах і дат чергових виборів народних депутатів України і Президента України за нині чинним Основним Законом, то ці строки і дати мали б визначатися за допомогою граматичного (дати) і телеологічного (строки) тлумачення норм Основного Закону. Це означає, що Президент, парламент і Конституційний Суд України мали б визнати хибним той юридичний підхід до ситуації, який проявився в Рішенні Конституційного Суду по справі за поданням 53 і 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини третьої ст. 103 Конституції України (справа щодо строків перебування на посту Президента України) від 25 грудня 2003 р.

Загалом, встановлення граничних строків здійснення повноважень владними суб'єктами означає в більшості випадків те, що будь-яке перевищення цих строків є небажаним або небезпечним для країни. У випадку визначення граничних термінів перебування на посаді глави держави йдеться, як правило, про загрозу корупції, трайбалізму та інші негативні наслідки непогамованого політичного честолюбства. Коли ж ми говоримо про строки повноважень парламенту, то тут варто брати до уваги також й аргументи політичної «моди» — циклічної зміни настроїв і симпатій електорату. Як витікає з граматичного та телеологічного тлумачення норм Конституції України, Президент України повинен переобиратися на свій пост в останню неділю жовтня п'ятого року *фактичного* здійснення своїх повноважень (тобто на чотири місяці раніше від запланованої старою редакцією ст. 103 Основного Закону дати). Що ж стосується Верховної Ради України, то вона мала б переобиратися в останню неділю березня четвертого року *фактичного* здійснення своїх функцій. Це означає, що наступні (чергові) парламентські вибори мають відбутися 27 березня 2011 р. Аналіз змісту частини першої ст. 77 і частини п'ятої ст. 103 Конституції України показує, що перебування народних депутатів і Президента України на своїх посадах довше від зазначених термінів є неприпустимим.

## ГРОМАДСЬКА ОЦІНКА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ПРАВ ЛЮДИНИ

---

Як зазначив свого часу в *окремій думці* стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 і 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положення частини третьої ст. 103 Конституції України (справа щодо строків перебування на посту Президента України) суддя Конституційного Суду М.Савенко, Конституція України є «спрямованою на збереження демократичного політичного режиму в Україні, обмеження можливості встановлення авторитарного режиму. <...> На жаль, Конституційний Суд України не тільки не використав телеологічного тлумачення і, відповідно, не врахував мету норми, про офіційне тлумачення якої [було] заявлено клопотання, а заблокував цю мету <...>». <sup>13</sup>

Нині варто переадресувати застереження чесного судді до ситуації з можливим тлумаченням частини першої та частини п'ятої ст. 103, частини першої ст. 76, частини першої ст. 77 Конституції України, якими визначаються терміни повноважень і дата виборів Президента і Верховної Ради України. Як показує практика, конституційний суд цивілізованої країни може й повинен виправляти власні невдалі рішення і помилки. Конституційний Суд України щойно відстояв непорушність вітчизняного Основного Закону. Тепер логічно очікувати від нього наступного кроку — мінімізації, у відповідності до букви і духу конституційних приписів, термінів перебування на посадах народних депутатів і глави Української держави.

---

<sup>13</sup> Див.: Конституція України з офіційними тлумаченнями Конституційного Суду України. — Харків: Ксилон, 2008. — С. 273.

ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ  
ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

---



# I. ПРАВО НА ЖИТТЯ<sup>1</sup>

## 1. ЗАХИСТ ЖИТТЯ ОСІБ, ЩО ПЕРЕБУВАЮТЬ ПІД КОНТРОЛЕМ ДЕРЖАВИ

Держава є відповідальною за життя осіб, котрі перебувають під її контролем, наприклад, у місцях позбавлення волі чи тимчасового затримання, збройних силах, державних лікарнях (особливо в місцях примусового лікування) тощо.

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

Яскравим прикладом ненадання адекватної медичної допомоги є справа Томаза Кардави:

10 жовтня 2008 року Кардава Томаз Чічкович прибув у Київське СІЗО. В момент поміщення СІЗО був встановлений діагноз «закрита черепно-мозкова травма: забиття головного мозку з формуванням осередка в правій лобовій долі. Перелам 10 ребра зліва. Забиття внутрішніх органів. Забиття нирок. Гематома прямої кишки. Хронічний геморой у стадії ремісії. Хронічний персистуючий гепатит С».

Під час тримання під вартою Кардава Т. Ч. неодноразово звертався зі скаргами на стан здоров'я та проханнями надати медичну допомогу. Після проведення консультацій лікарями був встановлений діагноз «ішемічна хвороба серця: атеросклеротичний кардіосклероз і склероз, гіпертонічна хвороба 2 ст., кризовий перебіг. Недостатність кровопостачання 0–1 ст. Дисциркуляторна енцефалопатія. Наслідки перенесеної закритої черепно-мозкової травми. Шийний остеохондроз. Міопія середнього ступеню. Хронічний гепатит в стадії загострення».

1 квітня 2010 року Кардаві Т. Ч. після огляду був встановлений діагноз «змішаний цироз печінки, активна фаза, прогресуючий перебіг. Гепато-цилюрарна недостатність. Портальна гіпертензія. Явище гіперспленізму. Хронічний пієлонефрит. Хронічний холецистит».

Протягом всього цього часу Кардаві Т. Ч. не була надана адекватна медична допомога. Стан його здоров'я постійно погіршувався, він страждав від болю. Під час останніх судових засідань він не міг сидіти чи стояти, лежав на підлозі. Він та його адвокат подавали до Шевченківського районного суду клопотання про звільнення його з-під варті або направлення його до медичної установи, де йому зможуть надати необхідну медичну допомогу. Клопотання були відхилені судом.

31 березня 2010 року адвокат Кардави звернувся до Європейського Суду з проханням про застосування правила 39 та направлення Кардави в будь-яку лікарню м. Києва, де він зможе отримати невідкладну та необхідну медичну допомогу. Того ж дня Європейський Суд застосував правило 39, вказавши на необхідність перевірити, чи не потребує Кардава Т. відповідної медичної допомоги, та направити його в медичну установу.

---

<sup>1</sup> Підготовлено Михайлом Тарахкалом, юристом Харківської правозахисної групи.

## ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

---

1 квітня 2010 року Кардава був направлений до Київської лікарні невідкладної допомоги. 2 квітня 2010 року лікар виписав ліки Кардаві на 3–4 дні, родичі хворого придбали ці ліки, у тому числі ін'єкції. Проте, коли родичі та адвокат Кардави 6 квітня відвідали його у лікарні, то з'ясували, що ліки з пакету не були використані, з 2 по 7 квітня лікар його не наглядав, тому що був відсутній, а посада чергового лікаря у відділенні для заарештованих не передбачена. Весь цей час Кардава утримувався в палаті в антисанітарних умовах разом з іншими хворими.

7 квітня 2010 року Кардава помер.

Процедура притягнення до кримінальної відповідальності осіб, що мають відношення до побиття Т. Кардави, ще триває. Подана заява про порушення кримінальної справи відносно співробітників СІЗО.

Також слід звернути увагу на справу Ашаханова Х.Х., який помер в міжобласній лікарні для засуджених при Софіївській ВК № 45.

Ашаханов Х.Х., 1973 року народження, відбував покарання в Оріхівській виправній колонії № 88. Зі слів його співкамерників він знаходився в гарній фізичній формі, рідко скаржився на проблеми зі здоров'ям, намагався вести здоровий спосіб життя, не палив, щодня робив фізичні вправи. У вересні 2009 року Ашаханов Х.Х., зі слів його співкамерників та друзів, з якими він підтримував зв'язок, звернувся в медичну частину зі скаргами на нездужання, йому зробили дві ін'єкції невідомого медичного препарату. Після цього у Ашаханова з'явилось постійне нездужання, зник апетит, після прийому їжі часто було блювотиння, температура весь час трималась на рівні 37–37,5 °С. Ашаханов Х.Х. неодноразово звертався зі скаргами в медичну частину, наполягав провести огляд, призначити лікування. Огляд Ашаханова Х.Х. не був проведений, лікування не призначили.

3 листопада 2010 року стан Ашаханова Х.Х., зі слів його співкамерників, сильно погіршився. Він не міг вставати з ліжка через сильну слабкість, страждав через нудоту та блювотиння, його постійно морозило, температура зростала до 40 градусів та вище. На прогулянки Ашаханов Х.Х. через поганий стан здоров'я не виходив. Протягом двох місяців він, зі слів його співкамерників, втратив у вазі приблизно 20 кг. В той час, коли він був спроможний піднятися з ліжка, звертався зі скаргами до медичної частини. Йому одноразово давали пігулки (анальгін або димедрол), що знижували температуру на дуже короткий час. Декілька разів його поміщали до медичної частини, кожного разу на період не більше 5 днів. Постійного лікування та взагалі будь-якого обстеження не було. В той час, коли Ашаханов Х.Х. не був в змозі піднятися з ліжка та звернутися за допомогою до фельдшера, йому зовсім не надавалась медична допомога, оскільки охорона не реагувала на його скарги, а просто звільняла від щоденних перевірок, дозволяючи не вставати з ліжка.

19 січня 2010 року пана Ашаханова було поміщено до міжобласної лікарні для засуджених при Дніпропетровському СІЗО з діагнозом: «ВІЛ-інфекція з різко вираженою імуносупресією. Клінічна стадія IV», там він знаходився до 22 січня 2010 року.

Лише 13 лютого 2010 року його було переведено до міжобласної лікарні для засуджених при Софіївській ВК № 45, де він помер 26 березня 2010 року.

Під час розтину було встановлено, що в нього майже повністю відсутній підшкірний жир, що свідчить про повне виснаження організму».

В 2010 році почастишати випадки смерті осіб в міліції за нез'ясованих обставин.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Міліція з народом: чотири смерті і одна в лікарні/ <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1276772125>; Після спілкування з міліцією чоловік повісився. МВС каже що катувань не було: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1282121533>;

## I. ПРАВО НА ЖИТТЯ

---

Яскравим прикладом є справа Ігоря Індила, який помер в районному відділенні міліції Шевченківського району міста Києва 19 травня 2010 року. Згідно інформації ТСН Уповноважена Верховної ради з прав людини Ніна Карпачова назвала цей випадок вбивством.<sup>3</sup>

Відповідно до Акту судово-гістологічного дослідження № 927 від 20.05.2010 р.:

«Смерть Індила І.І. 1990 р.н. наступила від закритої черепно-мозкової травми з переломом костей склепіння та основи черепа, крововиливу під оболонку речовини головного мозку з розвитком стиснення, набряку та набухання головного мозку.»

Ще одна справа, яка стосується смерті в міліції, є справа Дмитра Ящука, якого знайшли повішеним у Святошинському райвідділі міліції м. Києва. В цій справі рідним довгий час не давали оглянути тіло померлого та провести альтернативну судово-медичну експертизу.<sup>4</sup>

Загалом за інформацією ЗМІ в 2010 році в порівнянні з 2009 роком значно збільшилася кількість осіб, що померли в установах МВС. Так у 2009 році був зафіксований 21 смертний випадок в установах МВС, а на початок жовтня 2010 року була зафіксована вже 41 смерть<sup>5</sup>.

Необхідно згадати про ситуацію з дотриманням права на життя в Збройних силах. Практично на рівні 2008 року залишилось число злочинів, пов'язаних з порушенням правил взаємовідносин між військовослужбовцями (121 у 2009 році проти 118 — у 2008)<sup>6</sup>.

## 2. ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВОЮ ЗАХОДІВ ЩОДО ОХОРОНИ ЖИТТЯ

Викликає серйозне занепокоєння ситуація з охороною життя людей міліцією під час проведення масових заходів. У деяких випадках міліціонери не втручаються, навіть коли вони є очевидцями загрози життю людей.

Яскравим прикладом цього є події 2 червня 2010 року в Парку Горького в м. Харкові<sup>7</sup>, коли присутні на місці події працівники міліції відмовилися зупинити спилювання дерев, не дивлячись на пряму загрозу життю людини, в результаті чого спиляне дерево впало у крону дерева, на якому знаходився протестант<sup>8</sup>.

На жаль, цей випадок не є поодиноким. Так, за інформацією ЗМІ<sup>9</sup>, 25 вересня 2010 року в м. Харкові вболівальники місцевого футбольного клубу на очах працівників міліції закидали камінням автобус з гравцями команди-супротивника, проте міліція не зробила жодної спроби припинити напад, а лише спостерігала з відстані.

---

<sup>3</sup> Карпачова назвала смерть студента у київському відділку міліції вбивством. <http://tsn.ua/ukrayina/karpachova-smert-studenta-u-kiyivskomu-viddilku-miliciji-ce-vbivstvo.html>

<sup>4</sup> В Києве в райотделе милиции повесился 25-летний парень (<http://ntn.ua/ru/news/society/2010/06/16/3965>)

<sup>5</sup> Правозащитники: вдвое выросло число смертей задержанных милицией. <http://www.unian.net/rus/news/news-410784.html> На кінець грудня кількість смертних випадків в установах МВС, інформація про які потрапила до публічної сфери, досягла 50-ти.

<sup>6</sup> ІНФОРМАЦІЯ / Про стан законності в державі за 2009 рік (відповідно до статті 2 Закону України «Про прокуратуру») ([http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=36585](http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?_m=publications&_t=rec&id=36585)).

<sup>7</sup> <http://glavnoe.ua/news/n51769>;

<sup>8</sup> На разгон мирного митинга в Харькове отправлены вооружённые наряды милиции (<http://rus.newsru.ua/ukraine/02jun2010/kharkiv.html>)

<sup>9</sup> Милицию заинтересовало нападение на автобусы ФК «Шахтер» в Харькове (<http://unian.net/rus/news/news-397790.html>); В Харькове разбились автобусы болельщиков «Шахтера». Правоохранители повели себя странно (<http://donetsk.proua.com/news/2010/09/27/093011.html>).

Усе ще зберігається високий рівень смертності населення, у тому числі дитячої. Зазначену проблему фахівці пов'язують в першу чергу з недостатнім рівнем фінансування медичних закладів та недостатньо якісною підготовкою лікарів та наголошують на необхідності реформування цієї сфери<sup>10</sup>.

Доволі часто у ЗМІ з'являються повідомлення про лікарські помилки<sup>11</sup>. Прикладом такої помилки є справа пані П.

28 березня 2009 року швидка допомога доставила пані П. до комунальної установи охорони здоров'я «Міський пологовий будинок № 2» (далі — МПБ № 2) через завчасне відходження околоплідних вод. Пані П. була оглянута на санітарному пропускному пункті лікарем, який усно ознайомив пані П. з її діагнозом: невірне розміщення плоду, випадіння ніжки плоду, завчасне відходження околоплідних вод. Невірне розміщення плоду є підставою для кесарського розтину. Медичні співробітники МПБ № 2 повідомили пані П. про план лікування, що передбачав здійснення операції «кесарський розтин» та почали підготовку до операції. Однак головний лікар усним розпорядженням по телефону наказала змінити план пологів, відмінити підготовку до здійснення операції та стимулювати пологи медичними препаратами при невірному розміщенні плоду після зливу околоплідних вод, порушивши діючі накази МОЗ з надання допомоги в таких випадках. Внаслідок зміни плану прийняття пологів у пані П. народилася дитина з пологовими травмами: перелам лівого плеча в середній третині, перинатальне гіпоксично-ішемічне враження центральної нервової системи.

### 3. ОБОВ'ЯЗОК ДЕРЖАВИ ЗАБЕЗПЕЧИТИ ЕФЕКТИВНЕ РОЗСЛІДУВАННЯ ПОЗБАВЛЕННЯ ЖИТТЯ

Обов'язок держави захищати право на життя передбачає, що у разі, коли людина була позбавлена життя, має здійснюватися офіційне розслідування. Таке розслідування має бути проведено невідкладно, незалежним та неупередженим органом, в такому розслідуванні мають здійснюватися всі розумні кроки для забезпечення доказів, які стосуються відповідного інциденту, тощо.

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

Згідно зі статистичною інформацією прокуратури нерозкритими залишаються понад 165,6 тис. злочинів, або майже кожен третій з числа вчинених у 2009 році. Загальна кількість нерозкритих злочинів, з урахуванням минулих років, становить 2 032 637, з яких 1 148 639 — тяжкі та особливо тяжкі, 6913 умисних вбивств і замахів та понад 17 тис. умисних тяжких тілесних ушкоджень.<sup>12</sup>

МВС приводить наступну статистику зареєстрованих та розкритих злочинів:

---

<sup>10</sup> Стан медицини в Україні потребує негайного покращення. Якщо найближчим часом не буде звернута увага держави до медицини, то тоді будуть дуже погані наслідки (<http://www.radioera.com.ua/eranews/?idArticle=16904>); Українська медицина. Чи є перспектива побачити світло в кінці тунелю? (<http://www.privatmed.in.ua/viewtopic.php?p=1965&sid=2e1430303aed2e466ae1c1dce7d83eda>)

<sup>11</sup> «Лікарі вбили її своєю недбалістю» <http://www.molbuk.com/vnomer/kriminal/30083-likari-vbili-yiyi-svoeyejunedbalistju.html>

<sup>12</sup> ІНФОРМАЦІЯ /Про стан законності в державі за 2009 рік (відповідно до статті 2 Закону України «Про прокуратуру») [http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=36585](http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?_m=publications&_t=rec&id=36585)



## І. ПРАВО НА ЖИТТЯ

*Злочини, що спричинили смерть потерпілого у 2009 році<sup>13</sup>*

		Зареєстровано злочинів			Відсоток розкриття, %	
		2008	2009	динаміка, %	2008	2009
	тяжких та особливо тяжких	119678	138756	15,9	67,1	61,0
<b>Окремі види злочинів</b>	Умисне вбивство (та замах)	2707	2478	-8,5	93,1	93,3
	Умисне тяжке тілесне ушкодження що спричинило смерть потерпілого	1633	1118	-31,5	94,2	93,6

*Злочини, що спричинили смерть потерпілого у першому півріччі 2010 року<sup>14</sup>*

		Зареєстровано злочинів			Відсоток розкриття, %	
		торік	Поточний рік	динаміка, %	торік	Поточний рік
	тяжких та особливо тяжких	59064	82536	39,7	74,9	69,4
<b>Окремі види злочинів</b>	Умисне вбивство (та замах)	1317	1188	-9,8	93,5	96,4
	Умисне тяжке тілесне ушкодження що спричинило смерть потерпілого	584	460	-21,2	95,0	96,7

Слід відмітити, що кількість зареєстрованих злочинів показує статистику тільки щодо відкритих кримінальних справ. Але не рідко такі справи можуть і не відкриватися, особливо у суперечливих випадках, чи коли є певна зацікавленість слідчих.

Так, 18 лютого 2010 року Генеральною прокуратурою України за фактом зловживання службовим становищем службовими особами прокуратури Вовчанського району та Вовчанського РВ ГУ МВС України в Харківській області було порушено кримінальну справу за ознаками злочину, передбаченого ч. 3 ст. 364 КК України. В постанові про порушення кримінальної справи було зазначено:

«...працівники прокуратури Вовчанського району та Вовчанського РВ ГУ МВС України в Харківській області, які приймали участь в огляді місця події, з метою приховування скоєного злочину — умисного вбивства невстановленого чоловіка, будучи службовими особами та використовуючи службове становище всупереч інтересам служби,

<sup>13</sup> Стан та структура злочинності в Україні (2008–2009 р.р.) <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/control/main/uk/publish/article/233004>

<sup>14</sup> Стан та структура злочинності в Україні (2010 — I півріччя) <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/control/main/uk/publish/article/233004>

відчленували від вказаного трупа голову, на якій були виявлені сліди насильницької смерті та сховали її в одній з водойм м. Вовчанська».

Проведені прокурорами перевірки свідчать про негативну тенденцію щодо збільшення випадків приховування працівниками міліції злочинів від обліку у 2009 році, у тому числі тяжких та особливо тяжких, шляхом їх nereєстрації або незаконної відмови в порушенні кримінальних справ.

Прокурорами виявлено та поставлено на облік понад 18 тис. прихованих від обліку злочинів, понад 17 тис. з них — з одночасним скасуванням незаконних постанов про відмову в порушенні кримінальних справ. За результатами розслідування вже понад 5 тис. (5093) порушених кримінальних справ скеровано до суду, а значить особи, які скоїли злочини, встановлені, права потерпілих поновлено.<sup>15</sup>

Окремо слід зазначити, що відповідно до національного законодавства без формального акту про порушення кримінальної справи неможливо провести повноцінне розслідування.

Єдиним актом, що дозволяє розпочати кримінальне розслідування, є постанова про порушення кримінальної справи (ч. 1 ст. 98 КПК України), яка створює правові підстави для подальших процесуальних дій. Відповідно до законодавства України, тільки після порушення кримінальної справи можливо проводити слідчі та інші процесуальні дії. Проведення допитів, обшуків, виїмок, експертиз та інших слідчих дій до винесення постанови про порушення кримінальної справи закон не передбачає. До порушення кримінальної справи у вигляді виключення у невідкладних справах допускається проведення огляду місця події (ч. 2 ст. 190 КПК України), накладення арешту на кореспонденцію та зняття інформації з каналів зв'язку з метою запобігти злочину (ч. 3 ст. 187 КПК України).

Тому поширеною є ситуація, коли орган розслідування відмовляє в порушенні кримінальної справи, щоб не проводити розслідування. Особливо часто відмови в порушенні кримінальної справи відбуваються у випадках позбавлення життя працівником правоохоронного органу, смертей у лікарнях, смертей у наслідок ДТП, смертей у місцях позбавлення волі тощо.

Пізніше зазначені відмови можуть скасовуватися судами, проте частіше це не впливає на ефективність розслідування, оскільки на початковому етапі не були зафіксовані докази.

Дуже складною є процедура доступу жертв злочинів до матеріалів справи у разі відмови в порушенні кримінальної справи. Орган розслідування майже завжди відмовляє таким особам в ознайомленні з матеріалами справи, і єдиним способом для них залишається оскаржити постанову про відмову в порушенні справи до суду і вже там ознайомитися з матеріалами.

Також існує проблема з визнанням процесуального становища потерпілого у відкритих кримінальних справах. Особа визнається потерпілою від злочину лише за окремою постановою слідчого.

Розслідування вже порушених кримінальних справ дуже часто проводиться повільно і неякісно.<sup>16</sup>

За інформацією прокуратури здебільшого оперативно-розшукові заходи, особливо щодо розкриття злочинів минулих років, проводяться повільно, на низькому професійному рівні, при їх проведенні допускаються суттєві порушення законодавства. Нерідко

<sup>15</sup> ІНФОРМАЦІЯ /Про стан законності в державі за 2009 рік (відповідно до статті 2 Закону України «Про прокуратуру») [http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=36585](http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?_m=publications&_t=rec&id=36585)

<sup>16</sup> *Gongadze v. Ukraine*, № 34056/02 (Sect. 2), ECHR 2005-XI — (8.11.05); *Muravskaya v. Ukraine*, № 249/03 (Sect. 5) (Eng) — (13.11.08).

## I. ПРАВО НА ЖИТТЯ

---

кримінальні справи порушуються несвоєчасно, першочергові слідчі дії у них проводяться неякісно. Поширення набули факти прийняття незаконних рішень про зупинення досудового слідства і закриття справ.<sup>17</sup>

Особливої уваги заслуговує розслідування смертей в місцях позбавлення волі, а також внаслідок застосування міліціонерами та іншими державними службовцями летальної сили. В зазначених справах в переважній кількості випадків початкове розслідування проводить причетний орган (адміністрація місця позбавлення волі, де померла особа або орган розслідування МВС, СБУ, тощо, працівником якого було застосовано летальну силу), який збирає докази вини або невинуватості своїх працівників, і тільки після цього передає зазначені матеріали до прокуратури. Фактично складається ситуація, коли прокуратура приймає рішення про порушення кримінальної справи або відмову в її порушенні виключно на підставі доказів, зібраних причетним органом, що не задовольняє вимозі незалежності.

Також існує проблема неналежного розслідування смертей внаслідок ДТП. Так у грудні 2010 року біля обласного управління внутрішніх справ в м. Миколаєві родичі загиблих в ДТП намагалися провести мітинг, звинувачуючи органи розслідування в бездіяльності, а саме в тому, що розслідування за фактами смерті їх близьких тривають роками та не передаються до суду<sup>18</sup>.

У 2009–2010 роках Європейським судом було постановлено три рішення щодо порушення статті 2 Конвенції з прав людини, у яких констатовано неналежне розслідування випадків смерті.

Так, у рішенні у справі Дудника (Dudnyk) проти України від 10 грудня 2009 року (№ 17985/04) Європейський суд визнав порушення статті 2 Конвенції в її процесуальному аспекті:

30 травня 2000 року невстановлена особа спричинила ушкодження, що призвели до смерті сина заявника в коридорі гуртожитку Черкаського технологічного університету. 7 червня 2000 року була порушена кримінальна справа. Суд зазначив, що розслідування триває дотепер, оскільки особа злочинця не була встановлена. Уряд не надав до Суду детальної інформації про слідчі дії, що були здійснені за вказаною справою. На підставі наявних матеріалів Суд не мав змоги прийти до висновку, чи були заходи, вжиті національними органами за цією справою, всебічними та вичерпними. Окрім того, національні органи неодноразово відміняли рішення про припинення розслідування, вказуючи на те, які слідчі дії необхідно провести. Однак вказані інструкції не завжди виконувались. Окрім того, національні органи самі визнали, що вжиті заходи не були всебічними та повними.

В рішенні у справі Мироненка (Myronenko) проти України від 18 лютого 2010 року (№ 15938/02) було також встановлено порушення статті 2 Конвенції в процесуальному аспекті:

10 липня 1998 року син заявника Ю.М. був знайдений мертвим у своєму домі. Слідчим були опитані родичі та друзі Ю.М. Було проведено розтин трупу, за результатами якого експерт встановив, що смерть Ю.М. настала від черепно-мозкової травми внаслідок падіння.

17 липня 1998 року слідчий відмовив у порушенні кримінальної справи.

5 жовтня 1998 року слідчий отримав інформацію, що напередодні ввечері, перед тим як було знайдено труп Ю.М., у нього в дома була вечірка, де З. и К. сильно побили Ю.М.

Було проведено повторне медичне обстеження трупа Ю.М., що підтвердило результати попереднього.

---

<sup>17</sup> ІНФОРМАЦІЯ /Про стан законності в державі за 2009 рік (відповідно до статті 2 Закону України «Про прокуратуру») [http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=36585](http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?_m=publications&_t=rec&id=36585)

<sup>18</sup> Как менты разгоняли митинг матерей в Николаеве. <http://www.obozrevatel.com/news/2010/12/2/407147.htm> / В Николаеве милиция разогнала митинг возле областного управления внутренних дел <http://ltv.com.ua/ru/news/2010/12/01/2717>.

У березні 1999 року розслідування знову було припинено внаслідок відсутності достатніх доказів причетності З. и К. до смерті Ю.М.

Надалі розслідування неодноразово поновлювалося через його неповноту та знову припинялося. Було проведено низку експертиз, протягом яких було встановлено, що Ю.М. помер від удару або ударів по голові твердим предметом, а не від падіння.

На думку Суду, ефективність розслідування була значною мірою знижена на його первинному етапі. Тоді не був проведений вичерпний перелік необхідних експертиз. Працівники міліції, що першими прибули на місце події, були допитані приблизно через півроку. Також Суд наголосив, що відмови у порушенні кримінальної справи неодноразово скасовувалися як незаконні.

В рішенні у справі Любові Єфименко (Lyubov Efimenko) проти України від 25 листопада 2010 року (№ 75726/01) було також встановлено порушення статті 2 Конвенції в процесуальному аспекті:

Син заявника, Е., помер на початку червня 1993 року від травм, отриманих у барі. Після проведення медичної експертизи, що встановила, що причиною смерті була низка серйозних травм голови, через два дні після інциденту, було порушено кримінальну справу та почалось розслідування. Пізніше також було розпочато розслідування за фактом крадіжки у пана Е. ювелірних виробів. В кінці липня слідчий звинуватив двох осіб, Д. и С., у заподіянні тілесних ушкоджень, що призвели до смерті, та оголосив вказаних осіб у загальнонаціональний розшук. По причині їх відсутності, в серпні 1993 року розслідування було призупинено. С. був заарештований в Російській Федерації на початку 1997 року, проте його відпустили через місяць, оскільки українські органи влади не подали запит щодо екстрадиції у встановлений термін.

У березні 2000 року другий підозрюваний, Д., був заарештований у Російській Федерації та екстрадований до України в липні того ж року. Він був звинувачений у нанесенні тілесних ушкоджень Е. Після допиту Д., що заперечував свою вину та стверджував, що він бачив, як Е. наносив побої іншій особі, та, після допиту інших свідків, що знаходились в барі тієї ночі, коли помер Е., міліція на початку серпня закрила кримінальну справу по причині нестачі доказів. Пані Єфименко повідомили про це рішення у вересні. В листопаді 2000 року прокурор відмінив вказане рішення, оскільки не всі докази були узяті до уваги, а також були виявлені невідповідності в свідченнях свідків. Протягом того ж місяця розслідування по відношенню до С. було знову відновлено, та в травні 2001 року він був екстрадований до України. Після того, як він та інші свідки були допитані, слідчі прийшли до висновку, що тілесні ушкодження Е. були нанесені третьою особою, В.Б., що померла раніше. У червні та липні 2001 року кримінальні справи по обвинуваченню С. и Д. були закриті. У вересні 2001 року прокуратура АРК повернула справу районному прокурору для проведення додаткового розслідування, посилаючись на низку процесуальних недоліків та на те, що взагалі не проводилось розслідування за фактом пограбування пана Е.

В період з 2002 року по 2004 рік кримінальна справа неодноразово закривалась та відкривалась знову, оскільки прокуратура АРК та суди вказували на недоліки в розслідуванні, а саме на те, що жодного разу не були усунені протиріччя в свідченнях підозрюваних, що не були проведені очні ставки між підозрюваними та свідками, а також на те, що низка свідків не була допитана стосовно питання, хто саме знаходився в барі у відповідний час. Пані Єфименко неодноразово скаржилась на нездатність органів розслідувати обставини смерті її сина. Розслідування справи триває до цього часу.

Суд встановив, що справа неодноразово поверталась на додаткове розслідування, тому що прокуратурою та судами було знайдено низку недоліків. Слідчі неякісно допитували свідків і підозрюваних, тому було необхідно проводити додатковий допит за тими ж запитаннями. Низка свідків, що мали змогу повідомити про події, так і не були допитані, тому що їх місцезнаходження було невідоме. Проте, не дивлячись на це, не було здійснено серйозних спроб встановити їх місцезнаходження.

## I. ПРАВО НА ЖИТТЯ

---

У той час, коли національні суди встановили, що розслідування смерті Е. було проведено поверхово, ніяких дисциплінарних або інших заходів не було прийнято по відношенню до причетних осіб.

Суд дійшов висновку, що мало місце порушення статті 2 Конвенції в процесуальному аспекті.

### 4. ЗНИКНЕННЯ ОСІБ

Україна не підписала Міжнародну конвенцію ООН щодо захисту всіх осіб від насильницького зникнення. Крім того, для набрання чинності цією конвенцією необхідно, щоб її ратифікувала ще одна країна-член ООН<sup>19</sup>.

У цьому аспекті слід звернути увагу на резонансну справу 2010 року з приводу зникнення редактора харківської газети «Новий стиль».

За інформацією, розміщеною на офіційному сайті МВС України:

До Держинського райвідділу міліції міста Харкова 12 серпня о 22–30 звернулись родичі головного редактора інформаційної газети «Новий стиль» Кліментьєва Василя Петровича, 1943 року народження, із заявою про те, що минулого дня він пішов з дому та досі не повернувся.

В ході проведення перевірки працівниками міліції встановлено, що 11 серпня В. Кліментьєв виїхав з дому з невідомим чоловіком на автомобілі «БМВ», сріблястого кольору, у невідомому напрямку.

Заява потерпілої сторони була зареєстрована відповідно до чинного законодавства. Працівниками міліції проведено комплекс оперативно-розшукових заходів. Оскільки протягом двох днів з моменту звернення не вдалося встановити місцезнаходження розшукуваного, 15 серпня 2010 року слідчим відділом Держинського РВ ХМУ ГУМВС України в Харківській області порушено кримінальну справу за ст. 115 КК України (навмисне вбивство).

Наразі проводиться весь комплекс слідчо-оперативних заходів, з метою встановлення місця знаходження зниклого без вісті, відпрацьовуються всі можливі версії зникнення, пов'язані як з виконанням журналістом професійних обов'язків, так й інші.

Розслідування цієї кримінальної справи знаходиться на контролі Міністра внутрішніх справ А. Могильова.<sup>20</sup>

Ще одна справа, яка стосується зникнення — це справа Манченка Віктора Володимировича:

Манченко В.В. з товаришем 19 липня 2010 року були затримані працівниками Вишгородського районного відділу міліції Київської області за скоєння адміністративного правопорушення. Після затримання пана Марченка живим не бачили.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-16&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-16&chapter=4&lang=en)

<sup>20</sup> [http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/391677?search\\_param=%D0%BA%D0%BB%D1%96%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8C%D1%94%D0%B2&searchForum=1&searchDocarch=1&searchPublishing=1](http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/391677?search_param=%D0%BA%D0%BB%D1%96%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8C%D1%94%D0%B2&searchForum=1&searchDocarch=1&searchPublishing=1)

<sup>21</sup> Під Києвом чоловік потрапив до міліції і безслідно зник./ <http://tsn.ua/ukrayina/pid-kiyevom-cholovik-potrapiv-do-miliciji-i-bezslidno-znik.html>

### 5. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Запровадити ефективні механізми розслідування смертей, особливо тих, що були викликані діями представників правоохоронних органів, а саме:

- законодавчо створити обов'язок порушувати кримінальну справу у будь-якому випадку смерті людини для того, щоб орган розслідування без невиправданих затримок міг зафіксувати необхідні докази, або навіть взагалі відмовитися від такої стадії кримінального розслідування, як порушення кримінальної справи;
- розробити детальні інструкції в яких зафіксувати мінімальний перелік слідчих дій, які мають бути проведені в кожному випадку смерті для того, щоб орган розслідування міг ставити питання про закриття кримінальної справи;
- регулярно проводити підготовку (перепідготовку) працівників органів розслідування для підвищення якості проведення ними слідчих дій;
- чітко окреслити в законодавстві і звести до мінімуму кількість підстав для оскарження постанови про порушення кримінальної справи, заборонити судам скасовувати зазначені постанови з формальних підстав.
- створити незалежний орган розслідування смертей осіб в місцях позбавлення волі, а також смертей осіб внаслідок застосування летальної сили працівниками державних органів.

2. Законодавчо зобов'язати орган розслідування з розумними інтервалами інформувати потерпілих та їх родичів про хід розслідування справи.

3. Законодавчо закріпити можливість проведення незалежної судово-медичної експертизи для оцінки причин завдання смерті особі.

4. Провести навчання працівників міліції, які задіяні для охорони громадського порядку під час проведення масових заходів. Притягати до відповідальності міліціонерів, що відмовляються припинити правопорушення, очевидцями якого вони є.

5. Прийняти Закон України «Про права пацієнтів», що буде забезпечувати правові гарантії дотримання прав пацієнтів на життя.

6. Провести реформи в сфері охорони здоров'я з метою попередження зростання показників дитячої й малюкової смертності.

7. Підписати та ратифікувати Міжнародну конвенцію щодо захисту всіх осіб від насильницького зникнення, прийняту 20 грудня 2006 року (Резолюція Генеральної Асамблеї ООН A/RES/61/177).

## II. ЗАХИСТ ВІД КАТУВАНЬ ТА ІНШИХ ВИДІВ ПОГАНОВОГО ПОВОДЖЕННЯ<sup>1</sup>

### 1. ЗМІНА РЕДАКЦІЇ СТАТТІ 127 КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

Законом України від 5 листопада 2009 року було внесено зміни до статті 127 Кримінального кодексу.

Зміни до частини другої цієї статті можна побачити з порівняльної таблиці:

<i>У редакції Закону від 05.11.2009 р. № 707-VI</i>	<i>У редакції Закону України від 15.04.2008 р. № 270-VI</i>
Ті самі дії, вчинені повторно або за попередньою змовою групою осіб, або з <b>мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості</b> , — караються позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років.	Ті самі дії, вчинені повторно або за попередньою змовою групою осіб, або <b>службовою особою з використанням свого службового становища</b> , — караються позбавленням волі на строк від трьох до семи років.

Відтак, з тексту статті зникає спеціальний суб'єкт злочину — службова особа, а разом з ним й сутність кваліфікації та значення терміну «катування», визначеному в першій статті Конвенції проти катувань. Видається, що державна посадова особа, наприклад міліціонер, використовуючи свої власні повноваження, наприклад доставляння до райвідділу та/або застосування наручників чи прийомів рукопашного бою, не будуть нести більш суворе покарання ніж звичайна людина — суб'єкт злочину за статтею 127 КК України.

Таким чином, чинна редакція статті не відповідає вимогам статей 1–4 Конвенції ООН проти катувань, проте не надає жодних гарантій від свавілля посадової особи, зокрема, щодо застосування катувань або ігнорування при їх застосуванні іншими.

Натомість, в статті з'явилась кваліфікація «з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості», яка є частковою деталізацією терміну «дискримінація», введеному в першу частину статті 127 КК України в 2008 році.

Таким чином, чинна редакція статті впроваджує додаткові підстави для можливої корупції, оскільки від кваліфікації за частиною 1 — «...з метою...дискримінації», чи за частиною 2 — «з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості» залежатиме різниця в санкціях, які суттєво відрізняються — до 5-ти років та до 10 років позбавлення волі відповідно.

<sup>1</sup> Підготовлено Андрієм Крістенком, правовим експертом Харківської правозахисної групи, членом правління Інституту правових досліджень і стратегій.

Слід підкреслити, що, намагаючись удосконалити національне законодавство в сфері жорстокого поводження, законодавець припускається все більш серйозних помилок, які можуть призвести до непередбачуваних наслідків.

Рішення, наявні у Судовому реєстрі, свідчать, що стаття 127 застосовується головним чином до загальних суб'єктів, тобто до вчинення злочину неслужбовою особою (див. <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/3556577>, <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/5032766>, <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/9863591>, <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/12075700>, <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/1516863>, <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/7347533>).

У Судовому реєстрі є лише одне рішення, у якому містяться відомості про справу, де стаття 127 була застосована до працівників міліції. 29 вересня 2008 року апеляційним судом Херсонської області було засуджено кількох працівників міліції за вчинення, серед іншого, катування за наступних обставин.

Дільничний інспектор та начальник відділення дільничних інспекторів Білозерського райвідділу міліції Херсонської області 13 серпня 2005 року приблизно о 21 годині прийшли до будинку потерпілого, розташованого в селі Дар'ївці Білозерського району Херсонської області, з метою перевірити причетність останнього до крадіжки майна з кафе «Затишок». Після цього вони затримали потерпілого та доставили в Білозерський райвідділ міліції, де затримали нібито за злісну непокору та помістили в камеру для адміністративно-затриманих осіб. Наступного дня об 11 годині 40 хвилин дільничний інспектор завів потерпілого до кабінету дільничних інспекторів. Присутній у кабінеті інший дільничний інспектор з метою примусити дати визнавальні пояснення став катувати потерпілого. Він ударив його декілька разів руками та ногами по тулубу, потім скував руки кайданками. Взяв предмет, схожий на нунчаки, й завдав не менше 22 ударів по тулубу, верхніх та нижніх кінцівках, якими спричинив сильну фізичну біль, моральні страждання та тяжкі тілесні ушкодження небезпечні для життя в момент заподіяння у вигляді множинних синців із утворенням глибоких м'язових гематом та странгуляційних борозен на руках. Внаслідок заподіяних тілесних ушкоджень потерпілий 15 серпня 2005 року помер у лікарні.

Але 14 квітня 2009 року вирок був скасований Верховним Судом України і справа в частині звинувачення у катуванні була направлена на новий судовий розгляд. (<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/3835898>). Подальших рішень за цією справою судовий реєстр не містить.

## 2. ПОШИРЕНІСТЬ КАТУВАНЬ

Проблема застосування катувань в 2009–2010 роках залишається актуальною. Причини, які викликають катування, залишаються тими ж, що були зазначені у річних Доповідях 2004–2008 років<sup>2</sup>.

За оцінками Харківського інституту соціальних досліджень від 100 до 120 тисяч осіб потерпають від тортур в органах внутрішніх справ.<sup>3</sup> Жертвами незаконного насильства в органах внутрішніх справ стали від 780 до 790 тисяч осіб (для порівняння цей показник у 2004 року становив більше 1 млн. осіб, а в 2009 р. — 604 тис. осіб<sup>4</sup>). Це означає, що у 2010 році кожні 40 секунд якась людина зазнавала незаконно насильства з боку працівників міліції. Проте прокуратура не визнає такого масштабу незаконного застосування сили органами внутрішніх справ. Так, перший заступник прокурора Харківської області Олександр Кирилюк повідомив на брифінгу<sup>5</sup>, що впродовж 2010 року до органів прокуратури Харківської області

<sup>2</sup> Доступно в Інтернеті за адресами: <https://www.helsinki.org.ua/index.php?r=alb7> та <http://www.khpg.org/index.php?r=alb6c14>

<sup>3</sup> <http://www.urist.in.ua/archive/index.php/t-128156.html>

<sup>4</sup> Моніторинг незаконного насильства в ОВС України. — Харків: Права людини, 2010. — 192 с.

<sup>5</sup> <http://www.unian.net/ukr/news/news-414848.html>



## II. ЗАХИСТ ВІД КАТУВАНЬ ТА ІНШИХ ВИДІВ ПОГАНОГО ПОВОДЖЕННЯ

надійшло більше 230 заяв про застосування до підслідних недозволених методів слідства чи дізнання, і «у 213 випадках було прийняте рішення про відмову в порушенні кримінальної справи. Тільки за трьома фактами органами прокуратури були порушені справи». На думку Кирилюка, заяви про тортури в правоохоронних органах спрямовані в основному на те, щоб змусити суд та органи досудового слідства засумніватися у винуватості підслідного. А на нашу думку, прокуратура з різних причин, про які багато сказано у попередніх доповідях 2004-2008 рр., не хоче розслідувати злочини з боку органів внутрішніх справ.

Повідомлення про погане поведження з боку міліції продовжують надходити до громадських організацій. Мережею громадських приймалень УГСПЛ за 2009 рік зареєстровано 202 скарги, а за 9 місяців 2010 року — 166 скарг на різні форми поганого поведження. Наведемо кілька прикладів.

### 2.1. ПОБИТТЯ УВ'ЯЗНЕНИХ ТА ЗАСУДЖЕНИХ

12 січня 2009 року після прибуття ув'язнених етапом із Дніпропетровського СІЗО № 3 для участі в судових засіданнях та слідчих діях людей кілька годин тримали в холодних автомобілях на вулиці, після чого відбулося масове їх побиття із застосуванням спецзасобів. Як наслідок, тілесні ушкодження отримали 18 осіб. Обласна прокуратура порушила кримінальну справу за фактом заподіяння тілесних ушкоджень особам, які знаходяться в ІТТ Нікопольського міськвідділу ГУМВСб.

В жовтні 2009 року вичерпавши можливі правові засоби захисту, адвокати ув'язненого *Юрія Бекетова* звернулися до Європейського суду з прав людини. 30 жовтня голова палати, якій було передано справу, в пріоритетному поданні постановив, щоб «органи влади України забезпечили негайне переведення заявника до лікарні або іншого лікувального закладу, де він буде мати можливість отримати лікування, якого потребує». Однак, за інформацією адвокатів, Бекетов навіть після цього не був негайно госпіталізований<sup>7</sup>.

10 листопада 2009 року до громадської приймальні Центру правових та політичних досліджень «СІМ» звернулися родичі засудженого *Віталія Возняка* з проханням про надання йому юридичної допомоги, оскільки їм стало відомо, що під час етапування до місця відбування покарання його було побито в Луцькому СІЗО. Родичі стверджували про значну кількість ушкоджень, отриманих Віталієм, зокрема, йшлося про численні синці та переломи пальців обох рук.

1 липня 2010 року Європейський суд з прав людини прийняв рішення про масове побиття засуджених в Ізяславській колонії № 58<sup>8</sup>. Він визнав, крім іншого, що заявники були жорстоко побиті під час навчання спеціального підрозділу Департаменту виконання покарань та після цього не отримували медичної допомоги<sup>9</sup>. І саме у день оприлюднення рішення Європейського суду за жажливими подіями у Замковій колонії стали відомі нові факти знущань над ув'язненими. Той же сценарій, але тепер мова йде про масове побиття засуджених в установі виконання покарань № 1 у м. Вінниці. За повідомленням Вінницької правозахисної групи (ВПГ) причиною знущань над засудженими стала відмова багатьох з них залишати камери для виїзду на судові засідання<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> Дивись докладніше на сайті Омбудсмена: Тортури голодом, холодом та побиття міліцією ув'язнених ІТТ міста Нікополя підтвердилися: [http://www.ombudsman.kiev.ua/pres/releases/rel\\_09\\_01\\_21\\_1.htm](http://www.ombudsman.kiev.ua/pres/releases/rel_09_01_21_1.htm)

<sup>7</sup> Дивись докладніше на сайті УГСПЛ: Адвокати заявляють про катування в Київському СІЗО: <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1257503621>

<sup>8</sup> Дивись оригінальний текст на офіційному сайті Суда: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbk&action=html&highlight=davydov&sessionId=59634646&skin=hudoc-en>. Виклад рішення російською мовою <http://hr-lawyers.org/index.php?id=1265741384>.

<sup>9</sup> Дивись докладніше: <http://hr-lawyers.org/index.php?id=1265741384>

<sup>10</sup> Дивись докладніше на сайті ВПГ: <http://www.vpg.org.ua/2010/07/1.html>

### 2.2. ЖОРСТОКЕ ПОВОДЖЕННЯ ТА КАТУВАННЯ ЗАТРИМАНИХ В МІЛІЦІЇ

27 липня 2009 року проти п'ятьох співробітників Деснянського райвідділу міліції м. Чернігова, які причетні до побиття *Григорія Атрощенко*, було порушено кримінальну справу за ст. 365 (перевищення влади або службових повноважень) та ст. 366 (службове підроблення) КК України. Працівників міліції звинувачують у тому, що вони застосовували до хлопця катування з метою отримання зізнань в крадіжці мобільного телефону<sup>11</sup>.

25 лютого 2010 року близько 22.00 в районі Привокзальної площі Києва хлопець став жертвою нападу невідомих йому осіб. Йому було завдано два проникаючі ножові поранення: черевної порожнини (з пораненням печінки) та попереку.

Не минуло й тижня перебування потерпілого поза стінами лікарні, як працівники Залізничного райвідділу міліції вирішили форсувати розкриття зареєстрованого у них тяжкого кримінального злочину. Його привезли у Залізничний райвідділ міліції, де розпочали розмову з ляпасу в лице. В одному з кабінетів на третьому поверсі райвідділу його протримали до ранку, мотивуючи тим, що так порадив зробити слідчий, який розслідує справу. Увесь цей час працівники райвідділу били хлопця кулаками в голову, в лице, копали по ногах (один із них, оглянувши ще свіжі рани хлопця, порадив не копати в живіт, бо той зовсім «клякне»), знущалися, ображали та залякували. Незаконно протримавши 1,5 доби в райвідділі, хлопця відпустили додому. При цьому міліціонери наголосили, що це не остання їх «неформальна зустріч». «Якщо вони (винуватці злочину) тебе не доріжуть, то ми самі тебе вб'ємо», — пригрозили хлопцеві на прощання<sup>12</sup>.

Особливо слід виділити справу Якова Строгана, який заявив про те, що у серпні 2010 року його викрали працівники Київського райвідділу міліції м. Харкова, жорстоко катували та протягом кількох днів тримали у незареєстрованому місці (невідомій квартирі), вимагаючи у його дружини хабар. Оскільки ніякого розслідування з боку прокуратури за його заявою не відбувалося, Яків оприлюднив ці факти через ЗМІ та на слуханнях у Комітеті Верховної Ради 1 грудня 2010 року. Після цього справа щодо побутової бійки була перекваліфікована у замах на вбивство, а Строган був затриманий. Наступного дня він був доставлений до суду з видимими тілесними ушкодженнями та у поганому стані здоров'я. Оскільки працівникам міліції було відомо про увагу ЗМІ до цієї історії, відсутність жодних намагань навіть приховати сліди поганого поведження можна розцінювати як відверту демонстрацію сили та безкарності, адресовану усім дійсним або потенційним жертвам катувань.

Більше інформації про випадки застосування катувань та незаконного насильства у 2010 році можна знайти за посиланням <http://maidan.org.ua/special/pk/>

### 3. РОЗСЛІДУВАННЯ СКАРГ НА ПОГАНЕ ПОВОДЖЕННЯ

У травні 2009 року міліціонерів, які у грудні 2005 року побили до смерті харків'янина **Олега Дунича**, засудили на 6 і 9 років. Міська прокуратура, що розслідувала справу, пред'явила звинувачення трьом офіцерам в 2007 році. Обставини справи детально подані у доповіді 2005 року<sup>13</sup>.

В червні 2010 року Апеляційний суд Харківської області визнав колишнього міліціонера Вовчанського РВ Харківської області Тимофєєва винним у перевищенні службових повноважень, яке супроводжувалося насильством та ображало особисту гідність неповнолітнього **Олександра Скрипника** (ч. 2 статті 365 КК України). Суд призначив мінімальне покарання у вигляді позбавлення волі на 3 роки із позбавленням права обіймати певні посади, проте

<sup>11</sup> Дивись докладніше: <http://www.khpg.org/index.php?do=print&id=1250086953>

<sup>12</sup> Дивись докладніше: <http://www.zik.com.ua/ua/news/2010/04/02/223422>

<sup>13</sup> <http://khpg.org/index.php?id=1152340607>

## II. ЗАХИСТ ВІД КАТУВАНЬ ТА ІНШИХ ВИДІВ ПОГАНОВОГО ПОВОДЖЕННЯ

звільнив засудженого від відбування призначеного покарання з іспитовим строком в 2 роки. Суд призначив Олександрю 15 000 гривень в якості компенсації за понесену моральну шкоду.

Проте випадків доведення до покарання судом працівників міліції, винних у незаконному застосовуванні сили, дуже мало. Розслідування випадків катувань та поганого поведіння з боку міліції залишається загалом неефективним. Все частіше Європейський суд встановлює порушення процесуального аспекту статті 3 Конвенції в частині неефективності розслідування.

У справі *Вергельського проти України* (№ 19312/06, 12 березня 2009 року) на момент визнання Судом порушення процесуальної частини статті 3 Конвенції розслідування скарг заявника на погане поведіння все ще не були закінчені.

У справі *Дрозда проти України* (№ 12174/03, 30 липня 2009 року) Суд визнав, що розслідування скарг заявника було неефективним.

У справі *Лопатіна та Медведського проти України* (№№ 2278/03; 6222/03, 20 травня 2010 року) Суд визнав, що слідство було нездатне розібратися в невідповідностях версій у справі, зазначивши про неспроможність допитати всіх необхідних свідків.

У справі *Лотарева проти України* (№ 29447/04, 8 квітня 2010 року) Суд визнав, що державні органи влади не виконали свого обов'язку провести ефективно розслідування як це передбачено положеннями статті 3 Конвенції.

У справі *Олександра Михайловича Захаркіна* проти України (№ 1727/04, 24 червня 2010 року) Суд констатував неспроможність органів слідства виконати вказівки суду та довести розслідування до логічного завершення.

Аналогічні порушення були встановлені у справах *Давидова та інших проти України* (№№ 17674/02, 39081/02, 1 липня 2010 року), *Логвиненка проти України* (№ 13448/07, 14 жовтня 2010 року), *Петухова проти України* (№ 43374/02, 21 жовтня 2010), *Ковальчука проти України* (№ 21958/05, 4 листопада 2010 року), *Самардака проти України* (№ 43109/05, 4 листопада 2010 року)

До проблем, що зумовлюють неефективність розслідування скарг на катування та інші форми жорстокого поведіння, які висвітлювалися у доповідях «Права людини в Україні» у 2004–2008 рр., останнім часом все більшого поширення набула практика використання оскарження постанови про порушення кримінальної справи. За допомогою цієї тактики працівники міліції, можлива причетність яких стає предметом розслідування, можуть в кращому випадку загальмувати розслідування на кілька місяців, а у гіршому — взагалі його унеможливити.

Деякі з осіб, які, за словами потерпілих, були причетні до катувань, до цього часу працюють у правоохоронних органах й успішно просуються службовими сходами. Наприклад, один із працівників міліції, якого визнав суд винним у катуванні пана Савіна, й досі працює в міліції. Прокуратури різного рівня розслідували скаргу пана Савіна на катування майже 10 років, а коли залишилось декілька місяців, передали на розгляд суду, який закриття справу через вплив строку притягнення міліціонера до кримінальної відповідальності.

Цей приклад створює атмосферу безкарності та демонструє толерантне відношення органів прокуратури до методів отримання зізнань через катування та приниження людської гідності.

## 4. СОЦІОЛОГІЧНІ ДОСЛІДЖЕННЯ 2009 р.<sup>14</sup>

### 4.1. ДИНАМІКА ТА МАСШТАБИ НЕЗАКОННОГО НАСИЛЬСТВА В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Харківська правозахисна група разом з Міністерством внутрішніх справ України та Харківським інститутом соціальних досліджень провели моніторинг розповсюдженості незаконного насильства в органах внутрішніх справ України.

<sup>14</sup> Моніторинг незаконного насильства в ОВС України. — Харків: Права людини, 2010. — 192 с.

## ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

Соціальні дослідження в 2009 році, які проводились в декількох регіонах України — Київській, Дніпропетровській, Полтавській, Харківській областях та АР Крим, було порівняно з аналогічними дослідженнями в 2004 році.

В ході дослідження було проведено масові опитування населення (3000 респондентів за випадковою вибіркою); працівників міліції (600 респондентів за квотною вибіркою) та ув'язнених (200 респондентів за випадковою вибіркою).

Дані опитувань було доповнено якісними методами. Було проведено 45 інтерв'ю (з жертвами насильства, експертами, працівниками міліції); 16 фокус-груп (з експертами, працівниками міліції).

Порівняння даних показує, що в період з 2004 року відбулося зниження кількості осіб, що страждають від побоїв та заподіяння тілесних ушкоджень в ході затримання на 400 тис. осіб. Проте, оціночна кількість таких осіб все ще становить більше 600 тис. осіб за рік.

*Які види незаконного фізичного насильства застосовувались до вас при затриманні та доставлянні до відділення міліції протягом останнього року?*

	2004		2009	
	% респондентів	Оціночна кількість потерпілих	% респондентів	Оціночна кількість потерпілих
Заподіяння побоїв, тілесних ушкоджень	2,73	1 026 616	1,6	604 433
Тривале тримання під вартою в місцях непристосованих для цього	Дані відсутні	Дані відсутні	0,9	339 993

Дані говорять про намічені тенденції зміщення фактів незаконного насильства зі стадії затримання на слідство. В суспільстві, в якому робота міліції постійно обговорюється, насильство стає більш латентним. Тепер працівники міліції віддають перевагу застосуванню незаконного насильства більш потаємно за допомогою психологічного насильства. Проблемою залишається відсутність доступу до адвоката та лікаря.

Дані дослідження вказують на приріст осіб, постраждалих від побоїв, заподіяння тілесних ушкоджень, оціночна кількість яких складає приблизно 491 тис. в рік. Виявлено приріст постраждалих від катувань, мордувань, яким на протязі року піддано 113 тис. осіб. Загалом оціночна кількість потерпілих за рік — більше 604,4 тис. осіб.

*Які види незаконного насильства були застосовані до вас в ході розслідування протягом останнього року?*

	2004		2009	
	% респондентів	Оціночна кількість потерпілих	% респондентів	Оціночна кількість потерпілих
Застосування побоїв, тілесних ушкоджень	0,94	355 293	1,3	491 102
Мордування, катування із застосуванням спеціальних засобів або прийомів	0,25	93 498	0,3	113 331

## II. ЗАХИСТ ВІД КАТУВАНЬ ТА ІНШИХ ВИДІВ ПОГАНОВОГО ПОВОДЖЕННЯ

### 4.2. ОЦІНКА РИЗИКУ СТАТИ ЖЕРТВОЮ НЕЗАКОННОГО НАСИЛЬСТВА В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Одним з найбільш важливих показників того, як суспільство відноситься до проблеми катувань та жорстокого поводження в міліції, є уявлення жителів України щодо того, кому слід побоюватися цього явища в першу чергу.

Згідно з даними опитування 63,1% респондентів вважають, що сьогодні ніхто не застрахований від катувань та незаконного насильства в міліції.

Серед ув'язнених 63,9% опитаних підкреслили, що ніхто не застрахований від того, щоб стати жертвою незаконного насильства з боку працівників міліції.

№	Категорія	% Кількість респондентів, які обрали цю категорію	Рейтинг
1.	Тільки професійним злочинцям, рецидивістам	13,2	3
2.	Будь-якій людині, яка скоїла злочин	16,9	1
3.	Особам без визначеного місця проживання, п'яницям, бродяжкам	12,2	4
4.	Неповнолітнім	4,5	8
5.	Тим, хто провокує, ображає працівників міліції	16,8	2
6.	Підозрюваним у скоєнні тяжкого злочину	10,8	6
7.	Будь-якому підозрюваному	12,0	5
8.	Іноземцям	1,6	9
9.	Бідним людям	9,7	7
10.	Від цього не застрахована жодна людина	61,6	
11.	Це не загрожує жодній людині	2,5	

### 4.3. ПРИЧИНИ НЕЗАКОННОГО НАСИЛЬСТВА В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Як показало опитування, у свідомості населення та працівників міліції існують досить протилежні уявлення щодо причин незаконного насильства.

Перша трійка причин незаконного насильства в органах внутрішніх справ, за думкою пересічних громадян, це:

1. Безкарність тих працівників міліції, які припускаються незаконних методів в роботі (53% респондентів);
2. Поганий підбір кандидатів, коли в міліцію потрапляють люди із садистськими нахилами (43% респондентів);
3. Невисокий професійний й культурний рівень працівників міліції (38% респондентів).

З точки зору ж опитаних працівників міліції, головні причини протиправних дій їх колег полягають у:

1. Недосконалість законодавства (52% респондентів),
2. В тому, що права самих працівників міліції порушуються (50% респондентів),
3. В існуванні системи показників й звітності, яка примушує «вибивати» силоміць визнання провини (43% респондентів).

### 5. ПОПЕРЕДЖЕННЯ КАТУВАНЬ ТА ЖОРСТОКОГО ПОВОДЖЕННЯ

#### 5.1. ХАРКІВСЬКИЙ ЕКСПЕРИМЕНТ<sup>15</sup>

У період з листопада 2009 по лютий 2010 протягом трьох місяців за сприяння Громадської Ради з питань забезпечення прав людини при ГУМВСУ в Харківській області, Харківський інститут соціальних досліджень (ХІСД) за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» розробив електронний реєстраційний термінал для осіб, які відвідують районні відділи міліції. Термінал було встановлено у Жовтневому РВ м. Харкова.

Експериментальна робота терміналу виявила наступні переваги:

1. Майже у 1,5 рази збільшилася кількість зареєстрованих відвідувачів РВ (1384 особи — під час дії експерименту, проти близько 900 осіб протягом відповідного періоду минулого року).
2. Звіт, який складає програма електронного реєстраційного терміналу, дозволяє чітко відслідковувати скільки часу та як часто працюють співробітники РВ із громадянами — відвідувачами. Це є незамінним показником у прийнятті управлінських рішень по персоналу стосовно використання робочого часу та навантаження.
3. Зростання особистої зацікавленості працівників, які приймають громадян, у своєчасній реєстрації/знятті з реєстрації громадян. Це пов'язано із тим, що у будь-який момент часу кожного працівника можна перевірити на предмет своєчасної реєстрації громадян-відвідувачів.
4. Електронний журнал відвідувачів, який обліковує всі видані вхідні та вихідні талони, дозволяє накопичувати значні обсяги інформації, тобто зберігати її протягом десятків років із можливістю у будь-який момент часу знову і знову звертатися за інформацією.
5. Електронна реєстрація громадян-відвідувачів РВ є значним запобіжником проти застосування тортур та поганого поводження в органах та підрозділах МВС України. Вперше в історії української міліції громадянин, який відвідує РВ (без урахування кримінально-процесуальних статусів) отримує документальне підтвердження свого перебування в органі міліції, яке дозволяє йому ґрунтовно відстоювати, в разі необхідності, свою позицію у прокуратурі та суді.

У березні 2010 року, після зміни керівництва МВС, реєстраційний термінал був знятий з експлуатації, хоча міліція визнала ефективність його використання. На даний час цей експеримент припинений і його подальше поширення виглядає маловірогідним.

#### 5.2. ЛІКВІДАЦІЯ УПРАВЛІННЯ МОНІТОРИНГУ ПРАВ ЛЮДИНИ ПРИ МВС

Створене в 2008 році Управління моніторингу прав людини, що оцінювалось в доповіді 2008 (<https://www.helsinki.org.ua/files/docs/1245860601.pdf>) як «новий етап у взаємовідносинах правозахисних організацій і держави», в 2009 році показало свою ефективність в сфері попередження жорстокого поводження в діяльності МВС. Працівники Управління забезпечили системну роботу мобільних груп з моніторингу дотримання прав людини в місцях позбавлення волі, підпорядкованих МВС, яка мала результатом суттєве покращення умов перебування в ізоляторах тимчасового тримання. В 2009 році мобільні групи, які стали прообразом та на сьогоднішній день єдиною в Україні діючою моделлю національного превентивного механізму по попередженню катувань у місцях позбавлення волі зробили 424 виїзди до місць позбавлення волі.

<sup>15</sup> Дивись докладніше на сайті УГСПЛ: Як запобігти катуванням в міліції: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1267794916>

## II. ЗАХИСТ ВІД КАТУВАНЬ ТА ІНШИХ ВИДІВ ПОГАНОГО ПОВОДЖЕННЯ

Оскільки 2010 рік розпочався із активного перерозподілу сфер політичного впливу, органи внутрішніх справ були автоматично втягнуті у розв'язання чисельних конфліктних питань, що виникали під час цих процесів. Це також обумовило знаходження працівників міліції у фокусі постійної критики та прискіпливої уваги з боку як міжнародних спостерігачів, так і національних експертів. Загального інтересу до МВС України додала швидка та суперечлива трансформація стратегії цього органу виконавчої влади у сфері взаємодії з громадськістю та фактичне припинення відкритих партнерських стосунків з інститутами громадянського суспільства.

Декларації нетерпимого ставлення керівництва МВС України до корумпованості, рішучого реформування роботи міліції відбуваються одночасно із масовими порушеннями прав громадян працівниками ОВС та резонансними випадками незаконного насильства та жорстокого поведіння з боку МВС.

Одним з перших наказів нового Міністра МВС Анатолія Могильова був наказ про розформування Управління моніторингу дотримання прав людини в діяльності органів внутрішніх справ. Це призвело до зупинення роботи мобільних моніторингових груп, звільнення помічників Міністра МВС з прав людини та зупинення роботи Громадських Рад при МВС у всіх регіонах країни<sup>16</sup>.

Враховуючи те, що робота мобільних груп попереджала застосування катувань в ІВС та вводила нові стандарти поведіння з особами позбавленими волі, помічники Міністра порушували службову перевірку за заявами осіб про погане поведіння міліціонерів, а Громадські ради впроваджували проекти, направлені на превенцію катувань, — на теперішній час громадськість втратила ці інструменти цивільного контролю у боротьбі проти катувань та жорстокого поведіння.

Таким чином, в 2010 році, з приходом нового керівництва в МВС, Україна зробила крок назад у сфері попередження катувань та інших форм жорстокого поведіння.

### 5.3. ВІДСУТНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРЕВЕНТИВНОГО МЕХАНІЗМУ

Україна, яка ратифікувала Факультативний протокол до Конвенції ООН проти катувань, жорстоких або таких, що принижують людську гідність видів поведіння чи покарання ще 21 липня 2006 року без будь якого відтермінування (до трьох років) відповідно до статті 24 Протоколу, за більш ніж чотири роки так і не створила національного превентивного механізму.

Міністерство юстиції України спільно з громадськими організаціями протягом 2008–2009 років розробили законопроект про національний превентивний механізм попередження катувань. Він передбачав реальне залучення громадськості до здійснення відвідування місць позбавлення волі шляхом створення моніторингових груп в усіх областях України, які координувалися невеликим, у 6–8 осіб, Комітетом проти катувань, який мав би складатися з експертів.

Проте, в серпні 2010 року цей законопроект разом з дворічною роботою спеціалістів з Міністерства та експертів-правозахисників просто зник, але замість нього з'явився новий, який всупереч рекомендаціям Підкомітету з попередження катувань Комітету ООН проти катувань не потребував консультацій з громадськістю, що викликало хвилю громадських протестів в Україні<sup>17</sup>, в результаті чого законопроект повернули для переробки.

21 вересня 2010 року правозахисні організації звернулись з відкритим листом до Підкомітету з попередження катувань про ігнорування підходів та принципів ООН при формуванні механізмів попередження катувань в державі<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> 100 днів нового керівництва МВС. — Харків: Права людини, 2010. — 100 с. Доступно в Інтернеті за адресою <http://library.khpg.org/files/docs/1277206750.pdf>

<sup>17</sup> <http://www.pravda.com.ua/columns/2010/09/8/5362521/> або <http://human-rights.unian.net/ukr/detail/189340>

<sup>18</sup> <http://www.khpg.org/index.php?id=1285079794>

Видається, що на сьогоднішній день нова влада має на меті прийняти будь-який закон щодо НПМ за для підтримання свого реформаторського іміджу. На жаль, за відсутності якісного законопроекту такий НПМ не буде ефективним, не вирішить поставлених перед ним завдань та не буде відповідати критеріям, встановленим Факультативним протоколом до Конвенції ООН проти катувань<sup>19</sup>.

### 6. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Прийняти на законодавчому рівні концепцію створення системи попередження та захисту від катувань та жорстокого поводження, а також план дій, заснований на цій концепції, із чітким визначенням напрямків та етапів діяльності.
2. Узгодити елементи складу злочину «катування» з визначенням у статті 1 Конвенції ООН проти катувань, зокрема, передбачити відповідальність за дії, що не є насильницькими, але які мають бути визнані катуванням за статтею 1 Конвенції проти катувань.
3. Запровадити збір статистичних даних у судах та правоохоронних органах щодо злочинів, які містять елементи «катувань» у значенні статті 1 Конвенції ООН проти катувань.
4. Унеможливити застосування амністії та дострокове звільнення до осіб, які вчинили діяння, що містять ознаки «катувань» у значенні статті 1 Конвенції ООН проти катувань.
5. Сприяти створенню ефективних механізмів громадського контролю за розслідуванням катувань та поганого поводження.
6. Законодавчо забезпечити діяльність недержавних експертів та експертних бюро.
7. Забезпечити доступ потерпілих та їхніх законних представників до медичних документів, що мають значення для доказування катувань та жорстокого поводження.
8. Надати висновкам незалежних експертів, які здійснюють дослідження за зверненням особи, що заявляє про катування, чи її юридичного представника, доказове значення не менше, ніж мають висновки експертів, запрошених слідчим або судом.
9. Забезпечити особам, які ініціюють розслідування та інші юридичні процедури стосовно можливого застосування до них катувань та поганого поводження, доступ до безоплатної правової допомоги у разі неспроможності оплатити послуги адвоката.
10. Передбачити в законодавстві України положення про неприпустимість будь-яких свідчень обвинуваченого (підозрюваного), отриманих на досудових стадіях кримінального судочинства без участі адвоката.
11. Надати відповідні вказівки прокурорам та суддям уживати заходів для забезпечення безпеки осіб, які заявляють про застосування до них катувань, зокрема, якщо така особа знаходиться під вартою, забезпечувати переведення її до іншого місця тримання під вартою.
12. Виключити практику «продовження затримання» підозрюваних під вартою міліції, чи, щонайменше, внести відповідні зміни до законодавства з тією метою, щоб особи, затримання яких продовжено суддею, переводилися до слідчого ізолятора, а не залишалися під вартою міліції.
13. Передбачити в законі право та процедуру доступу до незалежного лікаря та незалежного експерта за власним вибором, особливо для осіб, що тримаються під вартою.
14. Надати чіткі вказівки прокурорам та суддям щодо невідкладного розгляду заяв та скарг, що стосуються розслідування катувань.

---

<sup>19</sup> Дивіться додатково: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1283949418>



## II. ЗАХИСТ ВІД КАТУВАНЬ ТА ІНШИХ ВИДІВ ПОГАНОВОГО ПОВОДЖЕННЯ

---

15. Припинити практику введення до колоній груп швидкого реагування у відповідь на мирні акції протесту в'язнів.
16. Проводити розслідування повідомлень про масове побиття в'язнів на рівні Генеральної прокуратури України.
17. Створити систему забезпечення безпеки осіб, що подають скарги на катування та жорстоке поводження, а також свідків, особливо тих, хто перебуває у місцях позбавлення свободи.
18. Передбачити в законодавстві та забезпечити на практиці право на безцензурне листування засуджених з національними судами, Комітетом ООН з прав людини та іншими міжнародними органами, а також адвокатом.
19. Припинити практику покарань в'язнів за направлення скарг до державних органів нелегальними шляхами, і проводити у кожному випадку надходження скарги нелегальними шляхами перевірку щодо забезпечення адміністрацією можливості направлення скарг на дії адміністрації.
20. Вжити заходів для створення можливості неурядовим організаціям відвідувати установи Державного департаменту з питань виконання покарань.
21. Прискорити створення національних превентивних механізмів.
22. Притягнути до відповідальності осіб, винних у порушенні принципу неповернення біженців та шукачів притулку.
23. Припинити практику порушення принципу конфіденційності у розгляді заяв біженців, зокрема, припинити практику передання конфіденційної інформації до третіх країн.

## III. ПРАВО НА СВОБОДУ ТА ОСОБИСТУ НЕДОТОРКАННІСТЬ<sup>1</sup>

### 1. ПОЗБАВЛЕННЯ СВОБОДИ ПРИ КРИМІНАЛЬНОМУ ПЕРЕСЛІДУВАННІ

За інформацією Верховного Суду України у 2009 році розглянуто 45 100 подань про обрання запобіжного заходу у вигляді взяття під варту, з яких задоволено 39 100, або 86,7%. Розглянуто 4 300 апеляцій обвинувачених та їх захисників на постанови суддів про застосування цього запобіжного заходу; задоволено 674 таких подання, або 1,7% від кількості винесених місцевими судами постанов про взяття під варту. Суди також розглянули 12 600 подань про продовження строків тримання під вартою; із них задоволено 11 300, або 97,1%.

До позбавлення волі на певний строк засуджено 35 500 осіб. З них за результатами розгляду справ суди взяли під варту 7 700 осіб, а 27 800 осіб вже були позбавлені свободи на час винесення вироку.

Кількість осіб, звільнених з-під варти за результатами розгляду справ, зменшилася і становила 6 100, у тому числі 3 800 осіб, або 62,6%, — у зв'язку із засудженням особи до інших видів покарання, не пов'язаних із позбавленням волі на певний строк; 37 осіб — у зв'язку із постановленням стосовно особи виправдувального вироку. За результатами розгляду кримінальних справ у апеляційному порядку було звільнено з-під варти 511 осіб; судом касаційної інстанції — 23 особи.

Під заставу суди звільнили 150 осіб.<sup>2</sup>

Судова статистика за 2010 рік недоступна на цей час. Але перший заступник Голови Державного департаменту з питань виконання покарань Сергій Сидоренко наголосив, що на даний час ситуація з розміщенням осіб, узятих під варту, та засуджених надзвичайно складна. Статистика останніх років не дає приводу для оптимістичного прогнозу щодо зниження їх чисельності: у період з січня 2009 року до квітня 2010 року чисельність ув'язнених зросла більш ніж на 8 тисяч осіб і наразі сягає понад 40 тисяч при наявності не більше 36,4 тисячі місць в слідчих ізоляторах за нормою площі 2,5 квадратних метрів на одну особу. Таке зростання чисельності ув'язнених значно ускладнює проблему їхнього розміщення, матеріально-побутового і медико-санітарного забезпечення.<sup>3</sup>

Ріст числа мешканців СІЗО триває два з половиною роки і є стрімким та значним. Якщо станом на 01.01.2008 у СІЗО трималося 32 110 осіб ( за рік до цього — 32 619), то за 2009 рік це число зросло на 3 882 особи (+11,4%), а за наступні півроку 2010 — ще на 1 996 осіб (+5,24%). Збереження темпів до кінця року може дати понад 10% росту за рік. Збільшення за два з половиною роки склало +24,6% до рівня 1.1.2008.

<sup>1</sup> Підготовлено Аркадієм Бушенком, адвокатом, головою правління УГСПЛ.

<sup>2</sup> <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/09F805995C5F5CA6C2257752002A196D?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=09F805995C5F5CA6C2257752002A196D&Count=500&>

<sup>3</sup> [http://www.kmu.gov.ua/punish/control/uk/publish/article?art\\_id=68600&cat\\_id=47123](http://www.kmu.gov.ua/punish/control/uk/publish/article?art_id=68600&cat_id=47123)

### III. ПРАВО НА СВОБОДУ ТА ОСОБИСТУ НЕДОТОРКАНІСТЬ

	01.01.2008	01.01.2009	01.01.2010	01.07.2010
Загальна чисельність осіб в установах департаменту (довідково: на 1.1.01 222 254 осіб)	149 690 (-6,87)	145 946 (-2,65)	147 716 (+1,21) на 1770 осіб	150 724 (+2,04%) (+3008 ос)
чисельність осіб в колоніях	115 393	109 961	108 187	109 238 (+0,97%)
чисельність осіб в СІЗО довідково: на 1.1.07 32619 осіб	32 110 осіб	34 148 осіб	38 030 осіб	40 024 (+5,24%) (+24,6% до 1.1.08)
чисельність осіб у виховних колоніях	1902	1606	1499	1462
чисельність довільно ув'язнених осіб	1463	1538	1606 осіб	1643 (+2,3%) (+12,3%)

Можна відмітити певні регіональні особливості змін чисельності утриманців СІЗО.

Суттєва перевантаженість СІЗО спостерігається у Києві (+1065 осіб), у Донецькій області (+1651 на три СІЗО), Харкові (+738) та Сімферополі (+713). При цьому перевантаженість за останні півроку в цих СІЗО тільки зросла.

Зниження чисельності в'язнів у 2010 році відбулось тільки в п'яти чи шести СІЗО — в Одеській області, де два СІЗО (-53), у Сумах (-25), у Запорізькій області, де також два СІЗО (-10) та Львові (-4) і Миколаєві (-8). І якщо в Сумах це призвело до зменшення перевантаженості до +238 осіб, як і в Одеській області сумарно на обидва СІЗО до +42, то у Львові, Запорізькій області (СІЗО м. Вільнянська) та Миколаєві і на початок року спостерігалась недозаповненість.

№	Найменування установ	Утримується всього на 01.01.2010	Утримується всього на 1.7.2010	Кількість місць за нормою	Зміна за півроку	Фактична заповненість СІЗО +/- до норми на 01.01.2010	Фактична заповненість СІЗО +/- до норми на 01.07.2010
1.	УВП м. Вінниці	1278	1331	1535	+53	-257	-204
2.	СІЗО м. Луцька	337	358	405	+21	-68	-47
3.	СІЗО м. Дніпропетровська	2993	4092	3382	+99	-389	-370
4.	СІЗО м. Кривого Рогу	1000		1080		-80	
5.	СІЗО м. Донецька	2711	5944	1970	+384	+741	+1651
6.	СІЗО м. Артемівська	2048		1630		+418	
7.	СІЗО м. Маріуполя	801		693		+108	
8.	УВП м. Житомира	1252	1267	1959	+15	-707	-692
9.	СІЗО м. Ужгорода	338	468	662	+130	-324	-194
10.	СІЗО м. Запоріжжя	1038	1587	953	-10	+85	-166
11.	СІЗО м. Вільнянськ	559		800		-241	
12.	СІЗО м. Івано-Франківська	569	616	617	+47	-48	-1
13.	СІЗО м. Києва	3637	3915	2850	+278	+787	+1 065
14.	СІЗО м. Кіровограда	1074	1125	901	+51	+173	+224
15.	СІЗО м. Сімферополя	2109	2197	1484	+88	+625	+713

## ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

16.	СІЗО м. Луганська	1686	2453	1382	+163	+304	+403
17.	СІЗО м. Старобільська	604		668		-64	
18.	СІЗО м. Львова	1280	1276	1389	-4	-109	-113
19.	СІЗО м. Миколаєва	979	971	1199	-8	-220	-228
20.	СІЗО м. Одеси	2111	2659	1913	-53	+198	+42
21.	СІЗО м. Ізмаїла	601		704		-103	
22.	СІЗО м. Полтави	809	821	982	+12	-173	-161
23.	СІЗО м. Рівне	434	522	599	+88	-165	-77
24.	СІЗО м. Суми	781	756	518	-25	+ 263	+238
25.	СІЗО м. Чорткова	238	258	406	+20	-168	-148
26.	СІЗО м. Харкова	3192	3546	2808	+354	+ 384	+ 738
27.	СІЗО м. Херсона	1264	1317	912	+53	+ 352	+ 405
28.	СІЗО м. Хмельницького	551	628	636	+ 77	-85	-8
29.	СІЗО м. Черкасс	720	755	657	+ 35	+ 63	+ 98
30.	СІЗО м. Чернігова	432	621	420	+ 56	+ 12	-122
31.	СІЗО м. Н.-Сіверського	133		323		-190	
32.	СІЗО м. Чернівці	471	541	555	+ 70	-84	-14
УСЬОГО		38030	40024	36992	+1 994	+1038	+3 032

Якщо взяти до уваги, що зазвичай підвищений рівень наповненості установ (як взагалі, і кількість самих установ в регіоні) спостерігається на сході та півдні країни, то виглядає дещо незвичним стабільне недозаповнення СІЗО у Запорізькій області (Вільнянськ), Дніпропетровську та Миколаєві.

В цілому в Україні залишаються недозаповненими 17 СІЗО, а перевантажені 15 СІЗО. Серед ізоляторів, які залишаються найбільш «просторими», — СІЗО Житомира, Вінниці, Дніпропетровська, Миколаєва, Вільнянська, Львова, Полтави, Чорткова Тернопільської області та Новгород-Сіверського.

Виявлення причин такої яскраво вираженої тенденції потребує окремого аналізу. Але можна сказати, що значною мірою це є наслідком відсутності будь-яких реформ у досудовому триманні під вартою.

Жодних принципових змін не відбулося у регулюванні затримання та тримання під вартою у контексті кримінального переслідування. Проект нового Кримінально-процесуального кодексу України, який був схвалений Національною комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права 10 грудня 2008 року, до цього часу не переданий до Верховної Ради України. Виходячи із заяв різних посадових осіб, неможливо з певністю з'ясувати, що відбувається із проектом.

Між тим, у рішеннях Європейського суду з прав людини накреслена низка системних проблем національного законодавства та практика, які вимагають негайного вирішення.

### 1.1. БЕЗПІДСТАВНЕ І НЕЗАРЕЄСТРОВАНЕ ЗАТРИМАННЯ

Проблема незареєстрованого (неформального затримання), що широко використовується правоохоронними органами майже у кожній кримінальній справі, неодноразово

### III. ПРАВО НА СВОБОДУ ТА ОСОБИСТУ НЕДОТОРКАНИСТЬ

відзначалась і Комітетом ООН проти катувань (КПТ), і Європейським Комітетом з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню (КЗК), і національними правозахисними організаціями.

Європейський суд у низці справі також розглянув цю проблему. У справі *Осипенка проти України* (№ 4634/04, 9 листопада 2010 року) було встановлено, що заявник перебував у відділку міліції кілька годин до того, як став підозрюваним. Суд вважав, що для тримання під вартою не було жодних підстав, і воно не було зареєстроване. Посилання на нібито добровільний характер перебування у райвідділку було сприйняте Судом як нереалістичне.

Аналогічне порушення було встановлено у справі *Лопатіна і Медведського проти України* (№ № 2278/03 и 6222/03, 20 травня 2010 року).

Питання незареєстрованого безпідставного затримання також розглядається у переданих на комунікацію заявах проти України *Кардави* (№ 19886/09), *Коваля та інших* (№ 22429/05), *Белея* (№ 34199/09), *Савіна* (№ 34725/08), *Омельчука* (№ 42195/04), *Контратьєва* (№ 5203/09), *Смолика* (№ 11778/05), *Третьякова* (№ 16698/05).

Особливий аспект безпідставного затримання постає у справі *Şaripici проти Молдови та України* (№ 37187/03), де мова йде про затримання заявника правоохоронцями та передання правоохоронцям Молдови поза офіційною процедурою екстрадиції.

Ще одна проблема безпідставного затримання, що стає все більше актуальною, ставиться у комунікованій справі *Чости проти України* (№ 35807/05). Справа стосується двох епізодів затримання заявника на кілька годин охоронцями підприємства за підозрою, що він перебуває у стані сп'яніння.

#### 1.2. ВИКОРИСТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО АРЕШТУ ДЛЯ МЕТИ КРИМІНАЛЬНОГО ПЕРЕСЛІДУВАННЯ

Ця проблема достатньо детально окреслена у доповідях КЗК<sup>4</sup>, КПК.<sup>5</sup> Вона також відзначалась у попередніх доповідях правозахисних організацій «Права людини в Україні» в 2004–2008 рр.

Європейським судом встановлено порушення права на свободу через недобросовісне використання адміністративного арешту у справах *Дороніна проти України* (№ 16505/02, 19 лютого 2009 року), *Гаркавого проти України* (№ 25978/07, 18 лютого 2010 року), *Олексія Михайловича Захаркіна проти України* (№ 1727/04, 24 червня 2010 року). У всіх цих справах адміністративне затримання та/або арешт передували затриманню у кримінально-процесуальному порядку.

Аналогічні проблеми піднімаються у переданих на комунікацію уряду справах, зокрема, у справі *Квашко проти України* (№ 40939/05).

#### 1.3. ВІДСУТНІСТЬ ОБҐРУНТУВАННЯ У РІШЕННЯХ ПРО ТРИМАННЯ ПІД ВАРТОЮ

Відсутність будь-якого обґрунтування рішень про тримання під вартою також становить системну проблему у правовій системі України.

У справі *Хайрединова проти України* (№ 38717/04, 14 жовтня 2010 року) національні суди не навели достатніх підстав для тримання заявника під вартою та не з'ясували можливість застосування інших запобіжних заходів.

Аналогічні порушення встановлені у справах *Фельдмана проти України* (№ № 76556/01 и 38779/04, 8 квітня 2010 року), *Вітрука проти України* (№ 26127/03, 16 вересня 2010 року), *Знайкіна проти України* (№ 37538/05, 7 жовтня 2010 року) та низці інших.

<sup>4</sup> Див., наприклад, Доповідь за результатами візиту 9-21 жовтня 2005 року, СРТ/Inf (2007) 23, §13

<sup>5</sup> Див., наприклад, Висновки і рекомендації Комітету за результатами розгляду Доповіді Уряду України на 38-й сесії Комітету, CAT/C/UKR/CO/5, §9

## ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

### 1.4. ВІДСУТНІСТЬ У РІШЕННІ ПРО ТРИМАННЯ ПІД ВАРТОЮ ВКАЗІВКИ НА СТРОК ДІЇ ТАКОГО ЗАХОДУ

Окрему проблему становить тримання під вартою після скасування вироку суду першої інстанції. Як правило, вищий суд, скасовуючи вирок і направляючи справу на додаткове розслідування або новий судовий розгляд, у кращому випадку обмежується у своєму рішенні однією фразою: «Запобіжний захід залишити в силі», — не вдаючись до будь-якого обґрунтування і навіть не вказуючи, протягом якого строку такий захід діятиме. Також проблемою є ситуація, коли суди, продовжуючи строк тримання під вартою під час судового розгляду, не вказують строк дії такого заходу. Це є порушенням права на свободу, передбаченого статтею 5 Конвенції про права людини.

Таке порушення було встановлене Європейським судом у низці справ, зокрема у справах *Дороніна проти України* (№ 16505/02, 19 лютого 2009 року), *Знайкіна проти України* (№ 37538/05, 7 жовтня 2010 року), *Гаркавого проти України* (№ 25978/07, 18 лютого 2010 року), *Фельдмана проти України* (№ № 76556/01 и 38779/04, 8 квітня 2010 року), *Гаважука проти України* (№ 17650/02, 18 лютого 2010 року), *Буряги проти України* (№ 27672/03, 15 липня 2010 року), *Вітрука проти України* (№ 26127/03, 16 вересня 2010 року)

Подібні обставини розглядаються у переданих на комунікацію справах *Олейнікової проти України* (№ 11930/09), *Геращенко проти України* (№ 20602/05)

### 1.5. ТРИМАННЯ ПІД ВАРТОЮ У ПЕРІОД МІЖ ЗАВЕРШЕННЯМ ДОСУДОВОГО СЛІДСТВА ТА ПОПЕРЕДНІМ СУДОВИМ РОЗГЛЯДОМ

У доповіді «Права людини в Україні — 2008» відзначалось, що у рішеннях Європейського суду з прав людини у справах *Свершова проти України* (№ 35231/02, 27 листопада 2008 року), *Соловійова та Зозулі проти України* (№ № 40774/02 та 4048/03, 27 листопада 2008 року), *Єлоєва проти України* (№ 17283/02, 6 листопада 2008 року) була відзначена системна проблема у законодавстві України, коли особи, справи яких передаються до суду, тримаються під вартою без судового рішення, а лише на підставі самого факту передання справи до суду.

За аналогічних обставин встановлене порушення статті 5 §1 у справі *Миколи Кучеренка проти України* (№ 16447/04, 19 лютого 2009 року), *Гаважука проти України* (№ 17650/02, 18 лютого 2010 року), *Вітрука проти України* (№ 26127/03, 16 вересня 2010 року).

У 2010 році ця проблема стала настільки з'ясованою у практиці Європейського суду, що вже справа *Руденка проти України* (25 листопада 2010 року, № 5797/05) розглядалась Комітетом за спрощеною процедурою, як така, що не становить складних питань права.

На цей час на комунікацію Уряду за аналогічними питаннями передані справи *Феленка проти України* (№ 35188/05), *Мустафаєва проти України* (№ 36433/05), *Веніосова проти України* (№ 30634/05), *Кравченка проти України* (№ 49122/07).

### 1.6. ДОВГЕ ДОСТАВЛЕННЯ ДО СУДДІ

Невиправдано пізно доставлення до судді особи, що затримана за підозрою у вчиненні злочину, залишається проблемою. Законодавство передбачає дуже довгий строк доставлення — 72 години, — і правоохоронні органи намагаються використати його у повній мірі, дуже зрідка доставляючи до суду раніше. Крім того, правоохоронці часто використовуються незареєстроване затримання та адміністративне затримання як спосіб продовжити період доставлення до суду (див. розділи 1.1 та 1.2 вище).

Ще більшу проблему становить швидке доставлення до судді особи, яка затримана за постановою суду, що винесена під час судового розгляду справи, про взяття особи під варту.

Така проблема була розглянута Європейським судом у справі *Корнева та Карпенко проти України* (21 жовтня 2010 року, № 17444/04). Суд під час розгляду справи змінив за-

### III. ПРАВО НА СВОБОДУ ТА ОСОБИСТУ НЕДОТОРКАНІСТЬ

побіжний захід Корневу на тримання під вартою. Він був затриманий, але доставлений до суду лише через вісім днів після затримання, коли суд призначив чергове слухання справи. Європейський суд встановив порушення статті 5 §3 Конвенції, зазначивши, що такий строк не відповідає вимогам «невідкладності».

#### 1.7. НЕОБГРУНТОВАНО ДОВГЕ ТРИМАННЯ ПІД ВАРТОЮ

Проблема безпідставно довгого тримання під вартою, відсутності достатніх підстав для такого заходу, ігнорування будь-якої можливості використати інший запобіжний захід також залишається практично незмінною протягом багатьох років. Використання застави так і не набуло якогось значного поширення у кримінальному судочинстві.

Не дивно, що стають стандартними рішення Європейського суду з цього приводу. У справі *Сергія Волосюка проти України* (№ 1291/03, 12 березня 2009 року), у якій заявник тримався під вартою майже п'ять років, було встановлено порушення статті 5 §3 Конвенції. Аналогічні порушення були встановлені Судом у рішеннях, постановлених проти України у справах *Романа Мірошниченка* (№ 34211/04, 19 лютого 2009 року), *Шалімова* (№ 20808/02, 4 березня 2010 року), *Фельдмана* (№ № 76556/01 и 38779/04, 8 квітня 2010 року), *Москаленка* (№ 37466/04, 20 травня 2010 року), *Вінокурова* (№ 2937/04, 15 червня 2010 року), *Буряги* (№ 27672/03, 15 липня 2010 року), *Вітрука* (№ 26127/03, 16 вересня 2010 року), *Хайредінова* (№ 38717/04, 14 жовтня 2010 року), *Білого* (№ 14475/03, 21 жовтня 2010 року), *Корнева і Карпенко* (№ 17444/04, 21 жовтня 2010 року), *Петухова* (№ 43374/02, 21 жовтня 2010 року), *Молодорича* (№ 2161/02, 28 жовтня 2010 року), *Осипенка* (№ 4634/04, 9 листопада 2010 року).

З переданих на комунікацію з цього питання справ можна відзначити справи *Клішина* (№ 30671/04), *Корнейкової* (№ 39884/05), *Тодорова* (№ 16717/05), *Нечипорука та Йонкало* (№ 42310/04), *Герашенка* (№ 20602/05), *Контрат'єва* (№ 5203/09), *Уст'янцева* (№ 3299/05), поданих проти України.

#### 1.8. ВІДСУТНІСТЬ МОЖЛИВОСТІ ОСКАРЖИТИ ТРИМАННЯ ПІД ВАРТОЮ

Ще у доповіді «Права людини в Україні — 2004» відзначалось, що законодавство України не передбачає такої важливої для осіб, що знаходяться під вартою, гарантії, як право на періодичне оскарження обґрунтованості тримання під вартою, хоча ця гарантія міститься в статті 5 §4 Конвенції з прав людини та у статті 29 Конституції.

Оскарження до суду тримання під вартою під час досудового розслідування та у період між переданням справи до суду і попереднім судовим розглядом залишається неможливим до цього часу. Це призвело до встановлення порушення статті 5 §4 Конвенції у справах *Сергія Волосюка проти України* (№ 1291/03, 12 березня 2009 року), *Мироненка і Мартенка проти України* (№ 4785/02, 10 грудня 2009 року), *Фельдмана проти України* (№ № 76556/01 и 38779/04, 8 квітня 2010 року).

Проблема доступу к суду також пов'язана із проблемою якості судового розгляду. У низці справ Суд встановив порушення статті 5 §4 Конвенції через те, що суди належним чином не обґрунтували свої рішення. У справі *Молодорича проти України* (№ 2161/02, 28 жовтня 2010 року) Суд, встановивши, що національні суди не навели жодного аргументу, яким би обґрунтовувалось необхідність тримання під вартою, дійшов висновку, що проблема полягає не у епізодичному небажанні вивчати законність тримання під вартою, а є проблемою відсутності чіткої та передбачуваної процедури на національному рівні.

У справі *Руденка проти України* (25 листопада 2010 року, № 5797/05) Суд встановив, що оскільки заявник тримався під вартою після передання справи до суду без будь-якого рішення, то він і не мав можливості оскаржити таке тримання під вартою до суду.

Ця ж проблема розглядається у переданій на комунікацію справі *Кардави проти України* (№ 19886/09)

### 1.9. ПРАВО НА КОМПЕНСАЦІЮ

У багатьох згаданих рішеннях Європейського суду щодо різноманітних порушень статті 5 §§1-4 встановлене також порушення статті 5 §5 Конвенції, чим визнано відсутність в Україні права та системи компенсації за незаконне затримання.

Цікаве питання права на компенсацію поставлене у комунікованій заяві *Шульгіна проти України (№ 29912/05)*. Заявник був засуджений за два злочини до семи років ув'язнення. Верховний Суд у порядку виключного провадження змінив вирок, виключивши одне з обвинувачень як недоведене і виключивши обтяжуючу ознаку з другого обвинувачення, а також пом'якшивши сукупне покарання до 5 років позбавлення волі. Спроба заявника отримати відшкодування за незаконне засудження у національному суді була безуспішною.

## 2. ПОЗБАВЛЕННЯ СВОБОДИ ІНОЗЕМЦІВ

КЗК під час візиту 2009 року зазначав, що особам, затриманим у відповідності до законодавства про іноземців, не забезпечуються базові права затриманих.

Право повідомити родичів, право на доступ до адвоката, право на інформацію про підстави затримання, про статус та права, у тому числі доступні процедури оскарження, затриманої особи не забезпечуються повною мірою. Також зазначалось, що у більшості випадків не забезпечувалось право на переклад, і іноземці були змушені підписувати купу незрозумілих їм документів, складених українською мовою.

Щодо права на адвоката, КЗК зазначив, що воно забезпечується лише спорадичною допомогою неурядових організацій.

Щодо спілкування із зовнішнім світом, КЗК зазначив, що така можливість суттєво підривається практикою конфіскації мобільних телефонів затриманих та відсутністю будь-яких умов для відвідування затриманих третіми особами.

Також зазначається, що затримані не мають можливості особисто спілкуватися із дипломатичними представництвами та консульськими установами своїх держав.

## 3. ВИКОРИСТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАТРИМАННЯ ДЛЯ ОБМЕЖЕННЯ ПРАВ І СВОБОД

У 2010 році було поновлено використання адміністративного затримання та засудження за мирні протести, яке не спостерігалось з 2004 року.

У травні-червні 2010 року було затримано кілька десятків учасників мирної акції проти вирубки дерев у Центральному парку ім. Горького у місті Харкові. Деякі з них були згодом засуджені за злісну непокору законному розпорядженню працівника міліції, кілька осіб отримали покарання у вигляді арешту. Зокрема, Денис Чернега та Андрій Єварницький були засуджені до 15 діб арешту (згодом строк було зменшено апеляційним судом до 9 діб). Обставини свідчили про те, що фактично вони були покарані за участь у мирній акції для висловлювання протесту проти дій місцевої влади, що дало підстави «Міжнародній амністії» оголосити їх в'язнями сумління. У той же час ряд осіб, які були затримані міліцією разом з ними, були виправдані судами.

Судові процеси за цими обставинами засвідчили, що склад правопорушення «злісна непокоря законним вимогами працівника міліції» є вкрай невизначеним, що створює можливість органам влади використовувати такі звинувачення для перешкоджання мирній реалізації конституційних прав осіб.

У подальшому міліція також вдавалася до спроб перешкоджати публічному вираженню поглядів активістами.



### III. ПРАВО НА СВОБОДУ ТА ОСОБИСТУ НЕДОТОРКАНІСТЬ

30 серпня в Харкові міліція затримала 2 активістів, які роздавали листівки поблизу виходу зі станції метро «Університет». У них було взято пояснення, після чого їх було відпущено, листівки в них було вилучено.

2 вересня в Харкові бійці спецпідрозділу «Беркут» затримали 7 активістів руху громадянського протесту «Зелений фронт», коли ті роздавали у центрі міста листівки, у яких містилася критика голови Харківської обласної державної адміністрації й виконуючого обов'язки мера Харкова. Затриманих доставили в Центральне відділення міліції Дзержинського райвідділу, однак причину затримання їм не пояснили. Як тільки з'явилися представники ЗМІ, бійці «Беркута» зникли. Через певний час активісти були звільнені, листівки були вилучені.

Оскільки міліція так і не знайшла виправдання затриманню активістів, представник Центру зв'язків із громадськістю Головного управління Міністерства внутрішніх справ у Харківській області повідомив, що люди, які роздавали листівки, прийшли до міліції добровільно для надання пояснень, після чого їх було звільнено.

12 жовтня 2010 року з 11.30 до 12.40 у Львові громадська організація «Вартові закону» провела пікет перед прокуратурою з вимогою розслідування зловживань у сфері ЖКГ під гаслом «Геть корупцію з прокуратури!». Організатори пікету — керівник організації Олексій Веренцов та Ігор Тянячків — подали повідомлення про проведення мирного зібрання двічі: за декілька місяців про серію пікетів із зазначенням конкретних днів та за два дні до заходу.

На момент проведення мирного зібрання 12 жовтня рішення суду про заборону заходу не було. Працівники міліції вимагали припинити пікет, пояснюючи, що організатори не мали дозволу на проведення мирного зібрання, хоча відповідно до статті 39 Конституції України організатори мають повідомити про захід, а не отримувати дозвіл.

14 жовтня двоє організаторів пікету були затримані міліцією, доставлені до суду, котрий засудив їх до трьох діб адміністративного арешту за злісну непокору законному розпорядженню міліції та порушення порядку організації мирного зібрання (статті 185 та 185-1 Кодексу про адміністративні правопорушення).

Це ще раз підтверджує використання статті 185 КУАП як маніпулятивного інструмента для придушення громадянських свобод.

#### 4. ПОЗБАВЛЕННЯ СВОБОДИ НЕПОВНОЛІТНІХ

21 грудня 2010 року Європейським судом з прав людини було прийняте рішення у справі *Ічіна та інших проти України* (№ № 28189/04 та 28192/04).

5 січня 2004 року два підлітки 1990 та 1991 років народження були затримані за підозрою у крадіжці цукерок та інших продуктів у шкільній столовій, зізналися у крадіжці та повернули частину вкраденого. Згодом суд постановив тримання хлопців у приймальнику-розподільнику, вважаючи, що вони можуть вчинити соціально небезпечні дії, ухилитися від слідства та втручатися у хід розслідування. Вони перебували у приймальнику-розподільнику 30 діб.

Європейський суд встановив, що затримання та тримання двох підлітків не було виправдано жодною підставою, що перелічені у статті 5 §1 Конвенції. Оскільки підлітки не могли бути притягнуті до кримінальної відповідальності, то вони не могли бути затримані для мети статті 5 §1(с) Конвенції. Також їх затримання не виправдовувалося статтею 5 §1(d) Конвенції, оскільки вони жодного «виховного нагляду», який вимагається цим пунктом, не здійснювалося протягом затримання.

Характер тримання підлітків у приймальниках-розподільниках залишається незмінним з того часу, коли сталися події у справі *Ічіна та інших проти України*, і таким же не виправданим з погляду Конвенції. Більше того, Законом України № 2507-VI від 9 вересня 2010 року

внесені зміни до Кримінально-процесуального кодексу, якими надана можливість продовжувати тримання неповнолітніх у приймальнику-розподільнику до 60 днів «за наявності підстав». Закон не вказує, які підстави можуть виправдати подовження цього строку.

Але слід також відзначити, що цим же Законом до статті 7-3 КПК внесені зміни, що не дозволяють (принаймні, теоретично) тримати у приймальниках-розподільниках підлітків, які підозрюються у вчиненні «суспільно-небезпечних діянь», що передбачають покарання до 5 років позбавлення волі. Це може звужити застосування такого заходу, але не надає йому додаткової легітимності з погляду Конвенції, якої він позбавлений, виходячи з рішення у справі *Ічіна та інших проти України*.

Цим Законом передбачене слушне положення, за яким «у разі якщо зникли підстави, передбачені у цьому пункті, для подальшого тримання дитини у приймальнику-розподільнику для дітей або з'ясування обставин, зазначених у частині п'ятій цієї статті, слідчий або суд негайно вирішує питання про припинення подальшого тримання дитини у приймальнику-розподільнику для дітей». Але оскільки КПК до цього часу не передбачає можливість звернення до суду з клопотанням про звільнення (див. розділ 1.8 вище), то реалізація цього положення цілком залежить від доброї волі слідчого.

### 5. ПОЗБАВЛЕННЯ СВОБОДИ БРОДЯГ

Проблему затримання за підозрою у бродяжництві ми ставили у щорічних звітах починаючи з 2004 року. Ця проблема залишалася невирішеною протягом багатьох років, що було відзначено у багатьох доповідях міжнародних організацій.

9 лютого 2009 року опублікована доповідь Робочої групи ООН зі свавільних затримань<sup>6</sup>, у якій знову питання цього затримання викликало стурбованість. Група відзначила, що «термін «бродяга» не визначений у законі і на практиці стосується будь-кого, хто не може пред'явити документ, коли міліція зупиняє його на вулиці».

Протягом 2009-2010 року відбулися певні зміни у законодавчому регулюванні такого затримання.

Законом України № 1188-VI від 19 березня 2009 року були внесені зміни до статті 5 Закону України «Про міліцію», за якими таке затримання може відбуватися лише за рішенням суду.

Конституційний суд України у своєму рішенні від 29 червня 2010 року зробив ще більш радикальний крок і визнав положення, яким надавалося право міліції затримувати за підозрою у бродяжництві, неконституційним. Суд виходив, зокрема з того, що це положення є рудиментом системи, яка існувала за часів кримінальної відповідальності за бродяжництво, і не відповідає вимогам правової певності, які пред'являє Конституція України та Конвенція з прав людини.

### 6. ПОЗБАВЛЕННЯ СВОБОДИ З МЕТОЮ ЕКСТРАДИЦІЇ

Після кількох рішень Європейського суду з прав людини<sup>7</sup> до законодавства України були прийняті зміни, які можна розцінювати як загальні заходи на виконання цих рішень.

<sup>6</sup> <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/10session/A.HRC.10.21.Add4.pdf>

<sup>7</sup> Солдатенко (№ 2440/07, 23 жовтня 2008 року), Светлорусов (№ 2929/05, 12 березня 2009 року), Дубувик (№ № 33210/07 и 41866/08, 15 жовтня 2009 року), Кабулов (№ 41015/04, 19 листопада 2009 року), Коктыш (№ 43707/07, 10 грудня 2009 року), Крейдич (№ 48495/07, 10 грудня 2009 року), Пузан (№ 51243/08, 18 лютого 2010 року), Камишев (№ 3990/06, 20 травня 2010 року).

### III. ПРАВО НА СВОБОДУ ТА ОСОБИСТУ НЕДОТОРКАНИСТЬ

21 травня 2010 року у Кримінально-процесуальний кодекс додано розділ 9 «Видача особи», який, серед іншого, містить норми щодо затримання, судового рішення про тимчасовий арешт, екстрадиційний арешт, певні правила процедури розгляду подання про арешт та інші гарантії особи, що затримана у зв'язку із запитом про екстрадицію.

Також, стаття 11 Закону «Про міліцію» після внесення змін 11 травня 2010 року тепер дозволяє затримання іноземців та осіб без громадянства, які розшукуються правоохоронними органами інших держав як підозрювані, обвинувачені у вчиненні злочину або як засуджені, які ухиляються від виконання кримінального покарання, — в порядку та на строки, передбачені законодавством України, міжнародними договорами України».

Слід зазначити, що протягом 2004-2010 років Верховний Суд України та Генеральна прокуратура України намагалися певним чином врегулювати питання затримання та арешту з метою екстрадиції. Пленумом Верховного Суду України була прийнята постанова № 4 от 25 квітня 2003 року «Про деякі питання застосування законодавства, яке регулює порядок і строки затримання (арешту) осіб при вирішенні питань, пов'язаних з їх екстрадицією», наказом Генерального прокурора України від 23.05.2007 № 8 гн-1 було затверджено «Інструкцію про порядок розгляду в органах прокуратури України запитів про видачу правопорушників».

Однак, за висновком Європейського суду з прав людини, багаторазово повтореним у рішеннях щодо України, цьому регулюванню не вистачало «якості», яка має бути притаманною «закону» у значенні практики Суду.

Крім того, що законом тепер передбачається автоматичний перегляд підстав тримання під вартою з метою екстрадиції не рідше ніж раз у два місяці, слід відзначити також положення статті 463 КПК, яке передбачає, що «за скаргою особи, до якої застосовано екстрадиційний арешт, або її захисника чи законного представника суддя за місцем тримання особи під вартою не частіше одного разу на місяць перевіряє наявність підстав для звільнення особи з-під варти».

Варто уваги, що наразі ця норма залишається єдиним положенням у законодавстві України, яке імплементує на національному рівні вимогу статті 5 §4 Конвенції щодо права затриманої особи на оскарження її затримання (див. для порівняння розділ 1.8 вище).

Хоча важко робити остаточні висновки про якість обговорюваних положень, оскільки недовгий строк їх дії не дає проаналізувати судову та адміністративну практику їх застосування, однак слід вітати такий значний внесок законодавця у виконання вимог Європейської Конвенції з прав людини.

Відповідність нового законодавства статті 5 Конвенції з прав людини може бути вже скоро перевірена у справах *Far Abolfazl Abbas Mokallal проти України* (№ 19246/10), *Молочко проти України* (№ 12275/10), *Джаксисбергенов проти України* (№ . 12343/10) та *Добров проти України* (№ . 42409/09), які передані на комунікацію Уряду України.

#### 7. СПРОБИ ПОНОВИТИ МЕТОДИ КАРАЛЬНОЇ ПСИХІАТРІЇ

Профспілковий діяч та громадський активіст Андрій Бондаренко не мав будь-яких психічних захворювань. Після того, як проти нього розпочалися спроби визнати його психічно хворим, він пройшов три психіатричні експертизи, аби довести свою дієздатність, в останнє — в жовтні 2010 року.

Серед причин, які наводили прокуратура Вінницької області та Вінницька психіатрична лікарня ім. Ющенка, вимагаючи його поміщення до лікарні, згадується «загострене усвідомлення своїх особистих прав та войовнича, наполеглива готовність відстоювати їх неадекватно реальній ситуації (тільки за 2008 рік було написано 91 скаргу до прокуратури».

У 2007 році прокуратура Вінницької області двічі зверталась до місцевих органів охорони здоров'я за клопотанням про примусове психіатричне обстеження Андрія Бондаренко.

Перше клопотання було відхилено суддею в липні 2007 року на тій підставі, що лікарня не сформулювала прохання правильно. Друге клопотання було відхилено в серпні того ж року після того, як Андрій Бондаренко пішов до психіатра до Вінницької обласної лікарні і отримав довідку про те, що є здоровим.

У січні 2009 року він був затриманий біля свого будинку і звинувачений у відмові показати посвідчення особи. Він був засуджений до 10 діб адміністративного арешту, а на сьомий день арешту був знову доставлений до суду, де розглядався третій запит на психіатричне обстеження. Лікарня заявила, що Андрій Бондаренко раніше звертався по психіатричну допомогу, хоча він і заперечує це, і представила документ, яким лікар уповноважується представляти інтереси Андрія Бондаренка на судовому засіданні. Однак, це третє клопотання було відхилено судом.

У серпні 2010 року, після четвертого запиту про його обстеження, Андрій Бондаренко відправився до міста Гайсин на Вінниччині, де пройшов психіатричне обстеження, щоб довести свою дієздатність. Він отримав довідку, яка підтверджувала його психічне здоров'я. Суд відхилив клопотання про примусове психіатричне обстеження. Прокуратура оскаржила це рішення і, крім того, порушила кримінальну справу відносно Андрія Бондаренка за звинуваченням у використанні підроблених документів при проведенні обстеження (згодом кримінальна справа була припинена).

Апеляційний суд скасував рішення суду першої інстанції і попри наявність кількох медичних довідок про повне психічне здоров'я Бондаренко, постановив направити його на психіатричне обстеження у психіатричну лікарню ім. Ющенка.

На цей час Бондаренко знаходиться під постійною загрозою затримання та поміщення до психіатричної лікарні.

Ця історія дуже нагадує використання методів каральної психіатрії, які широко використовувалися за радянських часів для придушення дисидентів та громадських активістів. Навіть формулювання, наведені психіатрами, майже слово в слово нагадують відомі психіатричні експертизи Інституту ім. Сербського, за якими були ув'язнені до психіатричних установ багато людей, що наважувалися відстоювати свої права «неадекватно реальній ситуації».

### 8. НЕЗАЛЕЖНІ МЕХАНІЗМИ КОНТРОЛЮ НАД ДІЯЛЬНІСТЮ МІЛІЦІЇ

У серпні 2009 року Україна надала додаткову інформацію щодо виконання рекомендацій Комітету ООН з прав людини.<sup>8</sup> Зокрема, уряд України посилався на те, що для створення незалежних механізмів подачі скарг на дії працівників міліції «у січні 2008 року в структурі МВС було створено Управління моніторингу за дотриманням прав людини в діяльності органів внутрішніх справ. Метою діяльності Управління є налагодження системи відомчого контролю за дотриманням прав людини в роботі органів та підрозділів внутрішніх справ відповідно до міжнародних стандартів у галузі правоохоронної діяльності.

До складу Управління входять помічники Міністра внутрішніх справ, які розташовані у всіх областях України і є повністю незалежними від керівництва місцевих органів внутрішніх справ. Протягом 2008 року помічниками міністра були прийняті 2677 громадян, 1827 звернень громадян на неправомірні дії працівників міліції, ініційовано 1233 службових перевірок за фактом можливих порушень прав людини з боку працівників міліції.

За п'ять перших місяців 2009 року помічники Міністра внутрішніх справ з питань прав людини прийняли 314 громадян, 250 звернення, ініціювали проведення 144 службових перевірок».

---

<sup>8</sup> CCPR/C/UKR/CO/6/Add.2, 28 August 2009

### III. ПРАВО НА СВОБОДУ ТА ОСОБИСТУ НЕДОТОРКАНИСТЬ

В Коментарях України до Заключних зауважень Комітету ООН з прав людини<sup>9</sup> також згадувалося, що «за останні роки уряд України зробив ряд кроків для заохочення прав людини в діяльності органів внутрішніх справ, які включали наступне:

- в жовтні 2004 року був створений пост радника міністра внутрішніх справ з прав людини та гендерних питань;
- в грудні 2005 року були засновані громадська правозахисна рада при Міністерстві внутрішніх справ та аналогічні ради при управліннях Міністерства в областях. Громадські ради є колегіальними органами, в яких спільно працюють представники громадянського суспільства і правозастосовних установ з метою виявлення найбільш гострих проблем, пов'язаних з дотриманням прав людини та діяльністю органів внутрішніх справ, а також з метою розробки стратегій щодо їх подолання;
- в серпні 2006 року з метою забезпечення незалежного інспектування місць утримання ув'язнених та заарештованих осіб почали свою роботу мобільні групи з моніторингу дотримання конституційних прав і свобод громадян; ці групи представляють собою унікальний інструмент громадянського контролю за діяльністю органів внутрішніх справ України. Вважається, що ці мобільні групи є аналогом національних превентивних механізмів, передбачених Факультативним протоколом до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання;
- в січні 2008 року було створено Управління з моніторингу дотримання прав людини в діяльності органів внутрішніх справ. Мета полягає у створенні системи відомчого моніторингу дотримання прав людини в роботі органів внутрішніх справ відповідно до міжнародних стандартів у галузі правоохоронної діяльності».

У березні 2010 року, після призначення нового міністра внутрішніх справ апарат міністра внутрішніх справ було реорганізовано. Найбільш помітним наслідком реорганізації стало скорочення Управління моніторингу дотримання прав людини та регіональних помічників міністра. Жодного разу громадська рада при МВС у 2010 році не збиралась, і робота мобільних груп майже у всіх областях припинилась.

### 9. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Надати згоду на публікацію доповіді КЗК за результатами візиту з 9 по 21 вересня 2009 року.
2. Пришвидшити прийняття закону «Про безоплатну правову допомогу», передбачивши обов'язок забезпечити безкоштовну правову допомогу:
  - особам, затриманим за порушення правил перебування іноземців та з метою екстрадиції;
  - неповнолітнім, затриманим за будь-якими підставами;
  - особам, які перебувають у будь-якій процедурі, пов'язаній із визначенням їх психічного здоров'я та наслідків такого визначення.
3. Пришвидшити прийняття нового Кримінально-процесуального кодексу України або внести у діючий Кодекс положень, які повною мірою імплементують вимоги статті 5 Європейської Конвенції та запобігатимуть системним порушенням, встановленим у рішеннях Європейського суду з прав людини. Зокрема:
  - а) внести зміни, які б перетворили затримання без рішення суду на виключення, що не виходять за обмеження, встановлені частиною 3 статті 29 Конституції;

<sup>9</sup> CCPR/C/UKR/CO/6/Add.1, 21 August 2008

- b) узгодити строк доставляння до судді, передбачений статтею 106 КПК, з вимогами статті 29 Конституції, врахувавши час, необхідний для судового розгляду й прийняття рішення;
- c) визначити початок затримання у зв'язку з підозрою у вчиненні кримінального чи адміністративного правопорушення в залежності від фактичних обставин справи, а не від рішення посадової особи правоохоронного органу;
- d) включити до предмету судового розгляду під час вирішення питання про взяття під варту чи звільнення всі обставини, які стосуються обґрунтованості затримання, у тому числі:
  - обґрунтованість підозри або звинувачення, у зв'язку з якими обвинувачення вимагає взяття під варту підозрюваного (обвинуваченого);
  - обґрунтованість строку перебування під вартою правоохоронного органу до доставляння до судді;
- e) встановити чітку презумпцію на користь звільнення особи та передбачити перекладення тягара доведення обґрунтованості тримання під вартою на обвинувачення;
- f) передбачити положення, які б виключали взяття під варту або продовження строку тримання під вартою на підставі лише гіпотетичних припущень;
- g) сформулювати ризики, у зв'язку з якими припускається тримання під вартою, таким чином, щоб виключити тримання під вартою в залежності від позиції обвинуваченого у справі та тактики захисту;
- h) передбачити положення, які б виключали практику повторного затримання особи після відмови судді у взятті її під варту, на підставі «прихованих» обвинувачень;
- i) виключити із законодавства інститут «продовження затримання» суддею, або щонайменше внести відповідні зміни до законодавства, щоб виключити практику повернення особи до підрозділу міліції після рішення суду про продовження затримання;
- j) внести зміни до частини 4 статті 165-2 КПК, щоб виключити тримання під вартою без судового контролю понад термін, встановлений частиною 3 статті 29 Конституції;
- k) особам, що перебувають під вартою, надати право на періодичне оскарження обґрунтованості тримання під вартою;
- l) встановити чіткі й детальні правила процедури для судового розгляду питання про тримання під вартою або звільнення, зокрема, передбачити:
  - обов'язкову участь особи, що позбавлена свободи, у будь-якому слуханні, де розглядається питання про його тримання під вартою або звільнення;
  - обов'язкове надання особі, що позбавлена свободи, та її захиснику копії подання слідчого (прокурора) про взяття її під варту або продовження її тримання під вартою;
  - право особи, що позбавлена свободи, та її захисника на ознайомлення з матеріалами, що обґрунтовують подання про взяття її під варту або продовження її тримання під вартою;
- m) розробити процедури, які сприяли б використанню застави замість тримання під вартою;
- n) більш чітко визначити межі повноважень судді щодо взяття під варту, зокрема, встановити більш чіткі критерії для визначення тих виняткових випадків, коли суддя може застосувати взяття під варту поза межами звичайних повноважень;

### **ІІІ. ПРАВО НА СВОБОДУ ТА ОСОБИСТУ НЕДОТОРКАНІСТЬ**

---

- о) скоротити граничний строк перебування під вартою протягом досудового слідства та встановити сукупний граничний строк перебування під вартою;
  - р) привести правила адміністративного затримання у відповідність до вимог статті 29 Конституції;
  - q) внести зміни до законодавства, які виключали б використання адміністративного затримання з метою кримінального переслідування, наприклад, передбачивши обов'язкове звільнення підозрюваного у вчиненні адміністративного правопорушення до розгляду справи судом;
  - г) внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення (зокрема, до статті 263 КУАП) та до інших законодавчих актів, які виключали б тримання особи під вартою без судового рішення понад 72 години;
4. Запровадити національні превентивні механізми відповідно до Факультативного протоколу до Конвенції ООН проти катувань.

## IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД<sup>1</sup>

### 1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

У травні-липні 2010 року була проведена судова реформа, що стала найважливішою подією минулих років. Паралельно посилилася політизація правосуддя та залежність суддів від політиків. Цю реформу очікували багато років, проте значною мірою вона не вдалася.

Минулі роки характеризувалися серйозними проблемами дотримання права на справедливий суд. Зокрема, серед них, можна виділити такі основні проблеми:

- Порушення розумних строків при розгляді справ та масове невиконання судових рішень;
- Невідповідність системи судів загальної юрисдикції вимогам Конституції, видам та стадіям судочинства;
- Незавершеність реформи процесуального права: кримінальний процес та процес про адміністративні правопорушення прийняті за часів СРСР, їхня концепція та положення суперечать багатьом стандартам прав людини;
- Перевантаженість судів та недостатня прозорість їхньої діяльності;
- Проблема фінансової та адміністративної незалежності суддів: процедура призначення суддів була не прозорою, не встановлено чіткої системи визначення суддівської винагороди, голови судів виконували багато не властивих для них функцій (адміністративно-господарські, розподілу справ, вплив на вирішення питань кар'єри та соціального забезпечення суддів (відпустки, премії тощо), широко поширений тиск з боку органів влади;
- Недостатнє фінансування судової влади;
- Неналежний рівень кваліфікації значної частини суддівського корпусу та малоефективність системи професійної відповідальності суддів;
- Високий рівень корупції суддів.

Судова реформа почала створюватися ще в 2006 році Президентом Ющенко та створеною ним Національною комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права. Ця комісія розробила проект концепції реформи, що була затверджена указом Президента № 361/2006 від 10 травня 2006 року. Пізніше були розроблені низка законопроектів для впровадження реформи. Проте через різні політичні чинники, розгляд законопроектів був загальмований на стадії другого читання.

Президент Янукович у березні 2010 року оголосив про наміри провести судову реформу. Публічно було оголошено про відмову від раніше зроблених напрацювань і парламент скасував прийняті у першому читанні законопроекти.

---

<sup>1</sup> Підготовлено Аркадієм Бушенком, адвокатом, Головою Правління УГСПЛ, Володимиром Яворським, виконавчим директором УГСПЛ, Геннадієм Токаревим, адвокатом, експертом Офісів безоплатної правової допомоги в Україні.



#### IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

Але насправді в Адміністрації Президента спеціально створена робоча група на базі старих напрацювань розробила проект закону «Про судоустрій та статус суддів». Фактично, ця реформа включала близько 70% раніше розроблених норм.

Проект закону «Про судоустрій та статус суддів» містив нову редакцію двох попередніх законів, а також численні зміни в процесуальні кодекси.

31 травня 2010 року президент подав до парламенту проект закону «Про судоустрій та статус суддів»<sup>2</sup>. Уже 3 червня без жодного громадського та парламентського обговорення законопроект був прийнятий у першому читанні. 6 липня була оприлюднена редакція закону до другого читання, що практично не містила суттєвих змін у порівнянні з попередньою редакцією. І вже 7 липня парламент прийняв закон у цілому. Правозахисні та інші громадські організації, а також громадські активісти (загалом 132 особи) звернулися до Президента з проханням застосувати вето до закону<sup>3</sup>, проте Президент підписав закон і він набув чинності 27 липня 2010 року.

Попри достатньо різну оцінку цієї реформи, більшість все таки схиляється, що реформа мала свої позитивні сторони, але значною мірою погіршила ситуацію, оскільки розбалансувала судову систему та зробила суддів більш залежними від політиків. Також низка нововведень можна вважати порушенням права на справедливий суд.<sup>4</sup>

Серед позитивів відзначають завершення створення спеціалізованих судів: адміністративних, цивільних і кримінальних та господарських судів, а також ліквідацію військових. Проте достатньо дивною залишається функція Верховного суду, до котрого за існуючої процедури справи практично не надходять на розгляд. У такій ситуації кожна з гілок спеціалізованих судів житиме власною судовою практикою, що не залежатиме одна від одної. Фактично не передбачено ефективної системи узгодження судової практики. А Верховний суд позбавлений можливості впливати на судову практику спеціалізованих судів.

Також позитивом є чітке визначення законом процедури добору суддів та їхнього соціального й матеріального забезпечення. Одночасно, усі ці процедури мають низку суттєвих недоліків.

Загалом можна навести такі основні недоліки судової реформи:

1. Значне розширення функцій Вищої ради юстиції щодо призначення та звільнення суддів, а також проведення дисциплінарного провадження щодо суддів. Крім того, закон передбачає, що голів і заступників голів усіх судів, за винятком Верховного суду, на посади призначає і звільняє з них Вища рада юстиції за поданням відповідної ради суддів. При цьому Вища рада юстиції залишається політичним органом, що в основному формується іншими органами влади. Крім того, ч. 1 ст. 131 Конституції визначає вичерпно повноваження ВРЮ, а цих повноважень там немає.
2. Залишаються повноваження Президента створювати та ліквідовувати суди за поданням Міністра юстиції та голови вищого спеціалізованого суду (стаття 19 закону), що суперечить п. 1 статті 6 Європейської Конвенції про захист прав людини, котра вимагає, щоби суд був установлений законом. Це означає, що «судочинство в демократичному суспільстві мусить залежати не від розсуду виконавчої влади, а має регламентуватися законом, джерелом якого є парламент».
3. Статтею 86 Закону «Про судоустрій і статус суддів» попри формальну згадку у частині одинадцятій про змагальність, збережено інквізиційну (не змагальну) процедуру притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, за якої член Вищої кваліфікаційної комісії суддів або Вищої ради юстиції одночасно здійснює перевірку щодо судді, готує висновок за результатами перевірки і бере участь в ухваленні

<sup>2</sup> Доступний тут: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?pf3511=37806](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=37806).

<sup>3</sup> Див. текст звернення тут: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1279436602>.

<sup>4</sup> Див., наприклад, Новий Закон про судоустрій: швидке і неякісне правосуддя від розумних, але залежних суддів, <http://www.pravo.org.ua/?w=r&i=&d=861>; Закон про судоустрій і статус суддів — плюси і мінуси, радіо «Свобода», <http://www.radiosvoboda.org/content/article/2119835.html>.

- рішення у дисциплінарній справі. Іншими словами, член дисциплінарного органу фактично є й слідчим, і обвинувачем, і суддею відносно судді. Це порушує принцип змагальності та безсторонності. Відповідно до європейських стандартів, дисциплінарна процедура має бути аналогічною до визначеної п. 1 ст. 6 Європейської конвенції з прав людини та в повному обсязі гарантувати право на захист<sup>5</sup>.
4. Склад з'їзду суддів України та Ради суддів України передбачає рівне представництво кожної судової юрисдикції. Внаслідок цього судді загальних судів виявляються представленими недостатньо. Такий спосіб формування найвищого представницького органу суддів приводить до того, що понад 6 тисяч суддів загальних судів представлені меншою кількістю суддів, ніж менше 2,5 тисяч суддів господарських і адміністративних судів разом узятих. З'їзд суддів повноважний обирати суддів до складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів і Вищої ради юстиції. Обидва ці органи мають широку компетенцію щодо вирішення питань добору, кар'єри та відповідальності суддів, а тому мають попадати під вимоги до «незалежного органу з істотним представництвом суддів, обраного демократичним шляхом іншими суддями»<sup>6</sup>.
  5. Статтею 80 Закону «Про судоустрій і статус суддів» передбачено, що обрання судді до суду вищого рівня чи іншої спеціалізації відбувається в порядку обрання судді безстроково. Однак такий порядок не передбачає конкурсу та не визначає критеріїв, за якими суддів добирають до судів вищого рівня, — є лише положення про те, що кандидати подають заяву і проходять співбесіду у Вищій кваліфікаційній комісії суддів, а також вимога щодо наявності певного стажу суддівської роботи. Проте, відповідно до п. 4.1 Європейської хартії про статут для суддів, п. 29 Висновку № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів, стаж роботи не повинен бути керівним принципом для підвищення судді на посаді, професійний досвід і кількість відпрацьованих років мають розглядатися лише як додаткова основа для незалежності судді.
  6. Статтями 66 та 69 Закону «Про судоустрій і статус суддів» передбачено обов'язок кандидатів на посаду судді пройти шестимісячну спеціальну підготовку спочатку в спеціалізованому юридичному вищому навчальному закладі IV рівня акредитації, а потім — у Національній школі суддів. Підготовка майбутніх суддів у спеціалізованому юридичному вищому навчальному закладі IV рівня акредитації (Інститут підготовки професійних суддів в Одесі та аналогічний факультет Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого в Харкові), що діють в системі Міністерства освіти і науки, суперечить рекомендації п. 66 Висновку № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів «Рада судівництва на службі суспільства». Адже спеціальну підготовку суддів, відповідно до європейських стандартів, не можуть здійснювати заклади освіти, залежні від міністерства освіти, зокрема, у питанні акредитації. Цим повинна займатися автономна установа під контролем суддів.
  7. Скорочено строки позовної давності, процесуальні строки для оскарження рішень, а також ліквідована можливість апеляційного оскарження в справах про певні види адміністративних правопорушень, що потенційно обмежує право на доступ до суду чи

<sup>5</sup> П. 3 Принципу VI Рекомендації № (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів, п. 60 b Висновку № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів, п. 69 Висновку № 3 (2002) Консультативної ради європейських суддів про принципи й правила, що регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, етичні норми, несумісну з посадою поведінку та неупередженість.

<sup>6</sup> П. 45 Висновку № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів.

#### IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

- право на оскарження рішення. Також суттєво скорочені строки розгляду справ, що вплине на якість розгляду складних справ в умовах великої перевантаженості суддів.
8. Зменшення матеріального та соціального забезпечення суддів. Зокрема, скасовано право судді на відставку за станом здоров'я; зменшено розмір вихідної допомоги судді, який виходить у відставку; звужується перелік посад, час роботи на яких зараховується до суддівського стажу; вводиться положення щодо забезпечення суддів, які потребують поліпшення житлових умов, лише службовим житлом; устанавлюється право на безоплатне медичне обслуговування у державних закладах охорони здоров'я тільки для суддів у відставці та членів їхніх сімей; змінюється порядок соціального страхування суддів та скасовується низка інших матеріальних і соціальних благ. Закон під виглядом обіцянки ввести високу зарплату із січня 2015 року, урізає теперішні відрахування для суддів.

Одним з перших наслідків реформи стало масове подання суддями з великим стажем заяв про відставку<sup>7</sup>. До кінця року їх було понад 700, що становить близько 10% усіх суддів. Вони це робили з декількох міркувань, серед яких, скорочення матеріального забезпечення та розміру виплат при виході на пенсію, а також збільшення політичного тиску на них.

15–16 жовтня Венеціанська Комісія Ради Європи затвердила спільний висновок щодо закону про судоустрій та статус суддів<sup>8</sup>. У висновку зазначається про позитив щодо забезпечення незалежності суддів у певних сферах. Також позитивом названо впровадження автоматично розподілу справ у судах, переведення Державної судової адміністрації під контроль судової влади та ліквідацію військових судів.

З іншої сторони, виражено стурбованість щодо зростання ролі Вищої ради юстиції при збереженні її формування політичними органами та зменшення статусу Верховного суду. Загалом, поряд з чотирма позитивними позиціями, у висновку містяться понад 30 серйозних зауважень та рекомендацій щодо зміни цього закону. Така диспропорція у висновку свідчить про більш негативну оцінку цих змін, ніж позитивну.

Частиною судової реформи можна вважати прийняття в травні 2010 року парламентом закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження»<sup>9</sup>. Законом передбачено, що Вищому адміністративному суду як суду першої інстанції підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції. При цьому в цих справах відсутня процедура подачі апеляції. Крім того, закон надає надзвичайно широкі повноваження Вищій раді юстиції щодо проведення дисциплінарного провадження проти суддів. Так, суддя чи інший суб'єкт за першим запитом зобов'язаний надати у 10-денний строк будь-які документи ВРЮ, включаючи копії матеріалів справи, що розглядалася чи зараз розглядається суддею. Також, розширено повноваження ВРЮ щодо звільнення суддів з посади, зокрема, за порушення присяги — надзвичайно не чітко визначено підстави, що фактично дозволяє звільнити будь-якого неугодного суддю.

Венеціанська комісія Ради Європи дуже критично поставилася до цього закону<sup>10</sup>. Вона стверджувала, що за умови політичного формування Вищої ради юстиції необхідно навпаки зменшувати її повноваження. Також вона висловила занепокоєння щодо політизації дисциплінарного провадження проти суддів.

<sup>7</sup> Див., зокрема, тут: «Про те, що вирішують кадри», «Дзеркало тижня», № 36 (816) 2-8 жовтня 2010, <http://www.dt.ua/1000/1050/70505>.

<sup>8</sup> Англійською доступний тут: [file:///docs/2010/CDL-AD\(2010\)026-e.asp](file:///docs/2010/CDL-AD(2010)026-e.asp).

<sup>9</sup> Доступний тут: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2181-17>.

<sup>10</sup> Див. англійською тут: <http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD%282010%29029-e.asp>. Неофіційний переклад висновку доступний тут: <http://www.pravda.com.ua/rus/articles/2010/10/19/5492776/>.

Критика цього закону звучала від багатьох експертів<sup>11</sup>, проте він активно впроваджувався протягом року.

Цілком прогнозовано Конституційний суд відмовив у розгляді подання про конституційність цього закону.<sup>12</sup>

Паралельно законодавчим змінам, здійснювалося посилення політичної залежності судів шляхом зміни керівництва судів або зміни складу вищих судів. При цьому на нові посади призначалися люди з високою ймовірністю політичного впливу на них.

Так, Головою Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ у вересні 2010 року призначено в минулому члена парламенту за списком партії Регіонів, члена партії Регіонів Леоніда Фесенко. Згідно закону про судоустрій і статус суддів, подання на призначення голови Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ вносить Рада суддів загальних судів, а остаточне рішення ухвалює Вища рада юстиції (ВРЮ). Проте сам Фесенко публічно заявив, що отримав пропозицію очолити суд особисто від президента.<sup>13</sup> З біографії видно, що він був народним депутатом двох скликань та 10 років очолював Луганський апеляційний суд. Це дає підстави сумніватися в незалежності та самостійності як цих органів, що здійснюють призначення, так і самого судді.

У грудні заступником Фесенко було обрано рідного брата Генерального прокурора — Миколу Пшонку.

У вересні 2010 року був затверджений на посаді Голови Вищого адміністративного суду Олександр Пасенюк, котрий знаходився на цій посаді з 2005 року. Його лобюванням займалася так звана «група Портнова», котрий у минулому очолював юридичну службу БЮТ, а в 2010 році перейшов працювати в Адміністрацію Президента й був відповідальним за розробку судової реформи.

У вересні також був призначений новий Голова Вищого господарського суду — Віктор Татьков, котрий до цього часу працював головою Донецького апеляційного господарського суду.

У вересні також було змінено 4 суддів Конституційного суду. Несподівано, 4 судді подали заяви про свою відставку з посади судді. У минулому вони були відомі своєю принциповою позицією не на користь президента в низці справ. Їх практично одразу ж було замінено, що фактично забезпечило президенту більшість у цьому суді.<sup>14</sup>

Таким чином, Президент та партія Регіонів, що перебуває у владі, через функції президента та парламенту, а також Вищу раду юстиції мають усі важелі впливу на суддів, що забезпечує їм прийняття важливих для них рішень. При цьому справді, встановлюється більш сильний контроль за діями суддів та посилюється судова ієрархія та дисципліна для забезпечення керованості суддів. Також очевидно, що головними чинниками судової реформи були посилення впливу на суддів та зменшення ролі Верховного суду, як єдиної інституції, що контролюється опозиційною партією.

## 2. НЕЗАЛЕЖНІСТЬ СУДІВ І СУДДІВ

Як уже зазначалося вище, основним інструментом політичного тиску на суддів стала Вища рада юстиції. Цей орган сконцентрував на собі надзвичайно важливі функції:

---

<sup>11</sup> Див. наприклад, Сергій Головатий: Вища рада юстиції — це «гестапо», <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1276257459>; Експерт: Вища рада юстиції перетворилася на орган розправи з суддями, Дзеркало тижня, <http://www.dt.ua/issue/69839/>; Зголоднілий Молох, Дзеркало тижня, <http://www.dt.ua/1000/1050/69814/>.

<sup>12</sup> Дивіться Ухвалу КСУ від 12 жовтня 2010 року, <http://www.nau.ua/druk.php?name=342478-12102010-0.txt>.

<sup>13</sup> Высшее предназначение, Комерсант, <http://www.kommersant.ua/doc.html?docId=1507918>; ЗМІ: Вищий спеціалізований суд з цивільних і кримінальних справ очолить «регіонал» Леонід Фесенко, <http://www.newsru.ua/ukraine/21sep2010/fesenko.html>.

<sup>14</sup> Див. більш докладно тут: Суддівська ненаситність на службі Віктора Януковича, Українська правда, <http://www.pravda.com.ua/articles/2010/09/14/5382062/>;

#### IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

- відіграє ключову роль у призначенні та звільненні суддів;
- члени ВРЮ мають право ініціювати дисциплінарне провадження проти судді та мають широкі повноваження щодо витребування будь-яких документів, навіть копій матеріалів справи, що зараз розглядаються суддею;
- призначає голів судів.

При цьому цей орган залишається надзвичайно політичним. Відповідно до Конституції Вища рада юстиції складається з двадцяти членів. Верховна Рада України, Президент України, з'їзд суддів України, з'їзд адвокатів України, з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ призначають до Вищої ради юстиції по три члени, всеукраїнська конференція працівників прокуратури — двох членів Вищої ради юстиції. До складу Вищої ради юстиції входять за посадою Голова Верховного Суду України, Міністр юстиції України, Генеральний прокурор України.

Отже, у випадку України, коли більшість у парламенті та посада президента знаходяться у однієї політичної сили, ця ж політична сила призначає працівників виконавчої влади (керівників юридичних вищих навчальних закладів, міністрів, Генерального прокурора тощо), то максимально незалежність можуть зберігати лише не більше 7 членів ВРЮ.

Достатньо дивним було включення до складу ВРЮ Голови Служби безпеки України В.Хорошковського, котрий був виключений зі складу лише в грудні 2010 року. Також достатньо дивним є представництво в цьому органі двох членів від працівників прокуратури та Генерального прокурора. З огляду на те, що вони представляють сторону обвинувачення в суді та матимуть повноваження щодо дисциплінарного розслідування проти суддів, очевидним є конфлікт інтересів та за ангажованість цих представників.

Саме тому, однією з головних вимог Венеціанської комісії Ради Європи стало зміна порядку формування цього органу або вилучення функцій фактичного управління судовою владою.

Практично не зміненими судовою реформою залишилися функції Голів судів, що також є інструментом впливу на суддів. Хоча вони не мають тепер права розподіляти справи між суддями, проте зберігають вплив через інші функції (визначення часу відпусток, розподілу премій, просування в кар'єрі тощо).

Судова реформа також не дала інструментів щодо забезпечення фінансової незалежності судової влади. Хоча з переведенням Державної судової адміністрації під контроль судової влади суди, стали контролювати використання коштів, вони так і не змогли отримати гарантії належного фінансування.

Хоча за останні 5 років фінансування судів істотно зросло, вони однак фінансуються на близько 50% від їхньої потреби. При цьому реально ці кошти надходять дуже не рівномірно й часто наприкінці року, що не дозволяє їх використовувати, наприклад, для ремонту та будівництва.

Судова реформа відклала на майбутні роки покращення фінансування судів і суддів. При цьому це може відкладатися й в майбутньому. Наприклад, як це було зроблено в грудні 2010 року при прийнятті бюджету, коли певні норми щодо фінансування судів були знову відтерміновані на один рік.

### 3. ОГЛЯД РІШЕНЬ «П'ЯТОЇ СУДОВОЇ ПАЛАТИ» ВИЩОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ, ЯК БАРОМЕТР УСПІШНОСТІ СУДОВОЇ РЕФОРМИ<sup>15</sup>

Одним із найцікавіших вимірювачів «успішності» судової реформи, на мій погляд, може стати практика так званої п'ятої судової палати Вищого адміністративного суду, яку було

<sup>15</sup> Підготовлено Романом Куйбідою, к.ю.н., заступником Голови правління Центру політико-правових реформ.

спеціально створено на підставі Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» від 13 травня 2010 р. для розгляду позовів до Президента, Верховної Ради, Вищої ради юстиції, а згодом і Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Мабуть, автори ідеї створення такої палати вирішили, що так зручніше буде тримати під ковпаком вирішення найважливіших спорів.

Рішення цієї палати дуже важливі з огляду на два аспекти.

По-перше, вони демонструють рівень готовності захищати права людей від порушень з боку влади, особливо, від владної верхівки. Іншими словами, аналіз рішень Вишого адміністративного суду може показати, чи є він реальним інструментом захисту прав людини від свавілля влади чи навпаки — перетворився на інструмент захисту сваволі влади від «зазіхань» звичайних смертних.

По-друге, деякі постанови Вишого адміністративного суду відкривають завісу над мотивацією рішень зміцнілої у своїх повноваженнях Вищої ради юстиції. Вона чомусь боїться робити їх публічними і не оприлюднює на своєму сайті у повному обсязі. Вища рада юстиції, за реформою, отримала значні важелі щодо суддівського корпусу, зокрема, щодо звільнення суддів. Фактично, вона стала центром ухвалення кадрових рішень. Тому питання про якість цих рішень та рівень «політичності» є ключовим для оцінки стану незалежності суддів.

### 3.1. ЦІКАВІ ЦИФРИ

За 5 місяців роботи п'ята палата Вишого адміністративного суду, згідно з даними Єдиного державного реєстру судових рішень<sup>16</sup>, вирішила по суті 15 позовів до Президента, 19 — до Верховної Ради і 12 — до Вищої ради юстиції. З них повністю або частково задоволено лише один позов до Президента, та й то про незаконність указу Президента Л.Кучми 2002 р. про звільнення судді з посади, 4 позови до Верховної Ради (усі від колишніх суддів) і 4 позови до Вищої ради юстиції (лише один із них не від судді — щодо ненадання відповіді на звернення). Можливо, реальна статистика дещо відрізняється, якщо в реєстр якимось дивом потрапили не усі рішення, незважаючи на те, що закон «Про доступ до судових рішень» зобов'язує включати туди кожне рішення.

Цифри, можливо, і непогані — біля 10% вимог в умовах політичного тиску, хай навіть і непрямого, але задоволено повністю чи частково. Але треба звернути увагу й на те, що усі задоволені позови, крім одного, надійшли від колишніх суддів.

Поки що лише чинний Президент має бездоганну судову репутацію. Однак складається враження, що така незаплямованість є результатом «старанності» саме Вишого адміністративного суду, а не самого Президента чи його адміністрації. Ось декілька прикладів судової правотворчості, що наштовхують до такого висновку.

### 3.2. ІМУНІТЕТ ВІД ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ

Кодекс адміністративного судочинства (ст. 21) дає право в позові про незаконність будь-яких актів чи дій органів влади одночасно вимагати відшкодування завданої ними шкоди.

Однак для декількох суб'єктів Вищий адміністративний суд установив виняток: *«Ураховуючи, що ст. 171-1 КАС України встановлено особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції та не визначено право позивача на звернення до Вишого адміністративного суду Украї-*

---

<sup>16</sup> Див. <http://www.reyestr.court.gov.ua>.

#### IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

ни як до суду першої інстанції з вимогами про відшкодування шкоди, суд не приймає до розгляду вимоги позивача про відшкодування шкоди»<sup>17</sup>.

Звичайно, можна припустити, що законодавець хотів завуальовано позбавити особу права вимагати в адміністративному позові від Президента, Верховної Ради та ще двох органів відшкодування шкоди (хоча прямо про це у законі не сказано). Але якщо, керуватися здоровим глуздом, спеціальна стаття 171-1 Кодексу не заперечує можливості застосування загальних положень, коли це не суперечить природі відповідного спору. Чим Президент, Верховна Рада, Вища рада юстиції чи Вища кваліфікаційна комісія кращі від інших органів, щоб мати такі імунітети?

##### 3.3. ПРЕЗИДЕНТ — НЕ ОРГАН ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З УСІМА ВІДПОВІДНИМИ НАСЛІДКАМИ

Ще одна позиція Вищого адміністративного суду може мати абсурдні наслідки, якщо її розвивати далі. Йдеться про ось такі невинні, на перший погляд, міркування:

*«Відповідно до Конституції України державна влада в Україні здійснюється на принципах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Президент України не належить до зазначених гілок державної влади. Інститут Президента України ґрунтується на сукупності норм, що містяться у розділі V Конституції України, згідно з якими Президент України визначений, зокрема, главою держави, виступає від її імені, є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. З огляду на це Президент України наділений спеціальним правовим статусом»<sup>18</sup>.*

Однак таке формулювання привело суд до висновку, що Президент — не орган державної влади, а тому на нього не поширюється стаття 10 Конституції про державну мову, яка за тлумаченням Конституційного Суду зобов'язує застосовувати державну мову як мову офіційного спілкування в роботі органів державної влади.

Мабуть, керуючись такою ж логікою у низці інших справ Вищий адміністративний суд дійшов висновку, що на Президента не поширюється обов'язок розглядати індивідуальні чи колективні звернення і давати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40 Конституції). Начебто це не входить до повноважень Президента, а є функцією адміністрації Президента<sup>19</sup>.

Так, журналіст був акредитований на захід за участю Президента, однак його не впустили на цей захід. Журналіст оскаржив такі дії адміністрації Президента до самого Президента, але всупереч закону одержав відповідь від того ж органу, дії якого оскаржував. Тому журналіст оскаржив бездіяльність Президента щодо розгляду його скарги до Вищого адміністративного суду, який, відмовляючи у задоволенні позову, послався на положення про адміністрацію Президента, де вказано, що та організовує розгляд звернень, здійснює аналіз таких звернень, на основі аналізу звернень розробляє та подає Президентові пропозиції щодо розв'язання порушених у них проблем. Зверніть увагу: «організовує розгляд звернень» і «подає Президентові пропозиції щодо розв'язання порушених у них проблем». Тобто при зверненні до Президента відносини виникають саме з ним, а не адміністрацією Президента. Навіть у США Президент не цурається мати справу зі зверненнями громадян, а на деякі навіть відповідає власноручно<sup>20</sup>.

На жаль, подібна позиція Вищого адміністративного суду знайшла відображення у декількох справах. Таким чином, Президент одержав імунітет від відповідальності за нерозгляд

<sup>17</sup> Ухвала Вищого адміністративного суду від 17 червня 2010 р. // Єдиний державний реєстр судових рішень. — № 10227672.

<sup>18</sup> Постанова Вищого адміністративного суду від 27 липня 2010 р. // Єдиний державний реєстр судових рішень. — № 10678995.

<sup>19</sup> Див., наприклад, постанову Вищого адміністративного суду від 28 вересня 2010 р. // Єдиний державний реєстр судових рішень. — № 11678126.

<sup>20</sup> Див. наприклад, <http://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-11676403>.

або несвоєчасний розгляд звернень громадян до нього або за відмову в наданні інформації тощо, оскільки за це начебто має відповідати його адміністрація.

Виходячи з логіки, що Президент не є органом державної влади, то невдовзі можна очікувати більш «просунутих» висновків: що на нього не поширюється вимога ст. 19 Конституції про здійснення повноважень виключно на підставі, у спосіб та в порядку, що визначені Конституцією і законами, або що рішення, дії чи бездіяльність Президента не можна оскаржувати в суді відповідно до ст. 55 Конституції.

### 3.4. НЕЧИННІ АКТИ ПОЗА СУДОВИМ КОНТРОЛЕМ

Можливі випадки, коли право особи порушено певним актом, але згодом цей акт втрачає чинність. Порушення права припиняється, але в особи залишається право на відшкодування шкоди, завданої таким актом. Проте відшкодувати шкоду можна лише, якщо довести незаконність такого акта та факт заподіяння шкоди. Тому у практиці адміністративних судів визнання органом акта нечинним чи його скасування, зазвичай, не було перешкодою для розгляду справи про його незаконність.

Водночас, Вищий адміністративний суд в одній зі справ проти Президента сформулював дивовижну позицію:

*«Юрисдикція Вищого адміністративного суду України відповідно до ч. 2 ст. 171-1 та ч. 4 ст. 18 КАС України, яка визначає правила виключної предметної підсудності адміністративних справ, поширюється на чинні нормативно-правові акти. Оспорюваний в позові Указ Президента України..., що втратив чинність..., не може бути об'єктом судового контролю»<sup>21</sup>.*

Подібну позицію дозволив собі сформулювати Конституційний Суд у рішенні від 14 листопада 2001 р. № 15-рп/2001 у справі щодо прописки: *«юрисдикція Конституційного Суду України поширюється на чинні нормативно-правові акти»*. Однак до такого висновку його підштовхнула стаття 152 Конституції: *«Законои, інші правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність»*, звідки логічно випливає, що втратити чинність може лише той акт, що був чинним на момент розгляду справи.

Але статті Кодексу, на які послався Вищий адміністративний суд, як і інші положення законів, не дають підстав стверджувати, що юрисдикція адміністративних судів поширюється лише на чинні акти. Позиція Вищого адміністративного суду створює дуже небезпечний прецедент на майбутнє, адже позбавляє особу можливості захистити свої права, що були порушені незаконними актами, незважаючи на те, що ці акти згодом втратили чинність.

### 3.5. ПОДВІЙНІ СТАНДАРТИ?

Що ж до позовів до Верховної Ради, то шанс здобути перемогу в судовому спорі з нею поки що випав лише декільком суддям, звільненим з порушенням процедури. Зокрема, перемога була пов'язана з тим, що розгляд питання відбувся без участі судді, який у той час перебував на стаціонарному лікуванні, тож *«не (була) забезпечена важлива процедурна гарантія щодо права судді бути присутнім на пленарному засіданні Верховної Ради України і надавати свої пояснення»<sup>22</sup>.*

Однак в іншій справі при повідомленні судді з Одеси про засідання профільного комітету напередодні (замість того, щоб не пізніше ніж за три дні, як вимагав закон), а про

<sup>21</sup> Постанова Вищого адміністративного суду від 18 серпня 2010 р. // Єдиний державний реєстр судових рішень. — № 10931333.

<sup>22</sup> Постанова Вищого адміністративного суду від 9 вересня 2010 р. // Єдиний державний реєстр судових рішень. — № 11572268.



#### IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

пленарне засідання — у день такого засідання, Вищий адміністративний суд не визнав це порушенням права судді, якого пропонують звільнити, бути вислуханим<sup>23</sup>.

Ще одна цікава ситуація виникла під час місцевих виборів. Відповідно до тлумачення Конституційного Суду при обранні депутатів до складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради чи сільського, селищного, міського голови на передбачених Конституцією чергових та позачергових виборах на них поширюються відповідно п'ятирічний та чотирирічний строки повноважень. Саме тому в м. Києві в 2010 р. місцевих виборів не було. У деяких населених пунктах виникла подібна ситуація, тому мери та депутати місцевих рад, що були обрані на позачергових виборах рік-два тому, подали позови про незаконність постанови Верховної Ради про призначення чергових місцевих виборів у частині призначення виборів у їхніх населених пунктах.

По-різному мотивуючи свої рішення та повністю закриваючи очі на Рішення Конституційного Суду (хоча згадування про нього у мотивувальній частині є, але без будь-якої оцінки), Вищий адміністративний суд відмовив у задоволенні таких позовів, мовляв, «*призначення чергових виборів не порушує права і інтереси позивача, оскільки він не позбавлений можливості прийняти в них участь як кандидат*»<sup>24</sup>. Такий висновок суду дав можливість провести ці вибори, незважаючи на те, що термін повноважень місцевих рад та мерів, обраних на позачергових виборах, ще не вичерпався.

##### 3.6. ОСКАРЖЕНЕ РІШЕННЯ НЕЗАКОННЕ, АЛЕ В ПОЗОВІ ВІДМОВИТИ ПОВНІСТЮ

Щодо Вищої ради юстиції, то Вищий адміністративний суд з нею дуже обережний. І це й не дивно, адже крок убік — і подання про звільнення з посади судді вищого суду уже на розгляді Верховної Ради. Заради справедливості варто зазначити, що деякі позови до Вищої ради юстиції було задоволено. Хоча це не завжди приводить до поновлення судді на посаді. Наприклад, одне з подань щодо звільнення судді Верховного Суду О. Волкова було визнано незаконним, але інше подання, за яким суддю було звільнено, залишилося без змін.

Вищий адміністративний суд зняв також більшість звинувачень Вищої ради з колишнього голови Окружного адміністративного суду м. Києва О. Бачуна, бо Вища рада юстиції застосувала зворотну дію закону в часі<sup>25</sup>. Водночас, рішення Вищої ради юстиції не було визнано судом незаконним навіть у цій частині — у задоволенні позову відмовлено повністю. Порушення присяги підтверджено лише в двох випадках забезпечення позову. Однак мотивація Вищого адміністративного суду, яка зустрічається й у деяких інших рішеннях (№ 11572542, 11572268), не достатньо переконлива: судді у вину поставлено те, що «*ухвалами про забезпечення позову фактично вирішено позов із задоволенням вимог позивача без розгляду справи по суті*». Але будь-яке забезпечення позову в адміністративній справі є наданням тимчасового захисту — до вирішення справи по суті. Вимога про скасування рішення органу влади може бути забезпечена шляхом зупинення його дії. Тобто забезпечення позову у більшості випадків і є тимчасовим задоволенням вимог позивача до вирішення справи.

Як видно з ухвалених Вищою радою юстиції рішень, вона часто вдається до оцінки судових рішень, навіть у випадках, коли вищі інстанції їх не скасовували. Також можна побачити тенденцію, що члени Вищої ради юстиції, делеговані від прокуратури, ініціюють звільнення суддів за виправдувальні вироки або за надто м'які покарання (див., наприклад, постанови Вищого адміністративного суду № 11659732, 11942386). Тому й не дивно, що кількість виправдувальних вироків в Україні уже багато років не перевищує 0,5 відсотка

<sup>23</sup> Постанова Вищого адміністративного суду від 9 вересня 2010 р. // Єдиний державний реєстр судових рішень. — № 11274243.

<sup>24</sup> Постанова Вищого адміністративного суду від 14 вересня 2010 р. // Єдиний державний реєстр судових рішень. — № 11380260.

<sup>25</sup> Див. постанову Вищого адміністративного суду від 13 серпня 2010 р. // Єдиний державний реєстр судових рішень. — № 10958598, 11382825.

від усіх вироків, що менше, ніж навіть у радянські часи! Саме в такому втручанні в діяльність суддів побачила значну загрозу Венеціанська комісія, оцінюючи новий закон «Про судоустрій і статус суддів».

На жаль, не вдалося знайти в реєстрі судових рішень постанову Вищого адміністративного суду, якою було визнано незаконним звільнення судді Округного адміністративного суду м. Києва М. Кишинського. Дивує й те, що відразу після поновлення на посаді Президент перевів його до Івано-Франківського округного адміністративного суду. До речі, несподіваним також виявилось повернення судді п'ятої судової палати Вищого адміністративного суду Р. Ханової до Донецького апеляційного адміністративного суду. Такі переведення не можуть відбутися без заяви судді, однак, які обставини змусили написати таку заяву, — залишається загадкою.

### 3.6.1. На захист інтересів влади чи людини?

Влада в особі президента та парламенту не уникнула спокуси використати реформування для посилення впливу на суди. Цьогорічна реформа створила серйозні важелі для політичного тиску на суддів. Мабуть, не стільки пряме використання цих важелів, скільки сама лише їхня наявність змушує суддів ставати самому собі цензором і поступатися своїй совісті.

З аналізу судових рішень можна побачити стійку тенденцію до створення судом штучних бар'єрів для задоволення вимог позивачів до найвищих органів влади, як тих, що подано, так і тих, які будуть надходити в майбутньому.

Водночас, Вищий адміністративний суд дає шанс незаконно звільненим суддям виграти справу. Це можна лише вітати. Адже в такий спосіб заявлено, хай і не дуже переконливо, що певний судовий контроль за реалізацією найвищими органами влади повноважень, що можуть використовуватися для тиску на суддів, усе ще існує. Однак хочеться, щоб реальний доступ до правосуддя у спорах з Президентом чи Верховною Радою отримували не лише судді, а й звичайні громадяни. Особливо, зважаючи на завдання адміністративного судочинства — захист прав та інтересів особи від сваволі влади, але аж ніяк не навпаки.

## 4. ДОСТУП ДО СУДУ

Принцип вільного доступу до правосуддя передбачає, серед іншого, обов'язок судів не відмовляти в розгляді справ компетентної юрисдикції, територіально зручне місцезнаходження судів, наявність достатньої кількості судів і суддів, а також багато інших чинників, що дозволяють особі без зайвих перешкод звернутися до суду.

Зберігається серйозна проблема щодо чіткого визначення юрисдикції судів. Відомі багато суперечок про підсудність, зокрема, між адміністративними, господарськими чи цивільними судами. Наприклад, така проблема є щодо оскарження рішень установ обмеження волі, Національної експертної комісії по захисту суспільної моралі та багатьох інших органів влади, коли з невідомих причин адміністративні суди не визнають їх органами влади.

Також є проблема фізичного доступу до округних адміністративних судів, що здійснюють судочинство для декількох областей і є на значній відстані для громадян.

Судова реформа зумовила ще дві проблеми щодо доступу до суду:

#### 1) *обмеження строків позовної давності.*

Зокрема, в адміністративному процесі скорочено загальний строк позовної давності з одного року до шести місяців, а також розширено застосування спеціального строку в один місяць. Так, «для звернення до адміністративного суду щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів, установлюється місячний строк». Наприклад, це стосується усіх

#### IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

справ щодо соціальних виплат тощо. Очевидно, що цей строк є надзвичайно маленьким для звернення до суду, ураховуючи необхідність зібрання необхідних доказів.

При цьому не було встановлено перехідного періоду і суди почали застосовувати скорочені строки позовної давності одразу з 27 липня.

2) *Неможливість апеляційного оскарження рішень місцевого суду в певних справах про адміністративні правопорушення.*

Відповідно до нової редакції статті 171-2 КАСУ, прийнятої в рамках судової реформи, «Рішення місцевого загального суду як адміністративного суду у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності є остаточним і оскарженню не підлягає». Тобто, наприклад, коли орган влади самостійно накладає стягнення у вигляді штрафу, то по таким справам рішення місцевого суду буде остаточним. Очевидно, що коли у таких випадках буде йти мова про розгляд адміністративних правопорушень, що у розумінні статті 6 Європейської Конвенції про захист прав людини є кримінальними, то відмова у апеляційному розгляді буде тлумачитися як порушення права на апеляційне оскарження та доступу до суду у широкому розумінні цього поняття.

#### 5. ПРАВО НА ПРАВОВУ ДОПОМОГУ ТА ПРАВО НА ЗАХИСТ

Існує багато проблем щодо забезпечення права на захист, що не вирішуються роками. Вони пов'язані з однієї сторони, із застарілим процесуальним законодавством, а з іншої сторони — фактичною відсутністю системи надання безоплатної правової допомоги.

Зокрема, на цій проблемі усе більше акцентує свою увагу Європейський суд з прав людини. Окрім рішень, винесених Європейським судом (дивіться нижче у частині 10 цього розділу), які встановили певні випадки порушень права на захист, про проблеми в цій сфері також свідчать справи, передані на комунікацію Уряду України.

З цих справ можна виокремити кілька типових ситуацій порушення права на захист.

##### 5.1. МАНІПУЛЮВАННЯ ОБВИНУВАЧЕННЯМ ЗАДЛЯ ПОЗБАВЛЕННЯ ПРАВА НА ОБОВ'ЯЗКОВИЙ ЗАХИСТ

*Балицький проти України*, заява № 12793/03. 15 травня 1998 року заявнику було пред'явлено звинувачення у вбивстві (стаття 94 КК), і він був допитаний в якості обвинуваченого за відсутності адвоката. Справа була передана до прокуратури міста Харкова. 27 липня 1998, за кілька днів до закінчення досудового слідства, йому було пред'явлено звинувачення в скоєнні вбивства, передбаченого пунктами «а» і «е» статті 93 КК, а також у вчиненні розбійного нападу, передбаченого частиною 3 статті 142 КК.

*Бортник проти України*, заява № 39582/04. Заявника затримали 1 жовтня 2002 року за підозрою в спричиненні тяжких тілесних ушкоджень, що потягли смерть потерпілого. Він допитувався за підозрою у вчиненні цього злочину без адвоката. Кілька разів він писав заяви, що не потребує правової допомоги. Але 13 листопада 2002 року психіатрична експертиза встановила, що він страждає на хронічний алкоголізм. Адвокат був йому призначений лише 28 січня 2003 року, під час судового розгляду. Після направлення справи судом на додаткове розслідування, злочин було перекваліфіковано на умисне вбивство, за яким його і було засуджено до 13 років ув'язнення.

##### 5.2. ВІДСУТНІСТЬ ДОСТУПУ ДО АДВОКАТА ПІД ЧАС ПОЧАТКОВИХ СЛІДЧИХ ДІЙ

*Бондаренко проти України*, заява № 27892/05. Заявника було засуджено за вбивство. 6 вересня 2002 року його було заарештовано за відповідною підозрою. За твердженням за-

явника, його катували, внаслідок чого він був змушений зізнатися. Також його змусили підписати відмову від адвоката. Через кілька днів він знову написав відмову від адвоката через обіцянку надати йому побачення із батьками.

Лише 19 вересня 2002 року заявник побачився із батьками, які наступного дня запросили йому адвоката. Але 23 вересня, коли адвокат вимагав зустрічі із клієнтом, слідчий відмовив йому, пославшись на відмову від адвоката. Слідчий сказав, що з'ясує, чи не передумав обвинувачений, але відмовив адвокату бути присутнім при цьому. Наступного дня слідчий повідомив адвоката, що заявник знову відмовився від адвоката. Лише 28 жовтня 2002 року заявник уперше був допитаний у присутності адвоката. Суд поставив питання, чи відповідав той факт, що заявник не мав доступу до адвоката під час початкових допитів, статті 6 §3(с) Конвенції.

*Бандалетов проти України*, заява № 23180/06. Заявник визнавав себе винним у вбивстві потерпілих, але заперечував мотиви вбивства, за якими було кваліфіковано його злочин. Згодом він був засуджений до довічного ув'язнення. Заявник вважав, що суд ґрунтував свій висновок про мотиви злочину на його зізнанні, отриманому у міліції за відсутності адвоката, якого в нього не було на початку розслідування, а також не врахував агресивну та провокаційну поведінку потерпілих.

*Задорожний проти України*, заява № 37949/05. Увечері 18 липня 2005 року міліція заарештувала заявника за підозрою у вбивстві та пограбуванні. За словами заявника, він був побитий співробітниками міліції для того, щоб зламати його волю й змусити його зізнатися в злочині. Його прохання надати адвоката були проігноровані. У ту ніч він написав зізнання.

Наступного дня заявнику надали адвоката за призначенням. У присутності адвоката заявник знову визнав свою вину. У той же день слідчим проведено відтворення обставин події за участі адвоката. Під час судового розгляду щодо взяття під варту 22 липня 2005 заявник знову підтвердив своє зізнання. Але під час судового розгляду заявник заперечував свою причетність до злочину і стверджував, що його зізнання були наслідком катувань. Він був засуджений до 15 років ув'язнення.

Європейський суд поставив питання щодо додержання права на захист заявника під час первісного допиту, коли він зробив зізнання.

*Нечипорук та Йонкало проти України*, заява № 42310/04. Заявник був засуджений до 15 років ув'язнення за звинуваченням у вбивстві. За словами заявника, він не був представлений адвокатом у період з 20 по 24 травня 2004 року, коли перебував у міліції під приводом вчинення адміністративного правопорушення. У невстановлений день слідчий призначив заявнику адвоката. 24 травня 2004 року батьки заявника уклали договір з приватним адвокатом з тим, щоб той представляв його інтереси заявника в ході попереднього слідства і судового розгляду. 25 травня 2004 року вищезгаданий адвокат отримав від слідчого, який займається цією справою, письмовий дозвіл на зустрічі із заявником у Хмельницькому ІТТ, де містився заявник. Але 2 червня 2004 адвокат не був допущений до заявника на тій підставі, що дозвіл нібито не було оформлено належним чином. Ще кілька разів були епізоди, коли адвокат не мав можливості прийняти участь у слідчих діях.

Подібні обставини, коли під час початкових слідчих дій обвинувачені не мали можливості скористатися допомогою захисника, також розглядаються в наступних справах:

*Паскаль проти України*, заява № 24652/04 та *Тодоров проти України*, заява № 16717/05. Обидва заявники були засуджені до 14 з половиною років та 7 років ув'язнення.

*Тарасов проти України*, заява № 17416/03. Заявник був засуджений до п'яти років ув'язнення.

*Панасюк проти України*, заява № 19906/04. Заявник був засуджений до довічного ув'язнення.

*Карпюк і Ляхович проти України*, заява № 30582/04, *Мазур та інші проти України*, заява № 32152/04, *Зайченко проти України*, заява № 7188/02. У цих трьох справах заявники були засуджені до різних строків ув'язнення. Справи стосуються звинувачень акції руху «Україна без Кучми» 9 березня 2001 року біля пам'ятника Шевченку.

## IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

*Джулай проти України*, заява № 24439/06. Заявник був засуджений до дев'яти років ув'язнення.

*Ерохіна проти України*, заява № 12167/04. Заявниця була засуджена за вбивство до 10 років ув'язнення.

### 5.3. ВІДСУТНІСТЬ АДВОКАТА ТА ПРАВО НА АДВОКАТА ЗА КОШТ ДЕРЖАВИ

*Іренеуж Мойжак проти України*, заява № 38071/06. Заявник, громадянин Польщі, був затриманий українською митницею під час перетинання кордону. Його вимога надати перекладача та адвоката була проігнорована. Було складено протокол, який передано до суду. У суді заявнику лише надали папери українською мовою. Повернувшись до Польщі, заявник отримав переклад і визнав, що він визнаний винним у контрабанді та його автомобіль і сигарети, які він віз, конфісковані.

*Пржевальський проти України*, заява № 12203/04. Заявник був заарештований за підозрою в кількох розбійних нападах і зізнався, як він стверджував, під тиском. Він не був представлений адвокатом під час досудового розслідування. Саме із цієї підстави вирок був скасований апеляційним судом і справа була направлена на додаткове розслідування для усунення порушення права на захист, оскільки суд уважав, що інтереси правосуддя вимагають правового захисту, оскільки він страждає психічною хворобою. Згодом заявник був засуджений до п'яти років ув'язнення. Суд поставив питання про відповідність статті 6 §3(с) Конвенції відсутності адвоката під час досудового розслідування.

*Василенко проти України*, заява № 36136/05. 15 січня 2000 року заявник був заарештований за підозрою в скоєнні шахрайства. У період з 18 січня 2000 року по 8 листопада 2001 року він перебував під вартою, після чого він був звільнений під зобов'язання не ухилятися від слідства. 2 серпня 2002 року заявник подав клопотання, щоб йому надали адвоката. Прохання було проігноровано й, за словами заявника, він залишився не представлений протягом усього попереднього слідства.

Суд поставив питання, чи не вимагали інтереси правосуддя того, щоб заявник був представлений адвокатом.

### 5.4. ПРАВО НА АДВОКАТА ЗА ВЛАСНИМ ВИБОРОМ

*Загородній проти України*, заява № 27004/06. Заявника звинувачували в злочині, пов'язаному із порушенням правил дорожнього руху. Він запросив у якості захисника фахівця у галузі права, що мав вищу юридичну освіту, який представляв його під час досудового розслідування. Але суд першої інстанції не допустив цього фахівця до захисту, оскільки він не був адвокатом. Більше того, суд спрямував справу на додаткове розслідування через порушення права заявника на захист.

Заявник безуспішно оскаржував таке рішення суду, вимагаючи залучення обраного ним захисника до справи. Згодом заявнику був призначений захисник із числа адвокатів. У новому попередньому засіданні вже заявник вимагав направлення справи на додаткове розслідування, стверджуючи, що його прав на захист було порушено через призначення захисника, якого він не вибирав, замість обраного ним захисника. Він стверджував, що призначений адвокат не є його захисником, і він бачив його лише одного разу, під час призначення. Клопотання було відхилено.

Пізніше суд першої інстанції задовольнив відмову заявника від призначеного йому адвоката, і призначив йому іншого адвоката у якості захисника. Згодом заявник відмовився і від цього адвоката й просив призначити захисником свою дружину. Суд відхилив відмову заявника від адвоката, але допустив дружину в якості захисника. Пізніше заявник відмовився від адвоката, зазначаючи, що обидва призначених йому адвоката не здійснюють належним чином його захист. Однак він зазначав, що потребує правової допомоги. Його відмова була відхилена судом. Урешті рещт, заявника було засуджено.

## ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

Суд поставив перед сторонами наступне запитання: чи мав заявник можливість захищатися за допомогою захисника за власним вибором і чи відповідало відсторонення обраного ним адвоката національному законодавству?

### 5.5. ВІДСУТНІСТЬ АДВОКАТА ПІД ЧАС РОЗГЛЯДУ У ВЕРХОВНОМУ СУДІ

*Ієлін проти України*, заява № 39908/05 та *Довженко проти України*, заява № 36650/03. В обох справах заявники були засуджені до довічного ув'язнення. Касаційний розгляд у Верховному Суді відбувався за присутності обвинуваченого, але за відсутності його адвоката.

### 5.6. РОЗВИТОК ПРАВА НА ПРАВОВУ ДОПОМОГУ В УКРАЇНІ

У контексті рішень Європейського суду з прав людини, що засвідчили системну проблему порушення права на захист у кримінальному процесі, а також в очікуванні рішень за справами переданими на комунікацію Уряду (див. вище), вкрай суттєвим було вирішення питання права на захист на національному рівні.

Проект Закону «Про безоплатну правову допомогу» пройшов перше читання і має численні недоліки, відзначені експертами Ради Європи.<sup>26</sup> Проте парламент, здається, не має наміру прислухатися до думки міжнародних та українських експертів.

Однак, 30 вересня 2009 року Конституційний Суд України прийняв важливе рішення в справі за конституційним зверненням Голованя Ігоря Володимировича,<sup>27</sup> яким розглянув право кожного на правову допомогу в новому контексті. Предметом розгляду було питання, чи поширюється право, гарантоване статтею 59 Конституції на будь-які ситуації, у яких людина може потребувати такої допомоги, або воно обмежене визнанням за особою певного статусу.

Конституційний Суд постановив:

*«1. Положення частини першої статті 59 Конституції України «кожен має право на правову допомогу» треба розуміти як гарантовану державою можливість будь-якій особі незалежно від характеру її правовідносин з державними органами, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, юридичними та фізичними особами вільно, без неправомірних обмежень отримувати допомогу з юридичних питань в обсязі і формах, як вона того потребує.*

*2. Положення частини другої статті 59 Конституції України «для... надання правової допомоги при вирішенні справ у судах та інших державних органах в Україні діє адвокатура» в аспекті конституційного звернення треба розуміти так, що особа під час допиту її як свідка в органах дізнання, досудового слідства чи дачі пояснень у правовідносинах з цими та іншими державними органами має право на правову (юридичну) допомогу від обраної за власним бажанням особи в статусі адвоката, що не виключає можливості отримання такої допомоги від іншої особи, якщо законами України щодо цього не встановлено обмежень».*

У обґрунтуванні свого рішення Конституційний Суд послався на те, що *«кожній особі, зокрема, свідку під час допиту в органах дізнання чи досудового слідства та особам при наданні пояснень у державних органах, має бути забезпечена реальна можливість отримувати правову допомогу для захисту від можливого порушення права не давати показань або пояснень щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, які можуть бути використані у кримінальному процесі для доведення обвинувачення зазначених осіб».*

Також Конституційний Суд зазначив: *«Вибір форми та суб'єкта надання такої допомоги залежить від волі особи, яка бажає її отримати».*

<sup>26</sup> Див. на сайті Мін'юсту: <http://minjust.gov.ua/0/19278>

<sup>27</sup> Повний текст подання доступний тут: <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=73758>

#### IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

Харківська правозахисна група пропонувала у своєму поданні до Конституційного Суду<sup>28</sup>, зокрема, «визначити ті її невід’ємні ознаки, які не можуть бути скасовані або обмежені за будь-яких обставин і будь-якого законодавчого регулювання цього права. Серед таких ознак найважливішими є:

1. Право на безпосередність спілкування з адвокатом, що включає можливість безперешкодно зустрітися з адвокатом для отримання правової поради тоді, коли, на думку особи, вона її потребує;
2. Право на конфіденційність спілкування з адвокатом, що включає право спілкування поза межами чутності для інших осіб, а також конфіденційність будь-яких засобів комунікації та відображення такої комунікації (листування, письмові поради, електронна комунікація тощо).
3. Право на присутність адвоката під час будь-яких дій, у яких бере участь особа.
4. Право адвоката діяти від імені особи, якій він надає правову допомогу в будь-яких процедурах, спрямованих на захист її прав».

На жаль, Конституційний Суд, маючи, напевне, вагомий міркування, не визначив мінімальні вимоги до правової допомоги, без яких вона не може вважатися правовою допомогою по суті.

Цим скористалася Верховна Рада, яка змінами до Кримінально-процесуального кодексу<sup>29</sup>, запровадженими, нібито, на виконання рішення Конституційного Суду, насправді спотворила й зміст рішення, і зміст правової допомоги взагалі.

Попри зміст рішення Конституційного Суду законодавець вводить обмеження у надання правової допомоги в вигляді «дозволу» слідчого.<sup>30</sup>

По-друге, законодавець унеможливив взагалі ефективне користування правовою допомогою. Чого варте, наприклад, таке положення, згідно з яким захисник свідка:

*«має право... надавати в присутності слідчого консультації свідку, якщо фактичні обставини у справі можуть бути використані для кримінального переслідування особисто самого свідка або членів його сім’ї чи близьких родичів».*

Тобто, фундаментальний принцип правової допомоги — її конфіденційність — відверто порушується. Крім того, свідомо або через недолуге формулювання, якщо, на думку слідчого, «фактичні обставини» не можуть «бути використані для кримінального переслідування», то свідок не має права і на таку консультацію.

Таким чином, законодавець позбавив будь-якого сенсу рішення Конституційного Суду, яке так вітала юридична громадськість, і, фактично, відмовився його виконувати, у всякому випадку в контексті кримінального процесу.

Крім того, право свідка на адвоката не захищено в такій же мірі кримінальною відповідальністю, як аналогічне право обвинуваченого або підсудного, тому перешкода адвокату прийняти участь у допиті свідка, не складає злочину.<sup>31</sup>

#### 6. РОЗУМНІ СТРОКИ РОЗГЛЯДУ СПРАВ

Однією з найбільших проблем залишається судова тяганина та порушення розумних строків розгляду справ. Серед іншого, це відбувається на долях десятків тисяч обвинуваче-

<sup>28</sup> Доступне тут: <http://hr-lawyers.org/index.php?id=1254812726>

<sup>29</sup> Закон України «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України щодо права свідка на захисника та іншу правову допомогу» від 1 липня 2010 року № 2395-VI (<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2395-17>)

<sup>30</sup> «Допуск захисника свідка до участі у справі здійснюється у порядку, передбаченому частиною п’ятою цієї статті».

<sup>31</sup> Див., наприклад, <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/4807787>

## ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

них у вчиненні злочину, котрі роками очікують на завершення судових процесів у переповнених слідчих ізоляторах.

З однієї сторони, цьому сприяє перевантаженість суддів, що не встигають розглядати справи.

Хоча в 2009 році вдалося зменшити навантаження суддів адміністративних судів. У 2009 р. суди загальної юрисдикції по першій інстанції розглянули 5,9 млн. справ, заяв, позовних заяв, скарг, подань, клопотань, що на 40,7% менше, ніж у 2008 р. Насамперед це пов'язано зі зменшенням майже на 5 млн. кількості розглянутих справ про адміністративні правопорушення в зв'язку з прийняттям Закону від 24 вересня 2008 р. № 586-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху».

З іншої сторони, зберігається інститут повернення справи на додаткове розслідування, чи багаторазовий перегляд справи в місцевих судах, а також звичайна судова тяганина, спричинена неспішністю та не кваліфікованістю суддів.

### Оперативність розгляду справ місцевими загальними судами<sup>32</sup>

№ з/п	Найменування показника	2007	2008	2009
<b>Кримінальні справи</b>				
1.	<b>Кількість справ, провадження в яких закінчено, усього</b>	186 244	182 100	182 498
2.	Призначено справ до розгляду з порушенням строків, передбачених статтею 241 КПК України	1 425	1 202	1 620
	<i>Питома вага від числа справ, провадження в яких закінчено, %</i>	0,77	0,66	0,89
3.	Призначено справ до розгляду з порушенням строків, передбачених статтею 256 КПК України	3 867	3 609	4 133
	<i>Питома вага від числа справ, провадження в яких закінчено, %</i>	2,08	1,98	2,26
4.	<b>Залишок нерозглянутих справ на кінець звітного періоду</b>	40 348	44 891	49 298
	<i>Питома вага від числа справ, що перебували у провадженні, %</i>	17,81	19,78	21,27
5.	У тому числі не розглянуто справ у строк понад 6 місяців (без урахування справ із зупиненим провадженням)	5 363	7 642	9 100
	<i>Питома вага від числа нерозглянутих справ, за мінусом справ провадження в яких зупинено, %</i>	18,60	22,67	23,16
6.	<b>Кількість справ, провадження в яких закінчено, усього</b>	126 035	148 972	1 010 974

<sup>32</sup> За даними ДСАУ за 2008–2009 роки, дані за 2010 рік на час підготовки доповіді були не доступні.



#### IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

7.	У тому числі з порушенням термінів розгляду справ, встановлених КАС України	14 439	13 912	115 348
	<i>Питома вага від справ, провадження в яких закінчено, %</i>	11,46	9,34	11,41
8.	<b>Залишок нерозглянутих справ на кінець звітного періоду</b>	19 970	65 069	159 281
	<i>Питома вага від числа справ, що перебували у провадженні, %</i>	13,68	30,40	13,61
9.	Залишок нерозглянутих справ (без урахування справ, провадження в яких зупинено)	18 557	63 844	157 556
	<i>Питома вага від числа справ, що перебували у провадженні, %</i>	12,71	29,83	13,46
10.	Не розглянуто справ у строк понад 2 місяці (без урахування справ із зупиненим провадженням)	5 299	10 000	34 048
	<i>Питома вага від числа нерозглянутих справ, за мінусом зупинених провадженням, %</i>	28,56	15,66	21,61
11.	<b>Кількість справ, провадження в яких закінчено, усього</b>	1 240 758	1 257 092	1 153 857
12.	Провадження у справах закінчено понад строки, встановлені ЦПК України	123 484	138 696	157 296
	<i>Питома вага від справ, провадження в яких закінчено, %</i>	9,95	11,03	13,63
13.	<b>Залишок нерозглянутих справ на кінець звітного періоду</b>	207 892	252 686	321 743
	<i>Питома вага від числа справ, що перебували у провадженні, %</i>	14,35	16,74	21,80
14.	Залишок нерозглянутих справ (без урахування справ, провадження в яких зупинено)	183 805	230 882	300 687
	<i>Питома вага від числа справ, що перебували у провадженні, %</i>	12,69	15,29	20,38
15.	Не розглянуто справ у строк понад 3 місяці (без урахування справ із зупиненим провадженням)	40 846	60 184	78 129
	<i>Питома вага від числа нерозглянутих справ, за мінусом зупинених провадженням, %</i>	22,22	26,07	25,98

#### 7. ПРЕЗУМПЦІЯ НЕВИНУВАТОСТІ

Право не свідчити проти себе є частиною презумпції невинуватості, проте й надалі частими є випадки, коли особу спочатку допитують у якості свідка, а потім ці свідчення використовують проти неї вже при обвинуваченні.

Порушенням презумпції невинуватості в законодавстві також можна вважати:

— інститут повернення судом кримінальної справи на додаткове розслідування;

## ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

- можливість порушення кримінальної справи проти конкретної особи, а не за фактом події злочину.

*Кількість кримінальних справ, повернених судами першої інстанції<sup>33</sup>*

№ з/п	Найменування показників	2007	2008	2009
1.	<b>Кількість кримінальних справ, що розглянуті судами (з урахуванням справ, повернутих прокурорам у порядку ст. 232 КПК України та без урахування справ, що порушуються не інакше як за скаргою потерпілого)</b>	185 773	181 415	86 094
2.	<b>Повернено справ судами першої інстанції на додаткове розслідування (статті 246, 281 КПК України) (без урахування справ, що порушуються не інакше як за скаргою потерпілого)</b>	6 858	5 751	2 245
	<i>Питома вага від кількості закінчених провадженням кримінальних справ публічного обвинувачення, %</i>	3,69	3,17	2,61
3.	<b>Повернено справ прокурорам у порядку статті 2491 КПК України</b>	1 444	1 250	462
	<i>Питома вага від кількості закінчених провадженням кримінальних справ публічного обвинувачення, %</i>	0,78	0,69	0,54
4.	<b>Відкликано із суду кримінальних справ прокурорами у порядку статті 232 КПК України</b>	2 873	1 826	730
	<i>Питома вага від кількості закінчених провадженням кримінальних справ публічного обвинувачення, %</i>	1,55	1,01	0,85
5.	<b>Усього повернено судами та відкликано прокурорами кримінальних справ (без урахування справ, що порушуються не інакше як за скаргою потерпілого)</b>	11 175	8 827	3 437
	<i>Питома вага від кількості закінчених провадженням кримінальних справ публічного обвинувачення, %</i>	6,02	4,87	3,99
6.	<b>Кількість осіб, щодо яких в апеляційному порядку скасовано ухвали (постанови) місцевих судів про повернення справ на додаткове (досудове) розслідування</b>	2 029	1 959	1 801
7.	<b>Винесено окремих ухвал на порушення законодавства при проведенні дізнання чи попереднього слідства</b>	2 348	2 452	1 000

Серйозною проблемою, що пов'язана з презумпцією невинуватості, є надзвичайно мала кількість виправдувальних вироків. Для судової системи ще з радянських часів характерний

<sup>33</sup> За даними ДСАУ за 2008-2009 роки, дані за 2010 рік на час підготовки доповіді були не доступні. Доступні на офіційному сайті <http://www.court.gov.ua>. Справи, що перебували на розгляді в апеляційних і місцевих загальних судах та повернуті на додаткове розслідування або відкликані прокурорами (без урахування справ, що порушуються не інакше як за скаргою потерпілого). Дані не показують діяльність Верховного суду України.

#### IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

низький відсоток виправдувальних вироків, що можна пояснити збереженням радянських традицій інквізиційного кримінального процесу, обмеженістю змагальності, особливо на досудовій стадії, наявністю інституту додаткового розслідування (у разі браку доказів вини особи суди часто повертають справу органам слідства на «додаткове розслідування», де часто справа закривається без винесення виправдувального вироку). Суддям й надалі ставлять в провину винесення виправдувальних вироків і це також може бути причиною початку розслідування з боку прокуратури.

При чому кількість виправдувальних вироків має тенденцію до зменшення з року в рік і становить загалом за останні 5 років не більше 0,5% від загальної кількості вироків у кримінальних справах.

Кількість виправдувальних вироків<sup>34</sup>

Рік	Кількість осіб, щодо яких місцевими судами постановлено виправдувальні вирoki	Кількість осіб, щодо яких апеляційною інстанцією постановлено новий вирок у зв'язку з необхідністю скасування необґрунтованого виправдувального вироку
2008	672	12
2008	539	8
2009	579	13

Співвідношення засуджених і виправданих осіб<sup>35</sup>

	Засуджених, тис. осіб / у відсотках	Виправданих, тис. осіб / у відсотках
2005	196,6 / 99,5%	0,9 / 0,5%
2006	177,6 / 99,5%	0,9 / 0,5%
2007	165,5 / 99,5%	0,7 / 0,5%
2008	167,7 / 99,7%	0,5 / 0,3%
2009	162,6 / 99,6%	0,6 / 0,4

У 2009 році кількість виправдувальних вироків збільшилася до 579, з яких 13 було скасовано апеляційною інстанцією з постановленням нового вироку, а 52 скасовані з направленням справи на додаткове розслідування.

### 8. ОКРЕМІ ГАРАНТІЇ СПРАВЕДЛИВОСТІ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

#### 8.1. ПРАВО ЗНАТИ ОБВИНУВАЧЕННЯ ТА ПРАВО НА ДОСТАТНІ ЧАС І МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ ПІДГОТОВКИ ЗАХИСТУ

21 жовтня 2010 року Європейський суд з прав людини виніс рішення у справі *Корнева та Карпенко проти України*, у якій визнав, що пані Карпенко не мала жодних можливостей для підготовки свого захисту, оскільки розгляд щодо адміністративного правопорушення, у якому її звинувачували, відбувся за годину після звинувачення.

<sup>34</sup> За даними Державної судової адміністрації України (<http://www.court.gov.ua/home/>). Ці цифри відображають як вирoki, що набрали, так і ті, що не набрали законної сили.

<sup>35</sup> Там же.

Справа *Жупнік проти України* (9 грудня 2010 року, заява № 20792/05) піднімає іншу важливу і недооцінену до цього часу проблему перекваліфікації злочину з однієї статті Кримінального кодексу на іншу. До цього часу така можливість перекваліфікувати злочин вважається невід'ємною частиною компетенції суду. Але у світлі Європейської Конвенції це ставить достатньо складні питання дотримання прав, передбачених статтею 6 §3(a) та (b) Конвенції.

Заявник скаржився на те, що Приморський суд Одеси у вирокі кваліфікував вчинене ним, як злочин, передбачений статтею 165 Кримінального кодексу 1960 року (Зловживання владою або посадовим становищем), у той час як його звинувачували в злочині, передбаченому статтею 84 того ж Кодексу (Розкрадання державного або колективного майна шляхом привласнення, розтрата або зловживання посадовим становищем).

Європейський суд зазначив, що «заявник не знав, що Приморський районний суд Одеси може перекваліфікувати його дії як карані за статтею 165 §1 чинного на час вчинення Кримінального кодексу. Такий розвиток подій підривав його можливість захищатися в суді першої інстанції від злочину, за який він був урешті засуджений».

У згаданій справі не було встановлено порушення цих прав, але лише через подальші дії апеляційного суду, який провів повний судовий розгляд обвинувачень і надав заявнику можливість захищатися від нового обвинувачення.

Кримінально-процесуальний Кодекс передбачає більш досконалу форму зміни обвинувачення у своїй статті 277, яка потенційно може краще забезпечити права, передбачені статтею 6 §3(a) та (b) Конвенції.

Але багато статей КПК імпліцитно передбачають можливість для суду змінювати кваліфікацію злочину судом. Наприклад, стаття 373 КПК дає апеляційному суду повноваження змінити кваліфікацію злочину й застосувати кримінальний закон про менш тяжкий злочин. Не відкидаючи суттєвості обмеження, зазначеного в цій статті, все ж слід сказати, що навіть при перекваліфікації на менш тяжкий злочин права захисту можуть порушуватися, якщо нова кваліфікація має суттєві відмінності в елементах злочину.

### 8.2. ПРАВО НА ДОПИТ СВІДКІВ

19 листопада 2009 року Європейський суд прийняв рішення у справі *Олега Колесніка проти України*, засудженого за вбивство та інші злочини, у якому визнав, що «ключові свідки обвинувачення не були допитані у суді і заявник не мав можливості допитати їх або на досудовому слідстві, або в суді». У той же час покази цих свідків були істотною частиною доказів, на підставі яких заявника було засуджено.

Ще частіше порушення права на допит свідків трапляється у розглядах, пов'язаних зі злочинами в сфері обігу наркотичних речовин. 21 жовтня 2010 року Європейський суд у рішенні у справі *Корнева та Карпенко проти України* (див. вище) розглянув одну з таких ситуацій. Суд відзначив, що головний свідок обвинувачення був взятий під програму захисту свідків і не з'являвся до національних судів. Ані заявник, ані адвокат ніколи не мали можливості провести перехресний допит цього свідка, а національні суди ґрунтували свої висновки в справі на її письмових показах.

### 8.3. ВИКОРИСТАННЯ ПРОВОКАЦІЇ У КРИМІНАЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Інша важлива проблема — провокація злочину була поставлена у справі *Любченка проти України* (заява № 34640/05), яка у березні була передана на комунікацію Уряду України, але у контексті засудження за хабарництво. У цій справі проти заявника була проведена операція, після якої він був заарештований. Джанкойський районний суд не визнав результати операції допустимими доказами і виправдав заявника. Але апеляційний суд АР Крим скасував виправдувальний вирок і засудив заявника до трьох років ув'язнення. Європейський суд поставив перед сторонами питання щодо провокації злочину з боку міліції.

#### IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

Проблема провокації злочину особливо поширена у розслідуванні злочинів, пов'язаних з обігом наркотичних речовин.

Аналіз законодавства в цій сфері виявляє умови, які сприяють таким порушенням.

Відповідно до пункту 5 частини 1 статті 8 Закону «Про державну таємницю» інформація про засоби, зміст, плани, організацію, фінансування та матеріально-технічне забезпечення, форми, методи і результати оперативно-розшукової діяльності; про осіб, які співпрацюють або раніше співпрацювали на конфіденційній основі з органами, що проводять таку діяльність *може* бути віднесена до державної таємниці. Частиною 2 цієї статті Закону передбачено загальне обмеження щодо засекречуваної інформації — конкретні відомості можуть бути віднесені до державної таємниці за ступенями секретності «особливої важливості», «цілком таємно» та «таємно» лише за умови, що вони належать до категорій, зазначених у частині першій цієї статті, і *їх розголошення завдаватиме шкоди інтересам національної безпеки України*.

Відповідно до цих положень закону складається Звіт відомостей, що становить державну таємницю<sup>36</sup>. Відповідно до пунктів 4.2.2 та 4.4.4 цього Зводу до державної таємниці відносяться відомості про результати оперативно-розшукової діяльності, комплексу або окремого оперативно-розшукового заходу, *розголошення яких створює загрозу національним інтересам та безпеці*. Звичайно, розголошення результатів ОРД, унаслідок якої виявлено факт збуту, наприклад, одного чи декількох грамів наркотичної речовини, не може створювати такої загрози їй, відповідно, відбувається у формі долучення до матеріалів кримінальних справ протоколів за результатами оперативно-розшукової діяльності.

Разом з тим, відомості про причетність до співробітництва з оперативними підрозділами особи, яка на конфіденційній основі співпрацює для виконання завдань ОРД, що дають змогу її ідентифікувати, відповідно до пункту 4.2.1. цього Зводу віднесено до державної таємниці. Вочевидь, що у випадку проведення ОРД з метою викриття збуту незначної кількості наркотичної речовини, розголошення інформації про причетність до конфіденційного співробітництва з оперативними підрозділами особи не може створити загрозу національним інтересам та безпеці. Відповідно, такі відомості не мають складати державну таємницю та підлягати засекречуванню.

Оперативним підрозділам на підставі пункту 15 частини 1 статті 8 Закону «Про оперативно-розшукову діяльність» дозволяється встановлювати конфіденційне співробітництво з особами лише на засадах добровільності. Оперативна закупівля товарів, предметів та речовин, передбачена пунктом 2 частини 1 статті 8 цього Закону, здійснюється в порядку, передбаченому «Інструкцією про порядок проведення оперативної закупівлі та контрольованого постачання предметів, товарів, речовин, у тому числі заборонених до обігу, у фізичних та юридичних осіб, незалежно від форм власності»<sup>37</sup>. Відповідно до положень цієї Інструкції для здійснення закупівлі речовин, заборонених до обігу, потрібна письмова згода таких осіб. Також за цією Інструкцією «в разі потреби використовуються документи, які зашифровують особу», і на практиці в постанові про проведення оперативної закупівлі використовують вигадані персональні дані.

У ході подальшого провадження у справі, для отримання фактичних даних для використання в якості доказів в якій проводилась оперативна закупівля, на підставі положень Закону «Про забезпечення безпеки осіб, які приймають участь у кримінальному судочинстві», та ст. 52-1 КПК до такої особи застосовують заходи безпеки. Відповідно до ч. 1 ст. 52-1 КПК та ч. 1 ст. 20 зазначеного Закону такі особи мають право на забезпечення заходів безпеки лише за наявності реальної загрози їх життю, здоров'ю, житлу або майну. За ч. 2 ст. 20 цього Закону приводами для вжиття заходів безпеки є:

- а) заява учасника кримінального судочинства, члена його сім'ї або близького родича;

<sup>36</sup> Затверджений Наказом Служби безпеки України від 12.08.2005 № 440.

<sup>37</sup> Затверджена спільним наказом МВС/Служби безпеки/ДПА України від 30.11.2001 р. № 1065/307/482.

- б) звернення керівника відповідного державного органу;
- в) отримання оперативної та іншої інформації про наявність загрози життю, здоров'ю, житлу і майну зазначених осіб.

У переважній кількості випадків такі заходи вживаються за зверненням відповідних посадових осіб, і саме щодо осіб, які приймають участь в оперативній закупівлі в якості «покупців».

Найчастіше особа, в якій проводиться оперативна закупівля, знайома з особою, яка використовується в ході оперативної закупівлі в якості покупця, тобто відсутні підстави для зашифрування особи покупця від особи, в зв'язку зі злочинною діяльністю якої проводиться оперативна закупівля, а також відсутні дані про наявність реальної загрози її життю, здоров'ю, житлу або майну. Таким чином, фактично здійснюється «засекречування» особи покупця не від обвинуваченого та його захисника, а від суду, що, звичайно, створює істотні обмеження для дотримання судом принципу всебічного та повного дослідження обставин кримінальної справи при її судовому розгляді.

Після застосування відносно «покупця» наркотичних засобів заходів безпеки сторона захисту позбувається можливості безпосередньо допитати його. Під час досудового слідства очні ставки підозрюваного, обвинуваченого з такою особою не проводяться.

У судовому засіданні, в кращому для захисту випадку, за клопотанням прокурора або за власною ініціативою суд (суддя) на підставі ч. 6 ст. 303 КПК ухвалює постанову про проведення допиту такого свідка за допомогою технічних засобів з іншого приміщення, у т.ч. за межами приміщення суду. При цьому під час такого допиту, зазвичай, поруч зі свідком у зазначеному приміщенні перебувають оперативні працівники, які проводили оперативну закупівлю, і відсутня можливість унеможливити їхній вплив (підказки) на відповіді свідка під час допиту.

На практиці, зокрема, у випадках технічної можливості допиту свідка з іншого приміщення, частіше суди застосовують норму ч. 2 ст. 292 КПК, коли свідок, щодо якого застосовані засоби безпеки, звільняється від обов'язку з'являтися в судове засідання, за наявності письмового підтвердження показань, даних ним раніше. Таким чином, навіть ні прокурор, ні суддя жодного разу не бачать такого свідка, а письмове підтвердження наданих ним раніше показань відбирається, знов-таки, оперативними працівниками.

Після цього застосовується положення п. 3 ч. 1 ст. 306 КПК, і суд оголошує показання свідка, надані ним під час дізнання, досудового слідства.

Практично, у переважній кількості випадків застосування оперативної закупівлі заборонених предметів ідеться не про збут заборонених речовин наркоділерами у відповідних за розмірами обсягах, а в обмежених обсягах споживачами наркотиків один одному. Окрім цього, зазвичай, «продавець» особисто знайомий з «продавцем» ще до часу підготування та проведення оперативної закупівлі.

Таким чином, зашифрування особи, яка співпрацює з оперативними підрозділами, має своїм наслідком, власне, не забезпечення безпеки осіб, які співпрацюють з оперативними підрозділами, яка майже завжди здійснюється у формі забезпечення конфіденційності відомостей про особу, а ускладнення або повне унеможливлення дослідження і перевірки при судовому розгляді справи обставин щодо проведення оперативної закупівлі та перевірки відповідних доказів.

Унаслідок такого довільного та безпідставного застосування працівниками оперативних підрозділів заходів безпеки щодо «покупців», які приймають участь в оперативних закупівлях, створені умови для необмежених зловживань з боку оперативних працівників, а також грубо порушується право на захист осіб, які притягаються до кримінальної відповідальності, у формі істотного обмеження їхнього права на надання доказів, допиту свідків і т. д. У результаті застосування комплексу таких заходів для засекречування осіб-покупців в оперативних закупках практично унеможливується перспективи виявлення фактів постійної участі в оперативних закупівлях в якості «покупців» одних і тих же осіб, залучення їх до такого «співробітництва» не на добровільній основі, а під тиском працівників міліції,

#### IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

тобто використання їх в якості негласних агентів держави, а також здійснення провокації та фальсифікації злочинів. Така ситуація із засекречуванням фактів зловживань не лише не відповідає положенням Закону «Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави», а й є перешкодою для отримання інформації про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб, яка відповідно до ч. 5 ст. 8 Закону «Про державну таємницю» не може бути віднесена до державної таємниці.

У контексті можливих зловживань у використанні заходів безпеки щодо осіб, які залучаються до участі в проведенні оперативних закупівель доцільно звернутися до практики Європейського суду з прав людини. Так, у нещодавньому рішенні від 21 жовтня 2010 року *Корнева та Карпенко проти України* Європейський суд установив порушення §3 (d) статті 6 Європейської конвенції з захисту прав людини (права на захист від кримінального обвинувачення) у випадку, коли у кримінальній справі зі збуту наркотичних засобів із застосуванням оперативної закупівлі головний свідок обвинувачення був («покупець») включений у програму захисту свідка, та зовсім не з'являвся перед національними судами. Він визнав важливим те, що ці свідчення «були важливими в спірному провадженні, оскільки вона була єдиною особою, яка безпосередньо приймала участь в покупці наркотиків... та могла б свідчити про те, що він продав їй ці наркотики...». Також Європейський суд зауважив, що «заявникові та його адвокату не була надана можливість зробити перехресний допит цього свідка на жодній стадії провадження, навіть як анонімного свідка, та що національні суди самі обґрунтовували свої висновки в справі її письмовими показаннями, наданими на стадії досудового слідства. Більш того, влада не зробила заяв, що була необхідність урівноважити інтереси різних зацікавлених осіб, зокрема, свідка...».

Для оцінки поширеності використання таких методів слід згадати свідчення Корниленка, оприлюднені у мережі Інтернет<sup>38</sup>, у яких він стверджує, що приймав участь у сотнях так званих «оперативних закупівлях» у Полтавській області. До цього часу компетентні правоохоронні органи не провели незалежного розслідування й не надали задовільної відповіді на правові питання, поставлені у зізнаннях Корниленка.

Слід звернути увагу, що про невинувато поширене використання техніки оперативних закупівель саме у Полтавській області свідчить і статистика щодо кількості оперативних закупівель наркотичних засобів та психотропних речовин, проведених в 2005–2008 р.

Адміністративно-територіальна одиниця	Загальна кількість зареєстрованих злочинів	Загальна кількість оперативних закупівель
Полтавська обл.	59 968	1 267
Харківська обл.	107 021	1 051
місто Київ	111 312	1 130

Уявляється дивним, що на території Полтавської області, кількість населення якої, як і загальна кількість зареєстрованих злочинів та кількість споживачів наркотиків набагато менші, ніж в інших наведених у таблиці адміністративно-територіальних одиницях, оперативними підрозділами ОВС було проведено більше оперативних закупівель наркотичних засобів.

Слід зазначити, що Верховний Суд у своєму узагальненні практики розгляду судами справ про злочини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їхніх аналогів або прекурсорів звернув увагу на проблему провокації злочинів і зазначив, що «суспільним

<sup>38</sup> Його відео свідчення доступні тут: <http://www.youtube.com/watch?v=NbYL2NRrNto>

інтересом не можна виправдати використання доказів, здобутих шляхом підбурювання до такої діяльності з боку працівників міліції. Враховуючи викладене, а також обов'язковість застосування судової практики Європейського суду з прав людини при проведенні досудового слідства, необхідно перевіряти, чи не було з боку працівників міліції та їхніх довірених осіб підбурювання та організації придбання і збуту наркотичного засобу».<sup>39</sup>

### 8.4. ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛЬНОГО ПЕРЕСЛІДУВАННЯ ДІТЕЙ

Під час кримінального переслідування дітей на досудових стадіях кримінального провадження трапляються випадки не лише невиконання вимог закону щодо обов'язкового з'ясування додаткових обставин, що характеризують особу неповнолітнього, зокрема, умови життя та виховання неповнолітнього, обставини, що негативно вплинули на нього, наявність засобів до існування тощо, а також бездушного ставлення до дітей як до звичайних кримінальних злочинців. Оскільки в разі кримінального переслідування дітей, більшість з яких позбавлені батьківської опіки та піклування, інтерес держави та суспільства полягає, головним чином не в покаранні їх за вчинений злочин, а в поверненні їх до повноцінного соціального життя, перевихованні, навчанні і т. д., необхідно удосконалити діяльність відповідних державних органів при здійсненні провадження у справах неповнолітніх.

## 9. ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ НАЦІОНАЛЬНИХ СУДІВ

Залишається проблема невиконання судових рішень національних судів.

За даними Мін'юсту, станом на 1 грудня 2009 року, фактично підлягало виконанню органами державної виконавчої служби 7 979 251 виконавчий документ на загальну суму 97 392 913 578 грн., що на 477 676 документів та на 39 809 759 430 грн. більше порівняно з 2008 роком.

Протягом 2009 року було завершено державними виконавцями 4 429 195 виконавчих документів, що становить 55,5% від загальної кількості документів, які перебували на виконанні, на суму 26 083 154 691 грн. або 26,8%, що на 97 298 документів та на 10 346 274 082 грн. більше, ніж за аналогічний період 2008 року.

За 2009 рік фактично виконано 2 262 923 виконавчих документи (28,4%) та стягнуто 6 871 777 236 грн. (7,1%), що менше на 149 719 документів, але більше на 1 878 827 740 грн., ніж за 2008 рік. Залишок виконавчих документів на кінець вказаного періоду становить 3 550 057 документів на суму 70 999 398 586 грн., що на 380 650 документів та на 29 265 353 710 грн. більше в порівнянні з аналогічним періодом 2008 року.

На 1 грудня 2009 року понад строки, встановлені чинним законодавством, на виконанні перебувало 182 216 виконавчих документів, що становить 5,1% від кількості документів, що перебувають у залишку на кінець звітного періоду. Протягом цього ж періоду в 2008 році на виконанні перебував 333 781 виконавчий документ з порушеними термінами виконання (10,5%).

З цих даних видно, що щорічно накопичується кількість невиконаних судових рішень. Хоча відсоток виконань виріс до 55% у порівнянні з попередніми роками, коли це відсоток був близько 40. Інша тенденція: це достатньо велика різниця між кількістю завершених виконавчих проваджень та фактично виконаних рішень — практично у половині випадків завершення виконання не означає виконання рішення суду. Наприклад, таке завершення може здійснюватися через відсутність коштів, передбачених у державному бюджеті. Тобто,

---

<sup>39</sup> <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/0AD9FB2100C7353AC22574F600554A1C?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=0AD9FB2100C7353AC22574F600554A1C&Count=500&>



#### IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

у 2009 році з усіх виконавчих документів, лише 28,4% фактично виконується і відповідно 71,6% виконавчих документів не виконуються.

За 11 місяців 2010 року державними виконавцями було завершено 4 912 071 виконавчий документ, що менше, ніж у 2009 році. За цей же період в органах державної виконавчої служби перебувало на виконанні 8 814 661 виконавчий документ, що більше, ніж за весь 2009 рік. Відсоток завершень виконавчих проваджень у 2010 році практично не змінився і становить близько 55%. Але зменшилася кількість виконаних рішень у грошовому вимірі: у 2006 — 5 742 462 037 грн., у 2007 — 5 580 330 958 грн., у 2008 — 6 036 963 509 грн., у 2009 — 8 341 475 579 грн., за 11 місяців 2010 року — 7 342 350 662 грн.

*Тобто, судова реформа жодним чином не вплинула на виконання рішень судів. У середньому за останні роки близько 70% рішень судів фактично не виконуються. Цю цифру намагаються приховати показником завершень виконавчих проваджень, котрий лише вводить в оману: часто завершені виконавчі провадження потім знову відкриваються або завершення виконання скасовується або, як показано вище, завершення виконання у половині випадків не показує фактичне виконання рішення, а говорить про формальне закриття виконавчого провадження з різних причин.*

У січні 2010 року набуло чинності пілотне рішення Європейського суду з прав людини Іванов проти України. Це рішення стосується системної проблеми — масового невиконання рішень судів, де боржником є держава або державні установи та організації. Держава не виконує такі рішення через відсутність коштів у державному бюджеті. Механізму виконання таких рішень на сьогодні не існує і єдине, що залишається українцям — звертатися до Європейського суду з прав людини. Не дивно, що Україна програє все більше справ, пов'язаних із цією проблемою (понад 70% рішень стосується цієї проблеми).

Пілотне рішення зобов'язує державу вжити протягом року заходи для усунення системної проблеми, проте держава так нічого і не зробила для вирішення цього питання.<sup>40</sup>

#### 10. ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЩОДО ПОРУШЕННЯ ПРАВА НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУДОВИЙ РОЗГЛЯД

У 2008–2010 роках Європейським судом з прав людини було постановлено декілька рішень щодо порушення права на справедливий судовий розгляд у кримінальному процесі, які вимагають перегляду судових рішень українських судів (звичайно, у разі звернення із таким клопотанням зацікавлених осіб):

*Яременко проти України*, 12 червня 2008 року, заява № 32092/02, набрало чинності 12 вересня 2008 року — засудження на підставі зізнань, отриманих унаслідок порушення права зберігати мовчання та права на захист.

*Луценко проти України*, 18 грудня 2008 року, заява № 30663/04, набрало чинності 18 березня 2009 року — засудження на підставі свідчень спів-обвинуваченого, отриманих унаслідок порушення права зберігати мовчання.

*Шабельник проти України*, 19 лютого 2009 року, заява № 16404/03, набрало чинності 19 травня 2009 року — засудження на підставі зізнань, отриманих унаслідок порушення права зберігати мовчання та права на захист.

*Шагін проти України*, 10 грудня 2009 року, заява № 20437/05, набрало чинності 10 березня 2010 року — відсутність публічного розгляду.

*Олег Колеснік проти України*, 19 листопада 2009 року, заява № 17551/02, набрало чинності 19 лютого 2010 року — засудження на підставі зізнань, отриманих унаслідок порушення права зберігати мовчання та права на захист, а також порушення права допитати важливих свідків.

<sup>40</sup> Дивіться більш докладно про питання невиконання рішень судів у розділі щодо права власності.

*Мироненко й Мартенко проти України*, заява № 4785/02, 10 грудня 2009, набрало чинності 10 березня 2010 року — засудження небезстороннім судом.

*Фельдман проти України*, 8 квітня 2010 року, заяви № № 76556/01 та 38779/04, набрало чинності 4 жовтня 2010 року — засудження небезстороннім судом.

*Гуренка проти України (№ 2)*, 8 квітня 2010, заява № 38789/04, набрало чинності 8 липня 2010 року — відсутність апеляційного перегляду постанови про притягнення до адміністративної відповідальності.

*Пелевін проти України*, 20 травня 2010 року, заява № 24402/02, набрало чинності 20 серпня 2010 року — відсутність доступу до касаційного розгляду.

*Жук проти України*, 21 жовтня 2010 року, заява № 45783/05, не набрало чинності — відсутність заявника під час розгляду у Верховному суді.

*Корнев і Карпенко проти України*, 21 жовтня 2010 року, заява № 17444/04, не набрало чинності — засудження на підставі показів свідка, якого підсудний не міг допитати в суді (перший заявник), засудження за відсутності достатнього часу та можливостей для підготовки захисту (другий заявник).

*Леонід Лазаренко проти України*, заява № 22313/04, 28 жовтня 2010 року, не набрало чинності — засудження на підставі зізнань, отриманих унаслідок порушення права на захист.

*Боротюк проти України*, заява № 33579/04, 16 грудня 2010 року, не набрало чинності — засудження на підставі зізнань, отриманих унаслідок порушення права мовчати й права на захист.

Ці рішення висвітлюють системні проблеми, що існують в українському судочинстві, що потребує певних заходів загального характеру для попередження виявлених порушень у подальшому.

Але історія перегляду рішень у двох справах — Яременка та Шабельника — викриває неготовність українського правосуддя до імплементації рішень Європейського суду.

У справі Яременка Верховний Суд, переглянувши попередні рішення в порядку виключного провадження, виключив із вироку посилання на два зізнавальні свідчення Яременка, які, за висновком Європейського суду були *головною* підставою його засудження, але залишив вирок у силі. У намаганні нівелювати наслідки рішення Європейського суду Верховний Суд України навіть вийшов за межі своєї компетенції, що, разом з іншими порушеннями з боку Верховного Суду, стало підставою для нової скарги Яременка до Європейського суду<sup>41</sup>, яка вже зараз передана на комунікацію Уряду України.

Після певної публічної кампанії щодо дій Верховного Суду України у справі Яременка, у справі Шабельника Верховний Суд змінив свою позицію. Він скасував касаційну ухвалу Верховного Суду, якою було підтримано обвинувальний вирок щодо Шабельника, та передав справу на новий касаційний розгляд. Але вирок було залишено в силі за таким же сценарієм, як і у випадку Яременка.

Клопотання Станіслава Луценка про перегляд рішень у порядку виключного провадження було взагалі залишено Верховним Судом України без розгляду, оскільки суд не побачив підстав для перегляду. За повторним клопотанням справа була витребувана до Верховного суду, але з березня 2010 року ніякого рішення за клопотанням не прийнято.

Крім того, за 2009-2010 роки Європейський суд передав на комунікацію Уряду України значну кількість справ зі схожими порушеннями.

Можна сказати, що вирішені Європейським судом справи та справи, які передані ним на комунікацію Уряду, становлять навіть не верхівку айсбергу різноманітних порушень права справедливий суд, а лише невеличкий прапорець на цій верхівці. Це ставить проблему системної реформи кримінальної юстиції, правил та принципів судочинства, та опрацювання масиву судової практики, що запобігає подібним порушенням у майбутньому.

---

<sup>41</sup> Заява № 66338/09

#### IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

З цього погляду викликають певне занепокоєння зміни, внесені до судової системи Законом України «Про судоустрій та статус суддів», а також певні зміни до Кримінально-процесуального кодексу України.

Єдиним позитивним моментом, який можна відзначити у контексті виконання рішень Європейського суду, є те, що законом передбачене повноваження переглянути справу у разі встановлення міжнародною судовою установою... міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом» (стаття 38 Закону «Про судоустрій та статус суддів»).

Але це супроводжувалося звуженням загальної компетенції Верховного Суду законом «Про судоустрій та статус суддів». Відповідно до частини 2 статті 38 закону Верховний Суд України:

«1) переглядає справи з підстав неоднакового застосування судами (судом) касаційної інстанції однієї й тієї ж норми матеріального права в подібних правовідносинах у порядку, передбаченому процесуальним законом;

2) переглядає справи в разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом; ...».<sup>42</sup>

Виходячи із тексту закону, Верховний Суд узагалі позбавлений повноважень втручатися у застосування процесуального права судами України і має лише спостерігати за порушеннями ними принципів справедливої процедури, аж допоки міжнародна судова установа не встановить такі порушення. У цьому випадку, називати Верховний Суд, позбавлений можливості впливати на справедливість судочинства у країні, «найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції» навряд чи можливо. У цьому аспекті Верховний Суд виглядає лише декоративним органом, роль якого зводиться лише до перекладу рішення міжнародного органу на зрозумілу для національної судової системи мову.

Крім того, навіть у випадку визнання міжнародним органом порушення права, передбаченого міжнародним договором, Верховний Суд України не може самостійно порушити провадження, а має чекати, поки один із вищих судів визнає заяву про перегляд прийнятною.

Крім того, право втрутитися навіть у випадку «неоднакового застосування» права виглядає дуже обмеженим. Можна уявити, що законодавець мав на увазі, що ВСУ має слідкувати за одноманітністю судової практики. Але в такому разі «неодноманітність» розуміється законодавцем дуже вузько. Одноманітність може порушуватися в кількох аспектах. Крім неоднакового застосування однієї й тієї ж норми права в подібних правовідносинах, може існувати:

- однакове застосування однієї й тієї ж норми права в різних правовідносинах;
- застосування різних норм права в подібних правовідносинах;
- у подібних правовідносинах застосування норми права в одному випадку і незастосування тієї ж норми в іншому випадку;
- незастосування норми права у відносинах, до яких вона має бути застосована тощо.

Навряд чи можна завчасно передбачити усі випадки «різноманітності» судової практики, і важко знайти обґрунтування виділенню одного виду «різноманітності» як такого, що потребує втручання Верховного Суду України на відміну від інших.

Більше того, із Кримінально-процесуального кодексу виключені положення, що визначали (хоча й не достатньо детально) процедуру перегляду за виключними обставинами. Натомість створені повноваження без процедури їх здійснення не відповідають вимогам правової визначеності.

<sup>42</sup> Верховний суд має ще два повноваження, які не дотичні до проблеми, що розглядається.

### 11. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Змінити спосіб формування Вищої ради юстиції: зокрема, усі її члени мають формуватися з'їздом суддів, або ліквідувати цю інституцію з передачею її функцій органам, що відповідають критеріям незалежного формування органу судової влади.
2. Розширити компетенцію Верховного суду України, зокрема, надати можливість усім сторонам процесу звертатися до нього в певних випадках конфліктів компетенції, неоднакового застосування норм матеріального чи процесуального права. Надати повноваження Верховному Суду України самостійно і незалежно від вищих спеціалізованих судів вирішувати питання перегляду справ.
3. Щодо забезпечення права на правову допомогу:
  - реалізувати Концепцію реформування системи безоплатної правової допомоги, затвердженої указом Президента від 9 червня 2006 року № 509/2000;<sup>43</sup>
  - доопрацювати закон «Про безоплатну правову допомогу» з урахування досвіду роботи офісів безоплатної правової допомоги, створених на виконання Указу Президента України від 9 червня 2006 року № 509/2006 та прискорити його прийняття;
  - забезпечити систему безоплатної правової допомоги достатнім фінансуванням;
  - привести положення законодавства щодо права на правову допомогу у відповідність до рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2009 року № 1-23/2009, зокрема, скасувати будь-які положення, які обмежують або значним чином ускладнюють отримання правової допомоги.
4. Почати реалізацію Концепції реформування кримінальної юстиції, схваленої Указом Президента від 8 квітня 2008 року № 311/2008<sup>44</sup>, зокрема, через реформу кримінально-процесуального права й прийняття нового Кримінально-процесуального кодексу України<sup>45</sup> та Кодексу про адміністративні проступки.
5. Удосконалити процедуру розгляду справ про адміністративні правопорушення, встановивши гарантії справедливого судового розгляду, передбачені статтею 6 Конвенції про захист прав людини.
6. При обвинуваченні особи у вчиненні кримінального злочину або адміністративного правопорушення необхідно забезпечити наступні гарантії дотримання права на справедливий суд:
  - позбавити будь-які позасудові свідчення підозрюваного, обвинуваченого, підсудного доказової сили, якщо вони не підтверджені ним у відкритому судовому розгляді;
  - розширити випадки обов'язкового юридичного представництва, а також установити презумпцію обов'язковості юридичного представництва у сумнівних випадках;
  - скасувати обов'язковість дозволу слідчого на побачення адвоката з клієнтом і встановити, що заява обвинуваченого, підозрюваного, підсудного є достатньою підставою для надання побачення особою, під контролем якої знаходиться особа;
  - позбавити юридичної сили будь-яку відмову від надання правової допомоги, яка заявлена за відсутності адвоката;
  - забезпечити права обвинуваченого, підсудного на захист, зокрема, заборонивши судам змінювати засуджувати за злочин, проти якого особа не захищалась (перекваліфікація злочину).

<sup>43</sup> Доступна тут: <http://www.president.gov.ua/documents/4549.html>.

<sup>44</sup> Доступна тут: <http://www.president.gov.ua/documents/7703.html>.

<sup>45</sup> Слід зазначити, що мова йде не про проект КПК, що вже багато років знаходиться на розгляді в парламенті, оскільки він не встановлює процедури для дотримання прав і свобод під час кримінального процесу, визначені міжнародними стандартами. Мова йде про проект, що розроблений робочою групою й схвалений Національною комісією із зміцнення демократії та утвердження верховенства права.

#### IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

- Передбачити процесуальні положення, які заборонять використання позасудових свідчень у судовому розгляді, окрім як у виняткових випадках і з обов'язковим наданням їм меншої доказової сили, ніж свідченням, наданим у суді.
  - Забезпечити практичні можливості допиту свідків, які перебувають під захистом.
  - Надати суду можливість перевіряти законність та доречність застосування до свідка заходів безпеки у контексті забезпечення права на допит свідка та скасовувати або змінювати такі заходи для забезпечення прав підсудного.
  - Удосконалити концепцію провокації злочину з урахуванням розвитку практики Європейського суду з прав людини.
7. Провести перевірку законності проведення «оперативних закупівель» наркотичних засобів у областях, де рівень використання такого заходу видається вкрай підозрілим.
  8. Під час дізнання і досудового слідства вживати заходів для з'ясування фактичних умов проживання дитини, а саме, умов фізичного існування дитини: наявність житла, постійного місця для сну та його якість, наявність і якість харчування (у разі відсутності батьків чи осіб, які їх заміщують — наявність коштів для існування).
  9. У кримінальних справах щодо злочинів, скоєних неповнолітніми, пов'язаних з викраданням майна, без застосування насильства, в разі з'ясування в ході досудового слідства відсутності у дитини коштів для придбання продуктів харчування:
    - долучати матеріали на підтвердження таких обставин до матеріалів справи;
    - з метою додержання вимог ст. 22 КПК про всебічне, повне й об'єктивне дослідження обставин справи в разі притягнення до кримінальної відповідальності дитини, позбавленої батьківського піклування, в обов'язковому порядку витребувати від територіальних органів у справах дітей відомості про умови проживання таких дітей для забезпечення можливості їх використання в якості обставини, що пом'якшує відповідальність. У разі ненадання таких відомостей — реагувати на такі дії (бездіяльність) відповідними поданнями, а також надавати інформацію про такі випадки до органів прокуратури;
    - виходячи із передбачених спеціальним Законом «Про охорону дитинства» (ст. 6, ст. 8) прав дитини на життя і охорону здоров'я, а також на достатній життєвий рівень, що рекомендувати органам досудового слідства досліджувати обставини справи на предмет наявності в діях неповнолітнього, що скоїв злочин зазначеного вище виду, стану *крайньої необхідності* (яка відповідно до ст. 39 КК є обставиною, що виключає кримінальну відповідальність), пов'язаної з відсутністю у нього коштів для харчування, що становило реальну загрозою для його життя або здоров'я, і, за наявності такого стану, *закривати кримінальну справу за відсутністю у діях дитини складу злочину*.
  10. На виконання п. 12 Державної програми подолання дитячої безпритульності і бездоглядності на 2006–2010 роки покращити взаємне інформування підрозділів кримінальної міліції у справах дітей ОВС і служб у справах дітей та органів управління освітою про дітей, які не навчаються, скоїли злочини, правопорушення, затримані за вживання наркотичних речовин, алкогольних напоїв, бродяжництво, жебракування і налагодити їх взаємодію у попередженні залучення дітей до злочинної діяльності. Зокрема в разі затримання за підозрою у скоєнні злочину неповнолітньої особи, у якої немає родичів, замість інформування про затримання родичів інформувати про це служби у справах дітей в порядку ч. 5 ст. 106 КПК.
  11. Запровадити громадський контроль над роботою підрозділів кримінальної міліції у справах дітей ОВС в частині виконання ними обов'язків з виявлення і викорінення причин і умов виникнення дитячої злочинності у районі діяльності відповідних ОВС, профілактичної роботи та діяльності з попередження скоєння злочинів неповнолітніми особами.

## ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

---

12. Необхідно внести зміни до процесуального законодавства та закону про виконавче провадження, що забезпечували б обов'язкове внесення всіх рішень судів до Єдиного державного реєстру судових рішень.
13. Президенту, Кабінету Міністрів та парламенту слід припинити практику нагородження діючих суддів, а також практику включення діючих суддів до складу різноманітних органів виконавчої влади.
14. Законодавчо забезпечити діяльність недержавних експертів та експертних бюро.
15. Необхідно розробити та прийняти законодавчі норми для забезпечення розумних строків розгляду справ судом. Також необхідно передбачити можливість компенсації особам за порушення їхніх прав через порушення розумних строків розгляду справ.
16. Потрібно чітко визначити місце державної виконавчої служби в системі органів державної влади. Особи, які претендують на зайняття діяльністю, пов'язаною з виконанням судових рішень, повинні обов'язково скласти кваліфікаційний іспит та пройти стажування. Доцільно поступово демонополізувати державну діяльність з виконання судових рішень і передбачити можливість передачі її недержавним виконавцям чи виконавчим агенціям під дієвим контролем з боку Міністерства юстиції України.
17. Підвищити відповідальність боржників за невиконання судових рішень чи за навмисне створення умов, які унеможливають їх виконання, а також впровадити мотивацію для добровільного виконання рішення суду.
18. У Державному бюджеті України щорічно окремим рядком мають закладатися кошти на виконання рішень українських судів, за якими боржником є держава, органи державної влади, державні установи та організації.

## V. ПРАВО НА ПРИВАТНІСТЬ (НЕДОТОРКАННІСТЬ ПРИВАТНОГО ТА СІМЕЙНОГО ЖИТТЯ)<sup>1</sup>

Конституція України гарантує право на приватність, вказуючи: «Ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України» (стаття 32 Конституції). Разом із тим у Конституції передбачено також захист окремих аспектів приватності. Так, стаття 30 захищає недоторканність житла (територіальну приватність), стаття 31 — таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції (комунікаційну приватність), стаття 32 передбачає заборону збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди (інформаційна приватність), а стаття 28 передбачає заборону піддавати особу без її вільної згоди медичним, науковим чи іншим досліддам (захищаючи певні елементи фізичної приватності).

Конституційні норми визначають вичерпний перелік законних підстав для втручання в право на приватність і умови для такого втручання. Проте як в законодавстві, так і в правозастосовній практиці міститься багато суперечностей вимогам Конституції. Так, законодавство в частині права на приватність, значною мірою не відповідає міжнародним стандартам, є суперечливим та не відповідає поняттю «відповідно до закону» в розумінні практики Європейського суду з прав людини. У свою чергу правозастосовна практика, зокрема, правоохоронних органів, значною мірою не забезпечує повагу права на приватність.

16 січня 2009 р. окружний адміністративний суд м. Києва виніс окрему ухвалу, довівши до відома прем'єр-міністра України інформацію щодо необхідності розробки та внесення на розгляд Верховної Ради України законопроектів щодо Порядку отримання дозволу суду на здійснення заходів, які тимчасово обмежують права людини та використання добутої інформації<sup>2</sup>. Адже хоча згідно з Конституцією України обмеження таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, можливе лише у випадках, передбачених законом, порядок отримання дозволу суду закріплено на рівні підзаконного акту — Постанови КМУ № 1169 від 26.09.2007 року, якою затверджено «Порядок отримання дозволу суду на здійснення заходів, які тимчасово обмежують права людини, та використання добутої інформації». Протягом 2009–2010 рр. такий порядок не був закріплений на рівні закону.

У зв'язку з цим не слід, очевидно, дивуватися затягуванню щодо зміни законодавства, на яку вказав Європейський суд з прав людини у справі *Волохи проти України (2006)*. Так, до цього часу відсутній належний захист від неправомірного втручання органів державної влади у право на повагу приватного життя та кореспонденції. Адже, законодавство все ще не містить чіткої вказівки щодо осіб, до яких можуть застосовуватися такі заходи, обста-

<sup>1</sup> Підготовлено Русланом Тополевським, Центр правових та політичних досліджень «СіМ».

<sup>2</sup> <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1233228499>

вин, за яких вони можуть вживатися, та строків таких дій, які мають встановлюватись та дотримуватися. В законодавстві відсутня також вимога проведення проміжного перегляду постанови про втручання у право на повагу приватного життя та кореспонденції у розумній проміжки часу або будь-яких строків для такого втручання, не передбачене додаткове залучення судових органів для нагляду за діяльністю правоохоронних органів при здійсненні останніми повноважень щодо втручання в приватне життя. У свою чергу відсутність обов'язку органів державної влади повідомляти особу про заходи спостереження, які було застосовано щодо неї, призводить до обмеження можливостей оскаржити законність рішення про втручання держави у право на приватність.

Таким чином, можна стверджувати, що гарантії законності при здійсненні зняття інформації з каналів зв'язку та перехоплення кореспонденції явно недостатні, а законодавство України не визначає з достатньою чіткістю меж та умов здійснення органами влади своїх дискреційних повноважень у цій сфері.

У березні 2009 р. до всіх апеляційних судів країни, які згідно юрисдикції розглядають питання про видачу санкцій на зняття інформації з телефонних каналів, представники Блоку Юлії Тимошенко направили списки телефонів, що належать вищим посадовцям, в незаконному прослуховуванні яких підозрюють Службу безпеки України. Аналогічні списки депутати направили також голові Верховного Суду Василю Онопенку, Генеральному прокуророві Олександрові Медведьку і прокурорам областей.

Як заявив Святослав Олійник (фракція БЮТ): «На свій розсуд ми склали список ключових осіб і тих, хто, можливо, вже стоїть на прослуховуванні. Ми це зробили для того, щоб суди, прокурори і слідчі органи додатково перевірили відповідність виданих ними санкцій на ті прізвища, які знаходяться у них в матеріалах оперативно-розшукових справ. Ми вказали конкретні номери телефонів, щоб звернути увагу компетентних осіб, що беруть участь у видачі санкцій, на те, що ці телефони належать публічним політикам, а не фігурантам кримінальних справ»

За інформацією видання, депутати направили в Генпрокуратуру список, що містить 11 номерів, а до апеляційних судів — розширений список з 30 телефонних номерів. «Виходячи з конфіденційності, не називатиму прізвища тих, хто значиться в цьому списку», — сказав Олійник. За інформацією видання «Коммерсант», в інформаційних депутатських запитах значилися номери мобільних телефонів прем'єр-міністра Юлії Тимошенко, першого віце-прем'єра Олександра Турчинова, заступників глави фракції БЮТ Андрія Кожем'якіна і Андрія Портнова, генпрокурора Олександра Медведька, заступників генпрокурора Миколи Голомши і Рената Кузьміна, а також першого президента Леоніда Кравчука. Крім того, джерело у фракції повідомило, що в короткому списку значиться прізвище «керівника одного з силових відомств».<sup>3</sup>

У листопаді 2010 р. журналіст В. Бойко («ОРД») повідомив, що йому стало відомо про те, що в поданні на прослуховування трьох телефонів луганського контрабандиста, санкціоноване головою Апеляційного суду Луганської області Анатолієм Михайловичем Візірем, номери телефонів належать таким журналістам як В. Бойко («ОРД»), С. Речинський («ОРД») та С. Лещенко («Українська правда»). Він також стверджував, що існує практика, коли «телефони журналістів і політиків прослуховуються працівниками СБУ за стандартною схемою — у реальну оперативно-розшукову справу, заведену щодо реального злочинця, вписуються «ліві» телефонні номери, які треба незаконно слухати».<sup>4</sup> У свою чергу, речниця СБУ заперечила ці твердження.<sup>5</sup>

1 грудня 2010 р. заступник начальника управління ДАІ у Львівській області С. Харабра повідомив на камеру журналістам програми «Хто тут живе» (телеканал «ZIK»), що у нього

<sup>3</sup> <http://tsn.ua/ua/ukrayina/byut-sklav-spisok-posadovtstv-kandidativ-na-nezakonne-prosluhovuvannya.html>

<sup>4</sup> <http://ord-ua.com/2010/11/08/zhurnalisti---kontrabandisti/>

<sup>5</sup> <http://www.telekritika.ua/news/2010-11-09/57369>



## У. ПРАВО НА ПРИВАТНІСТЬ

---

є записи розмов журналістів цього телеканалу, котрі, у разі його запрошення на передачу, він готовий оприлюднити в прямому ефірі, однак відмовився продовжувати розмову щодо способу здобуття такої специфічної інформації.<sup>6</sup>

Проблемою залишається порядок проведення обшуків та виїмки, що проводяться не в житлі чи іншому володіння особи, оскільки такі дії можуть здійснюватися без санкції суду, що не відповідає міжнародним стандартам. Окремі проблеми виникають під час обшуку приміщень адвокатів, пов'язані з тим, що в них може міститися інформація, яку особи довірили своєму адвокату і яка повинна мати особливий захист. Однак на практиці такий захист відсутній.

У серпні 2010 р. депутат від БЮТ Андрій Сенченко заявив, що під час незаконного обшуку його офісу 11 серпня 2010 р працівники СБУ встановили пристрій для прослуховування. Незаконність обшуку депутат обґрунтовував відсутністю постанови суду про проведення обшуку.<sup>7</sup>

СБУ з метою протидії так званому «комп'ютерному тероризму», здійснює заходи з контролю за користувачами мережі Інтернет, регулювання українського сегменту мережі. Незважаючи на відсутність правового визначення законом повноважень СБУ в цій сфері, вона й надалі впроваджує технічні можливості для контролю за користувачами мережі Інтернет.

Так, 1 вересня 2010 р. у приміщенні оператора мобільного зв'язку ТОВ «Інтертелеком» відбувався обшук, офіційною причиною якого названо отримання контрабанди. Втім, за заявою гендиректора «Інтертелекому» насправді такі дії пов'язані з відмовою встановити автоматичну систему зняття інформації з каналів зв'язку, як цього вимагала СБУ.<sup>8</sup> На думку коментаторів вимоги СБУ щодо встановлення такої системи недостатньо обґрунтовані.<sup>9</sup>

1 червня 2010 року було прийнято Закон України «Про захист персональних даних»<sup>10</sup>, яким врегульовувалися відносини, пов'язані із захистом персональних даних під час їх обробки.

Дія цього Закону поширюється на діяльність зі створення баз персональних даних та обробки персональних даних у цих базах за винятком баз персональних даних, створених фізичною особою — виключно для непрофесійних особистих чи побутових потреб; журналістом — у зв'язку з виконанням ним службових чи професійних обов'язків; професійним творчим працівником — для здійснення творчої діяльності.

Цим Законом всі персональні дані, крім знеособлених персональних даних, за режимом доступу віднесено до інформації з обмеженим доступом, за винятком випадків, в яких законом заборонено віднесення персональних даних певних категорій громадян чи їх вичерпного переліку до інформації з обмеженим доступом.

Зокрема, не належать до інформації з обмеженим доступом персональні дані фізичної особи, яка претендує зайняти чи займає виборну посаду (у представницьких органах) або посаду державного службовця першої категорії, за винятком інформації, яка визначена такою відповідно до закону.

Згідно із законом обробка персональних даних має здійснюватися лише з наперед сформульованою метою, у разі зміни якої має бути отримана згода суб'єкта персональних даних на обробку відповідно до нової мети, а самі персональні дані повинні бути співмірними меті їх обробки.

Не допускається обробка даних про фізичну особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав

---

<sup>6</sup> <http://zik.com.ua/ua/news/2010/12/03/259965>

<sup>7</sup> <http://www.pravda.com.ua/news/2010/08/16/5305574/>

<sup>8</sup> <http://www.interfax.com.ua/rus/main/47231/>, <http://biz.liga.net/news/E1008823.html>

<sup>9</sup> <http://focus.ua/politics/141581>

<sup>10</sup> <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2297-17>

людини. А після завершення строку, необхідного для їх призначення, персональні дані повинні бути знеособлені.

Разом із тим закон містить низку вад. Зокрема, нерозділення загальних (прізвище, ім'я, по-батькові, громадянство, місце та дата народження) та вразливих персональних даних може потягнути за собою доволі негативні наслідки. Так, вимога про необхідність оброблення персональних даних з науковою, статистичною та історичною метою у знеособленому вигляді може призвести до абсурдної ситуації, коли вживання прізвища, ім'я, по-батькові в наукових та історичних працях становитиме порушення цього закону. Іншою проблемою залишається необхідність розроблення відповідних підзаконних актів Кабінетом міністрів України без яких застосування закону є неможливим. Втім, очевидно, що те, яким чином буде застосовуватися цей закон, перш за все, залежатиме від того, який орган буде визнаний уповноваженим щодо захисту персональних даних і яку практику його застосування він сформує. Окремо слід зазначити, що закон не передбачає перехідний період, протягом якого особи, зобов'язані реєструвати бази даних, могли б здійснити поступовий перехід до такої системи реєстрації.

У квітні та червні 2010 р. МВС піднімало питання повернення до практики продажу іменних квитків на залізницю<sup>11</sup>. До цього часу, однак, «Укрзалізниця» не погодилася з такою пропозицією.

На цей час основним електронним класифікатором, на основі якого відбувається збір та обробка персональних даних громадян України, є ідентифікаційний номер, що надається Державною податковою адміністрацією. Сфера його використання постійно розширюється і виходить далеко за межі тієї мети, з якою він був запроваджений законом — податковий облік. За відсутності ідентифікаційного коду неможливими є легальне працевлаштування, доступ до пенсійного забезпечення, реалізація права на освіту, отримання стипендій та допомоги з безробіття, оформлення субсидій, відкриття банківських рахунків, реєстрації суб'єктом підприємницької діяльності, отримання державних дипломів про освіту тощо. Тому, фактично, на практиці склалася адміністративна практика органів державної влади свідомого порушення Закону України про єдиний реєстр фізичних осіб — платників податків і використання податкового номеру для інших цілей, не передбачених цим Законом.

18 травня 2010 р. Верховною Радою України прийнято Закон «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання легалізації (відмивання) доходів, отриманих злочинним шляхом», який істотно розширює повноваження Держфінмоніторингу. Закон виходить за межі положень законодавства про адвокатську, аудиторську таємницю, таємниці нотаріальної дії, примушуючи зазначених осіб розкривати інформацію про особу, використовуючи при цьому не дуже чіткі застереження, що в певних випадках така таємниця може не розкриватися.

У липні 2010 р. райдержадміністрації Львівської області отримали розпорядження підготувати «соціальний паспорт території». В анкетах, які заповнювалися щодо керівників органів влади в регіоні: депутатів всіх рівнів та голів міст та селищ, міліції, прокуратури, судів, бізнесменів, керівників підприємств та установ серед питань, які можна пояснити такою метою, були присутні і питання на кшталт «партійність керівника, його політична орієнтація, ступінь впливовості на електорат, за кого керівник голосував на президентських виборах 2010 року». Також збиралася інформація про священників.<sup>12</sup> Згодом про подібну практику повідомляли з інших областей, зокрема, Чернівецької області<sup>13</sup>. Такі паспорти регіонів мали бути створені до 9 липня 2010 року, а потім вони мали шоквартально оновлюва-

---

<sup>11</sup> <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/319925;jsessionid=D21660ABCE4C3D46B98A6AD0828786C8>, <http://www.24tv.com.ua/news/1/1/31894>, <http://gazeta.ua/index.php?id=344400>

<sup>12</sup> <http://www.wz.lviv.ua/pages.php?ac=arch&atid=84201>

<sup>13</sup> <http://www.pravda.com.ua/news/2010/07/26/5251041>

тися. Оглядачі вважали, що така інформація збиралася Адміністрацією Президента України для використання під час місцевих виборів восени 2010 року.<sup>14</sup>

У вересні 2010 р. за повідомленням головного редактора газети Сумської міськради «Суми і сучани» Миколи Чернотицького, редакторам комунальних ЗМІ Сумської області надійшов лист, яким від їхніх головних редакторів вимагалось підписати типовий договір, в якому містилися вимоги повідомляти засновників про своє членство в політичних партіях а також інформувати власника у випадку зміни власних поглядів. Облдержадміністрація пояснює свої дії виконанням доручення Кабінету міністрів України.<sup>15</sup>

Однією з проблем, яка стосувалася права на приватність та отримала свій розвиток протягом 2009–2010 рр. — встановлення камер відеоспостереження в публічних місцях. Йдеться перш за все про встановлення відеокamer в дитячих садочках<sup>16</sup> та школах<sup>17</sup>, яке громадськістю сприймається неоднозначно.

Відповідно до європейських стандартів відеоспостереження може відбуватися, 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.<sup>18</sup>

Примусові медичні процедури неодноразово ставали питанням для обговорення у ЗМІ. Наприклад, мова йде про централізовані щеплення дітей. У разі відсутності щеплень, дитину не приймають до школи чи дитячого садочку. Проте сама процедура щеплень не є безспірною. Так, супротивники щеплення посилаються на вітчизняне законодавство, стверджуючи необхідність проведення щеплення лише за згодою особи, а щодо особи, яка не досягла віку 15 років, за згодою її батьків. Щодо заборони відвідувати дитячі заклади, то вони стверджують, що це суперечить передбаченому у Конституції праву на освіту.<sup>19</sup>

У липні 2009 р. прокуратура Луганської області порушила кримінальну справу проти 4 співробітників, у тому числі головного лікаря, одного з диспансерів Луганська за підозрою в проведенні експериментів над людьми.<sup>20</sup>

## РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Внести зміни до Закону України «Про захист персональних даних», передбачивши втілення наступних принципів:
  - виділити загальні (прізвище, ім'я, по-батькові, громадянство, дата та місце народження) та вразливі персональні дані, передбачивши для них різний режим доступу;
  - різні ідентифікаційні номери (бази даних різних органів влади) повинні використовуватися окремо, не допускається створення єдиного коду для накопичення всієї інформації про особу;

<sup>14</sup> <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1283967350>

<sup>15</sup> <http://obkom.net.ua/news/2010-09-13/1454.shtml>

<sup>16</sup> <http://gazeta.ua/index.php?id=336003>

<sup>17</sup> <http://daily.lviv.ua/news/20167>, <http://ukraine2012.gov.ua/publication/comments/559.html>, <http://www.zaxid.net/article/52893/>

<sup>18</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), [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>19</sup> <http://www.radiosvoboda.org/content/article/1813129.html>, <http://vechirka.ck.ua/dodatok/zdorov%E2%80%99ya/shheplennya-robiti-budemo>

<sup>20</sup> <http://ua.glavred.info/archive/2009/07/04/152329-7.html>

- обмін зібраною інформацією між органами влади повинен бути чітко регламентований і здійснюватися за санкцією суду з повідомленням особи про це й можливістю нею оскаржити такі дії.
- 2. Слід припинити адміністративну практику протиправного використання ідентифікаційного номеру (коду) платника податків для інших цілей, не передбачених законом. Також слід припинити застосування поняття «персональний номер», використання якого не передбачено жодним законом.
- 3. Скасувати Постанову Кабінету Міністрів № 1169 від 26 вересня 2007 р. «Про затвердження Порядку отримання дозволу суду на здійснення заходів, які тимчасово обмежують права людини, та використання добутої інформації», прийнявши замість неї відповідний закон, в якому слід чітко визначити процедуру зняття інформації з каналів зв'язку (прослуховування телефонів, мобільних телефонів, відстеження електронних повідомлень, контроль за переглядом інформації в мережі Інтернет):
  - порядок отримання санкції суду на такі дії та терміни, протягом яких це може здійснюватися;
  - процедуру періодичного перегляду судом наданої санкції;
  - повідомлення особи про факт зняття інформації з каналів зв'язку після закінчення цієї процедури й відмови від порушення кримінальної справи або закриття кримінальної справи;
  - право особи оскаржити ці дії до суду та вимагати відшкодування в разі необґрунтованих дій органів влади;
  - процедуру зберігання та подальшого використання отриманих даних.
- 4. Внести зміни до законодавства, передбачивши незалежний контроль за діяльністю Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, СБУ та іншими правоохоронними органами щодо зняття інформації з каналів зв'язку, оприлюднення щорічного звіту зі знеособленими даними відносно зняття інформації з каналів зв'язку в порядку оперативно-розшукової діяльності.
- 5. Установити процедури в кримінальному процесі, що дозволяли б здійснювати оскарження дій правоохоронних органів щодо обшуку особи, її житла та робочого місця, а також надавали можливість вимагати сплати відповідної компенсації в разі порушення процедури обшуку.
- 6. Запровадити норму, яка б передбачала щорічне оприлюднення правоохоронними органами загальної кількості дозволів на зняття інформації з каналів зв'язку та дозволів на перехоплення кореспонденції та обшуків.
- 7. МВС має припинити немотивований збір вразливих персональних даних про особу (інформація про політичні переконання, релігійні погляди, сексуальну орієнтацію, тощо).
- 8. Змінити законодавство щодо збереження таємниці усиновлення навіть від самої дитини. Зокрема, слід зробити винятки з положень законодавства, котрими встановлена абсолютна таємниця усиновлення (статті 226, 229, 230 Сімейного кодексу, стаття 168 Кримінального кодексу).
- 9. Прийняти закон та інші нормативно-правові акти, що захищали би права пацієнтів, зокрема, у частині здійснення примусових медичних процедур і захисту конфіденційної інформації про стан здоров'я.
- 10. Необхідно внести зміни в законодавство і юридичну практику 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 для дитини чи наносять їй шкоду.
  - а) Ратифікувати Конвенцію Ради Європи № 108 «Про захист прав осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних».

## У. ПРАВО НА ПРИВАТНІСТЬ

- b) Прийняти Закон України «Про захист персональних даних», який має відповідати сучасним європейським стандартам захисту приватності. Законодавство про автоматизовану обробку персональних даних повинне втілювати наступні принципи:
- різні ідентифікаційні коди (бази даних різних органів влади) повинні використовуватися окремо, не допускається створення єдиного коду для накопичення всієї інформації про особу;
  - особа повинна знати, яка інформація про неї збирається в тій чи іншій базі даних, та мати право змінювати цю інформацію.
  - номери повинні використовуватися лише для тих цілей, для яких вони були створені;
  - їхнє використання повинне бути обумовлене в Законі про захист персональних даних;
  - обмін зібраною інформацією між органами влади повинен бути чітко регламентований і здійснюватися за санкцією суду з повідомленням особи про цей можливість нею оскаржити такі дії.
- c) Слід припинити адміністративну практику протиправного використання ідентифікаційного номеру (коду) платника податків для інших цілей, не передбачених законом. Також слід припинити застосування поняття «персональний номер», використання якого не передбачено жодним законом.
- d) Скасувати Постанову Верховної Ради України від 23 лютого 2007 р. № 719-V про внесення змін до постанови Верховної Ради України «Про затвердження положень про паспорт громадянина України й свідоцтва про народження» № 2503-XII від 26.06.1992 р. та Постанову Кабінету Міністрів № 858 від 26 червня 2007 р. «Про затвердження технічного опису та зразка бланка паспорта громадянина України для виїзду за кордон та внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України». Процедура вироблення та видачі паспортів має бути чітко визначена законом.
- e) Скасувати Постанову Кабінету Міністрів № 1169 від 26 вересня 2007 р. «Про затвердження Порядку отримання дозволу суду на здійснення заходів, які тимчасово обмежують права людини, та використання добутої інформації». На виконання Окремої Ухвали Окружного адміністративного суду України від 16 січня 2009 року Кабінет Міністрів повинен розробити та подати до парламенту законопроект, що визначав би цю процедуру.
- f) Необхідно виключити пункт 4.4.8. зі Зводу відомостей, що становлять державну таємницю «Відомості про статистичні показники оперативно-розшукової, контррозвідувальної чи розвідувальної діяльності, що дають змогу здійснити кількісну оцінку оперативних сил і засобів, які застосовувалися для здійснення цієї діяльності, але не розкривають об'єкти спрямувань цих заходів».
- g) Прийняти Закон України «Про перехоплення телекомунікацій», який має передбачати незалежний контроль за діяльністю Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, МВС, СБУ та іншими правоохоронними органами щодо зняття інформації з каналів зв'язку, оприлюднення щорічного звіту зі знеособленими даними відносно зняття інформації з каналів зв'язку в порядку оперативно-розшукової діяльності та розслідуванні кримінальних справ. Необхідно внести зміни до законодавства, які б, зокрема, привели українське законодавство у відповідність до практики Європейського суду з прав людини в процедурі зняття інформації з каналів зв'язку (прослуховування телефонів і мобільних телефонів, хронометраж дзвінків, контроль за пересуванням абонента мобільного телефону, відстеження електронних повідомлень, контроль за переглядом інформації в мережі Інтернет тощо):
- порядок отримання санкції суду на такі дії та терміни, протягом яких це може здійснюватися;

## ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

---

- чіткий перелік злочинів, здійснення яких може призвести до перехоплення повідомлень;
  - обмеження випадками, коли фактичні підстави підозрювати особу у вчиненні тяжкого злочину вже виявлені іншими засобами;
  - процедуру періодичного перегляду судом наданої санкції;
  - повідомлення особи про факт зняття інформації з каналів зв'язку після закінчення цієї процедури й відмови від порушення кримінальної справи або закриття кримінальної справи;
  - право особи оскаржити ці дії до суду та вимагати відшкодування в разі необґрунтованих дій органів влади;
  - процедуру зберігання та подальшого використання отриманих даних;
  - обставини, за якими записи можна чи необхідно знищити;
  - механізм поводження з копіями або переписаними матеріалами, якщо обвинувачену особу буде виправдано.
- h) Установити процедури, що дозволяли б здійснювати оскарження дій правоохоронних органів щодо гласного чи негласного обшуку особи, її житла та робочого місця, а також надавали можливість вимагати сплати відповідної компенсації в разі порушення процедури обшуку.
- i) Запровадити норму, яка б передбачала щорічне оприлюднення правоохоронними органами загальної кількості дозволів на зняття інформації з каналів зв'язку та дозволів на перехоплення кореспонденції та негласних обшуків.
- j) Припинити втручання органів державної влади в діяльність учасників ринку Інтернет-послуг шляхом використання встановленого обладнання для перехоплення телекомунікацій.
- k) МВС має припинити немотивований збір вразливих персональних даних про особу (інформація про політичні переконання, релігійні погляди, сексуальну орієнтацію, тощо).
- l) Змінити законодавство щодо збереження таємниці усиновлення навіть від самої дитини. Зокрема, слід зробити винятки з положень законодавства, котрими встановлена абсолютна таємниця усиновлення (статті 226, 229, 230 Сімейного кодексу, стаття 168 Кримінального кодексу).
- m) Прийняти закон та інші нормативно-правові акти, що захищали би права пацієнтів, зокрема, у частині здійснення примусових медичних процедур і захисту конфіденційної інформації про стан здоров'я.
- n) Необхідно внести зміни в законодавство і юридичну практику 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 для дитини чи наносять їй шкоду.
- o) Урегулювати на законодавчому рівні здійснення відеоспостереження в публічних місцях, порядок зберігання, доступу та знищення таких відеозаписів, позначення таких місць, спосіб контролю за такою діяльністю.

## VI. СВОБОДА ДУМКИ, СОВІСТІ ТА РЕЛІГІЇ<sup>1</sup>

### 1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Церкви та релігійні організації користуються в суспільстві найбільшою довірою населення країни (70–80%), хоча третина населення не відносить себе до жодної релігії. Це зумовлює багато наслідків. Церква та релігійні організації постійно відігравали та відіграють значну роль у суспільно-політичному житті, а тому політики відносяться до цієї теми з достатньою обережністю. Це пояснює певну стабільність цих відносин протягом останніх 20 років.

З іншої сторони, традиційно в країні співіснують різні конфесії та релігійні організації, котрі, у конкуренції поміж собою, не дають монополізувати вплив однієї релігії чи церкви на державу та суспільство. Це, у свою чергу, не дає можливості досягнути розвитку ситуації, яка вимагає консенсусу від різних релігій щодо важливих питань. З-за відсутності такого консенсусу залишаються невирішеними на законодавчому рівні питання реституції релігійного майна, нового закону про релігійні організації та загалом концепції стосунків держави та релігійних організацій.

На цьому фоні Україна вигідно вирізняється з поміж країн пострадянського табору, забезпечуючи базовий рівень релігійної свободи. Навіть не зважаючи на застарілий та місцями жорсткий закон про свободу совісті та релігійні організації, його недоліки значною мірою згладжуються переважно ліберальною адміністративною практикою органів влади. Хоча, очевидно, що за відсутності чітких правових гарантій релігійної свободи ситуація залишається хиткою та непередбачуваною й значно залежить від державної політики.

Загалом, законодавство захищає цю свободу й установлює багато гарантій щодо її забезпечення. Зокрема, відсутні положення щодо примусової підтримки релігійних організацій, примусового членства в організаціях чи перешкод у зміні релігії, існують положення щодо можливості не працювати на релігійні свята тощо. Відсутня державна релігія чи положення щодо традиційних та нетрадиційних релігій, а також дозволяється існування релігійних громад без державної реєстрації та навіть повідомлення про існування.

Тому цілком логічним було те, що протягом 2009–2010 року ситуація з дотриманням свободи думки, совісті та релігії істотно не змінилася. Хоча цих змін очікували з огляду на відкрити прихильність Президента Януковича та нового уряду до російської православної церкви. Але питання релігійних відносин не займало важливе місце у їхній діяльності протягом року, за винятком фінансування державою будівництва декількох церков УПЦ МП. Так, жодного разу не відбулися засідання консультативного органу при Президенті — Всеукраїнської ради Церков та релігійних організацій, хоча у минулому році вона засідала 5 разів. А новий керівник Держкомнацрелігій був призначений лише 5 липня 2010 року, хоча всі інші посадовці органів виконавчої влади були змінені практично одразу після приходу нового уряду в березні-квітні.

---

<sup>1</sup> Підготовлено Володимиром Яворським, виконавчим директором УГСПЛ.

Україна практично нічого не зробила для виконання загальних заходів, які мали бути вжиті внаслідок рішення Європейського суду з прав людини «Свято-Михайлівська парафія проти України» (що ж до індивідуальних заходів, то ця справа була направлена Верховним судом на новий розгляд).<sup>2</sup> Нагадаємо, що в цій справі було визнано низку конкретних недоліків українського законодавства та адміністративної практики: порушення державою принципу нейтральності, порушення права на релігійні об'єднання, непередбачуваність, непослідовність та нечіткість законодавства тощо. Жодного заходу для усунення причин порушення прав, на котрі вказав Європейський суд, здійснено не було, хоча національні суди стали з більшою обережністю розглядати подібні справи, цитуючи це рішення.

Робоча група в Міністерстві юстиції продовжувала працювати над проектами законів про свободу совісті та релігійні організації, а також реституцію релігійного майна. Проте ця робота, що триває вже багато років, так і не була завершена. Президент Янукович дав доручення завершити розробку проекту до 1 грудня 2010 року, що викликало протест з боку Всеукраїнської Ради церков і релігійних організацій.

«Глави конфесій наголосили, що розгляд Парламентом ініціатив по зміні чинного Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» доречний «лише за умови принципової згоди усіх суб'єктів законотворчого процесу про важливість релігійної свободи в Україні, як одного з найбільших надбань нашої держави у сфері забезпечення прав і свобод людини», — було зазначено у зверненні Ради. — «Важливим при цьому є залучення до цього процесу на всіх його етапах представників Всеукраїнської Ради Церков і релігійних організацій, тобто зацікавлених суб'єктів, думка яких має бути врахована».<sup>3</sup>

Протягом останніх двох років у парламенті виникали декілька законодавчих ініціатив, що мали на меті обмежити свободу релігій, проте вони не знаходили підтримки навіть на рівні розгляду парламентських комітетів.<sup>4</sup>

Релігійна мережа станом на 1 січня 2010 р. представлена 55 віросповідними напрямками, в межах яких діє 35 184 релігійних організацій (на 719 більше проти минулого року), в тому числі 33 773 релігійних громад, 85 центрів та 265 управлінь, 439 монастирів, 347 місій, 76 братств, 199 духовних навчальних закладів, 12 758 недільних шкіл. Справами Церкви в Україні опікується 30 516 священнослужителів. Зростає видання церковних друкованих засобів масової інформації, нині їх кількість складає 377 одиниць. Для богослужінь релігійні організації використовують 22 787 культових та пристосованих під молитовні споруд. Дослідження темпів зростання кількості церковно-релігійних інституцій свідчить про те, що починаючи з 2000 р. по 2005 р. розширення релігійної мережі набуло усталеного характеру і становило 4,1–4,7% на рік. За підсумками останніх трьох років цей показник зменшився і становить: у 2007 р. — 2,3%, у 2008 р. — 1,8% у 2009 р. — 2,04%.<sup>5</sup> Найбільше релігійних організацій на заході країни і найменше — на сході.

<sup>2</sup> Рішення Європейського суду з прав людини в справі Свято-Михайлівська парафія проти України від 14 вересня 2007 року. У цій справі Київська міська державна адміністрація відмовила в реєстрації змін до статуту Свято-Михайлівської парафії, котрими передбачалась зміна канонічної підпорядкованості громади від Московського Патріархату до Київського Патріархату. Дивіться також один з аналізів цього рішення: Непомічене судове рішення // Релігійно-інформаційна служба України. <http://www.risu.org.ua/ukr/religion.and.society/analysis/article;20048/>, 10.01.2008.

<sup>3</sup> Див. більше на сайті Інституту релігійної свободи: [http://www.irs.in.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=740%3A1&catid=34%3Aua&Itemid=61&lang=uk](http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=740%3A1&catid=34%3Aua&Itemid=61&lang=uk).

<sup>4</sup> Див. наприклад, проект закону народних депутатів Ігоря Рибаківа (позафракційний) та Владислава Лук'янова (Партія регіонів) «Про внесення змін та доповнень до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» щодо заборони діяльності тоталітарних релігійних сект (реєстр. № 5473 від 24.12.2009 р.), котрий після негативної критики вже через місяць був відкликаний авторами. Пізніше знову з'явився проект про заборону релігійних сект (№ 6493 від 7 червня 2010 року, народний депутат з Фракції БЮТ Бірюк Л.В.), щодо якого див. тут: [http://www.irs.in.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=676%3A1&catid=34%3Aua&Itemid=61&lang=uk](http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=676%3A1&catid=34%3Aua&Itemid=61&lang=uk).

<sup>5</sup> Інформаційний звіт Державного комітету України у справах національностей та релігій «Про стан і тенденції розвитку релігійної ситуації та державно-конфесійних відносин в Україні» (Короткий виклад),



## **VI. СВОБОДА ДУМКИ, СОВІСТІ ТА РЕЛІГІЇ**

---

Проте за даними Державного комітету статистики станом на 1 січня 2010 року в Єдиному державному реєстрі підприємств, організацій та установ (ЄДРПОУ) є відомості про 22 343 релігійних організацій. Цю різницю можна пояснити тим, що з моменту введення подвійної реєстрації для релігійних організацій декілька років назад уже зареєстровані до цього часу організації мали пройти додаткову реєстрацію в державному реєстраторі та отримати свідоцтво про державну реєстрацію. Але вони цього не роблять з різних міркувань. Ця статистика показує, що 12 841 релігійних організацій ще не пройшли такої подвійної реєстрації.

### **2. СВОБОДА ДУМКИ, СОВІСТІ ТА РЕЛІГІЇ: ПРАВО ВІРИТИ**

Залишається проблема регулювання альтернативної служби, щодо якої можна визначити наступні порушення міжнародних стандартів:

- це право надається тільки за релігійними поглядами і не надається за не релігійними на підставі власних моральних чи політичних переконань особи, наприклад, за пацифістськими поглядами;
- це право надається тільки членам офіційно зареєстрованих релігійних організацій, хоча відповідно до закону релігійні громади не обов'язково повинні реєструватися;
- це право надається лише членам релігійних організацій, визначених Постановою Кабінету Міністрів України, що має явно дискримінаційний характер;
- під час процедури реалізації цього права особа повинна підтвердити належність до певної релігійної організації (необхідність подання довідки про релігійні переконання, можливості перевірки релігійних переконань);
- строк альтернативної служби є у двічі більшим від загального строку служби, що є явно дискримінаційним положенням.

З огляду на позитивну практику європейських країн, проблемою також є й вибір місця проходження альтернативної служби, що є надто вузьким, .

### **3. СВОБОДА СПОВІДУВАТИ РЕЛІГІЮ ЧИ ВІРУВАННЯ**

#### **3.1. СТВОРЕННЯ ТА ДІЯЛЬНІСТЬ РЕЛІГІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ**

Колективне сповідання релігії чи вірування без створення юридичної особи (релігійної організації) є значно ускладненим, але дозволеним. Це необхідно практично для будь-якої «культурної діяльності»: винайму приміщення, здійснення публічних богослужінь чи запрошення представників іноземних священнослужителів, друку та поширення літератури, а для заміни військового обов'язку на проходження альтернативної служби особа повинна належати до зареєстрованої організації, котра включена в перелік «організацій, учення яких не допускає застосування зброї». На практиці реєстрація є необхідним етапом для групи віруючих, що бажають у будь-який спосіб публічно сповідувати свою віру.

Відповідно до міжнародних стандартів право на створення релігійної організації є невід'ємною частиною загального права на асоціації, а тому різний режим реєстрації об'єднань громадян і релігійних організацій, що діє зараз, навряд чи є необхідним у демократичному суспільстві.

Загалом, можна визначити наступні порушення права на свободу віросповідання при реєстрації релігійних організацій:

1. Законодавство визначає вичерпний перелік правових форм релігійних організацій з наперед установленою законом системою їхнього управління та структурою. Це є виразним порушенням, як права окремих осіб самим визначати форму власного релігійного об'єднання, так і права на автономію самої релігійної групи, елементом якої є самостійне визначення своєї структури та незалежність в управлінні. Так, наприклад, українське законодавство фактично не дозволяє створення харизматичних релігійних організацій, оскільки за законом вищим органом будь-яких релігійних організацій є загальні збори віруючих, що суперечить настановам багатьох релігій та вірувань. Також, не дозволяється й реєстрація «Церкви» як юридичної особи — реєструється лише виконавчий орган об'єднання релігійних громад.
2. Наявність подвійної реєстрації: перша реєстрація — здійснюється прискіплива перевірка віровчення (статуту релігійної організації) на відповідність законодавству, друга реєстрація — набуття статусу юридичної особи в загальному порядку, як для всіх підприємств, установ і організацій.
3. Термін реєстрації є дискримінаційним щодо інших об'єднань і явно не виправданим. Відповідно до закону він становить один місяць, а в деяких випадках цей строк може бути продовжено до 3 місяців. Проте на практиці середній термін реєстрації в кращому випадку триває 3–9 місяців.
4. Законодавство не визначає чітких підстав відмови в реєстрації або ліквідації релігійної організації. Законодавство також не визначає, наскільки детальною повинна бути відмова в реєстрації, хоча з неї мало би бути чітко зрозуміло, в чому полягає порушення. Також законодавство не визначає, наскільки допустима невідповідність положень статуту релігійної організації українському законодавству: чи це проста текстова розбіжність, чи це істотна розбіжність у цілях і діяльності організації, що на практиці призведе до істотних порушень законодавства.
5. Законодавство не дозволяє іноземцям, що навіть постійно проживають в країні, засновувати релігійні організації. Це питання особливо актуальне для національних меншин.

Загалом, як зазначає Європейський суд з прав людини у згаданому вище рішенні проти України, закону про свободу совісті та релігійні організації бракує послідовності та передбачуваності.<sup>6</sup> Також, у цьому рішенні Суд вказав на першу та четверту проблеми з вказаних вище.

У 2009 році Держкомнацрелігій прийняв до розгляду 90 матеріалів на реєстрацію статутів релігійних організацій, змін та доповнень до них. Зареєстровано 44 статuti та 44 зміни і доповнення до статутів релігійних організацій.<sup>7</sup> Офіційна інформація щодо відмов у реєстрації релігійних організацій органами влади традиційно не оприлюднюється. Хоча такі випадки непоодинокі.

Засновникам організацій, котрим відмовлено у реєстрації, не пояснюються причини відмови, а орган влади обмежується виключно посиланням на статті закону, що не дає жодної уяви про причини відмови. По суті, така практика суперечить закону, але так відбувається у всіх випадках. Достатньо часто такі відмови насправді не обґрунтовані. Іноді вони ґрунтуються на власних переконаннях працівників органу влади, а не на законі. Окрім того, органи влади систематично порушують строки розгляду поданих на реєстрацію документів.

Окружний адміністративний суд АРК 11 червня 2010 року визнав незаконними дії Республіканського комітету Автономної Республіки Крим у справах релігій в частині відмови зареєструвати статутні документи незалеж-

<sup>6</sup> Див. параграфи 130–131 рішення Європейського суду з прав людини в справі *Свято-Михайлівська парафія проти України* від 14 вересня 2007 року.

<sup>7</sup> Інформаційний звіт Державного комітету України у справах національностей та релігій «Про стан і тенденції розвитку релігійної ситуації та державно-конфесійних відносин в Україні» (Короткий виклад), 24 березня 2010, Прес-служба Держкомнацрелігій, <http://www.scnm.gov.ua/control/>

## VI. СВОБОДА ДУМКИ, СОВІСТІ ТА РЕЛІГІЇ

ної мусульманської релігійної громади «Салачик». Орган влади достатньо довго розглядав документи, просив подати зміни до статуту, хоча цієї процедури законом не передбачено. А потім відмовив у реєстрації начебто через те, що «Статут релігійної організації — мусульманської громади «Салачик» не відповідає вимогам Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», зокрема в Статуті не зазначено інформацію про віросповідну приналежність громади — напрямок або релігійну течію». Суд визнав, що визначення у статуті того, що громада «віросповідує Іслам відповідно до Корану і Сунни», є достатнім для визначення її релігійної приналежності. Але швидше видається, що це була формальна підстава для відмови у реєстрації.

Достатньо багато проблем при реєстрації нових релігійних організацій чи внесенні змін до статуту існує в Києві, де Київська міська державна адміністрація систематично порушує строки розгляду поданих документів, а також часто необґрунтовано відмовляє у реєстрації.

Уже багато років відмовляють у реєстрації Церкві Саєнтології Києва. Черговий раз громадяни звернулися для реєстрації Церкви у Дніпровському районі м. Києва 28 травня 2009 року. Проте замість рішення про реєстрацію або відмову у реєстрації, КМДА 3 серпня надіслала листа, що немає підстав для розгляду цих документів у зв'язку з прийнятим 23 вересня 2004 року Розпорядженням КМДА № 1774 про відмову реєстрації статуту цієї організації. Такої відповіді законом не передбачено, але це не зупинило КМДА. За позовом засновників організації 4 грудня 2009 року Окружний адміністративний суд міста Києва визнав дії КМДА незаконними та зобов'язав розглянути документи, подані на реєстрацію релігійної організації<sup>8</sup>. У відповідь на це КМДА почала вимагати від засновників заново подати документи на реєстрацію. Очевидно, що всі ці незаконні дії КМДА, завдяки яким громада не може зареєструватися понад 17 місяців, не мають жодного правового обґрунтування. Це швидше виглядає так, що організацію намагаються не зареєструвати за будь-яку ціну та за будь-яких обставин через існування певної неформальної заборони.

Наведемо ще один характерний приклад.

У грудні 2009 року Окружний адміністративний суд міста Києва зобов'язав КМДА розглянути заяву та документи, подані 27 березня 2009 року засновниками релігійної громади «Асоціація Святого Духу за об'єднання світового християнства», та прийняти відповідне рішення в порядку та строки, встановлені Законом України «Про свободу совісті та релігійні організації». Раніше у 2007 році громадяни хотіли зареєструвати таку ж громаду в Оболонському районі міста Києва, проте їм було відмовлено. Підставою відмови, як зазначено у рішенні, було те, що діяльність зазначеної релігійної громади не відповідає вимогам статей 3, 4 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації». При цьому конкретної причини не було вказано, що суперечить законодавству. Базуючись на цьому старому рішенні, Листом Головного управління у справах національностей та релігій виконавчого органу Київської міської ради Київської міської державної адміністрації від 30.04.2009 р. № 069/9-447 засновників громади було повідомлено про залишення документів (надійшли 24.02.2009 року) щодо реєстрації без розгляду.

### 3.2. ПОЗИТИВНІ ОBOB'ЯЗКИ ДЕРЖАВИ ЩОДО ЗАХИСТУ МИРНОГО СПОВІДУВАННЯ РЕЛІГІЇ ВІД НАПАДІВ ІНШИХ ТА ЗАХИСТ РЕЛІГІЙНИХ МЕНШИН

Держава має зобов'язання не тільки щодо необґрунтованого невтручання у свободу віросповідання, але й певні обов'язки щодо вжиття заходів для забезпечення свободи віросповідання. Держава повинна запроваджувати законодавчі та адміністративні заходи для стримування представників інших релігій від нападів чи іншому перешкоджанні мирному сповіданню релігії чи вірування.

<sup>8</sup> Див. Рішення тут: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/8029123>

У цьому контексті особливою проблемою є неадекватні дії правоохоронних органів щодо захисту культового майна. Зокрема, залишаються поширеними факти вандалізму. Церкви, синагоги, кладовища та меморіали неодноразово були об'єктами актів вандалізму.

Особливо цікавим став випадок у Харкові, оскільки вандалізм у цьому випадку був санкціонований місцевим судом:

16 листопада 2010 року у Харкові було демонтовано пам'ятну таблицю зі стіни приміщення, колишньої пересильної харківської тюрми, («Тюремний замок» за адресою: Харків, вул. Малиновського, 5 — теперішній підрозділ міліції Ленінського району м. Харкова), де у 1960–х роках перебував блаженної пам'яті архієпископ-страждалець, вісімнадцятилітній в'язень за віру Патріарх УГКЦ Йосип Сліпий, і в 1961 році етапом був відправлений в мордовські табори на подальше заслання. Таблицю демонтували члени громадської організації «Велика Русь». Вони це зробили, начебто, на виконання рішення Дзержинського районного суду, куди звернулася ця організація з позовом про незаконне встановлення таблиці. Проте організація, що встановлювала таблицю ще у 2005 році стверджує, що всі дозвільні документи були в порядку. Демонтаж відбувся незважаючи на протести представників УГКЦ. 14 грудня було повідомлено, що таблиця буде відновлена за рахунок Львівської міської ради, про що домовився Міський голова Львова та Голова Харківської ОДА.<sup>9</sup> Проте дії представників громадської організації залишилися безкарними. Очевидно, що вони не мали права самостійно руйнувати таблицю, навіть, на виконання рішення суду, оскільки це завдання виключно виконавчої служби. Проте такі дії, безумовно, розпалюють міжрелігійну ворожнечу.

Іншою проблемою є відсутність законодавчих та адміністративних заходів з боку влади щодо зменшення нетолерантних, неправдивих публікацій у ЗМІ щодо релігійних меншин та протидії розпалюванню релігійної ворожнечі.

### 3.3. ОРГАНІЗАЦІЯ Й ПРОВЕДЕННЯ РЕЛІГІЙНИХ МИРНИХ ЗІБРАНЬ

Закон про свободу совісті та релігійні організації всупереч статті 39 Конституції встановлює дозвільний порядок проведення релігійних мирних зібрань. На практиці проведення публічних релігійних мирних заходів стикається із ще більшою кількістю проблем, що базуються на дискримінації, нетолерантності або свавільному тлумаченні законодавства.

У травні-липні 2010 року в парламенті розглядався проект закону про свободу мирних зібрань (проект № 2450). Автори проекту з незрозумілих причини вилучили з дії цього закону мирні збори, що проводяться релігійними організаціями. Це викликало протест з боку правозахисних організацій та Всеукраїнської ради церков та релігійних організацій<sup>10</sup>. Розгляд цього проекту був зрештою перенесений на осінь 2010 року з метою до цього часу отримати висновки Венеціанської комісії Ради Європи й підготувати проект до другого читання з їх урахуванням.

### 3.4. ПРАВА ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА

Законодавство й надалі значно обмежує свободу віросповідання для іноземців та осіб без громадянства. Це проявляється в неможливості засновувати релігійні організації та обмеженні вести проповідницьку чи іншу релігійну діяльність. При цьому такі обмеження стосуються навіть осіб, котрі постійно проживають в Україні. Вести проповідницьку діяльність іноземцям можливо виключно за офіційним запрошенням зареєстрованої релігійної

---

<sup>9</sup> Див. більше: Вандалізм у Харкові, <http://kharkiv.dyvy.info/reports/814-2010-11-16-11-17-53>; Харьковский суд стал на сторону вандалов, <http://www.glavnoe.ua/news/n62802>; Садовий договорился с Добкиным о восстановлении мемориальной доски И.Слипому, <http://glavnoe.ua/news/n64811>.

<sup>10</sup> Див. більше тут: [http://gisu.org.ua/ua/index/all\\_news/confessional/aucacro/36227/](http://gisu.org.ua/ua/index/all_news/confessional/aucacro/36227/).

## VI. СВОБОДА ДУМКИ, СОВІСТІ ТА РЕЛІГІЇ

організації (хоча їхня реєстрація не є обов'язковою) та дозволом органів державної влади в справах релігій.

Відсутність дозволу тягне за собою адміністративну відповідальність для іноземців (штраф), а для релігійних організацій — попередження і в подальшому можливий примусовий розпуск.

Так, за релігійною візою Україну в 2009 році відвідало 8070 іноземців, що у порівнянні з 2008 р. більше на 225 осіб. Держкомнацрелігій було надано офіційні погодження для 3607 іноземних громадян на релігійну та іншу канонічну діяльність, відповідними структурними підрозділами обласних та міських держадміністрацій — для 4464, у тому числі 2542 громадянам США, Ізраїлю — 1705, Польщі — 935, країн Азії — 403, Африки — 292, ФРН — 298, Туреччини — 155, інших країн — 1055. Офіційна інформація щодо кількості відмов відсутня. Зафіксовано 7 порушень чинного законодавства про свободу совісті, скоєних іноземними громадянами, що перебували в Україні (Вінницька (4), Львівська (3) області).<sup>11</sup>

### 4. ДЕРЖАВА ТА РЕЛІГІЙНІ ОРГАНІЗАЦІЇ: ПРИНЦИП НЕОТОТОЖНЕННЯ ТА НЕЙТРАЛЬНОСТІ

Конституційний принцип неототожнення походить з принципу плюралізму думок і означає неможливість ототожнення держави та релігії.<sup>12</sup> Принцип нейтральності вимагає від держави неупередженості до існуючих релігій чи вірувань. Цей принцип тісно пов'язаний з принципом неототожнення і є фактично наслідком відокремлення держави від релігійних організацій. Одним з ключових підходів при оцінці дій органів влади із цієї точки зору є дотримання принципів недискримінації, неупередженості та рівного ставлення до усіх релігійних організацій. При цьому державна підтримка певних церков не є порушенням цих принципів, допоки вона не встановлює загальнообов'язкові правила для всіх людей надавати таку підтримку чи виявляти свою прихильність до цієї релігійної організації.

Дотримання цих принципів є однією з найбільших проблем в адміністративній практиці органів влади, котра часто ґрунтується на підтримці домінуючих у цій місцевості релігій та дискримінації релігійних меншин. Насамперед це пов'язано з тим, що органи влади, борючись за підтримку електорату, завжди традиційно висловлюють своє прихильне ставлення до домінуючих релігій. Очевидно, що таке патрунування неформально дає зрозуміти, що ці домінуючі релігійні організації мають більше прав.

Це яскраво відображається на прикладах вирішення майнових питань, зокрема, виділенні земельних ділянок під будівництво культових споруд чи поверненні конфіскованого радянською владою культового майна. При вирішенні таких питань, ця прихильність набуває практичного втілення. Позитивні рішення із цих питань, за незначними винятками, отримують виключно домінуючі релігійні організації. Слід зазначити, що в цьому контексті домінуючими є релігійні організації, що мають найбільше поширення на певній території (області). При цьому в кожній області таке домінування мають різні релігійні організації, зазвичай, УПЦ—МП чи УПЦ—КП.

За даними Держкомнацрелігій, за допомогою органів місцевої виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та залучення позабюджетних коштів впродовж 1992—2009 рр. збудовано 5672 культові споруди, із яких 251 (4,4%) у 2009 р. Провідними релігійними організаціями впродовж року збудовано: УПЦ—МП — 127, УГКЦ — 63, УПЦ—КП — 54,

<sup>11</sup> Інформаційний звіт Державного комітету України у справах національностей та релігій «Про стан і тенденції розвитку релігійної ситуації та державно-конфесійних відносин в Україні» (Короткий виклад), 24 березня 2010, Прес-служба Держкомнацрелігій, <http://www.scnm.gov.ua/control/>

<sup>12</sup> Більше про це див., наприклад, «Судовий захист прав людини: Практика Європейського суду з прав людини у контексті західної правової традиції». — К.: Реферат, 2006. — стор. 392—393.

ВСО ЄХБ — 8, Союзом церков ХВЕП — 10, УАПЦ — 3, РКЦ — 2 культових приміщення. В стадії будівництва знаходиться ще 2398 об'єктів.<sup>13</sup> Окрім того, що сама по собі така підтримка є сумнівною з огляду на чинне законодавство, одразу кидається у вічі той факт, що практично вся ця допомога стосується домінуючих у цій місцевості релігійних організацій.

Так, наприклад, на початку грудня 2010 року Депутати Київради виділили 11 млн. гривень на будівництво Свято-Воскресенського кафедрального собору УПЦ (МП). Це комплекс на 22 тис. м<sup>2</sup>, в якому, окрім собору на 5 тис. парафіян, проектувальники запланували резиденцію митрополита, численні офіси, гімназію, духовно-просвітницький центр, готель для паломників, телестудію, конференц-зал на 1 тис. осіб, спорткомплекс і підземний паркінг на 126 місць. Попередньо в УПЦ повідомляли, що це буде найвищий в Європі собор — 120 м.<sup>14</sup>

А 8 вересня 2010 року Кабмін видав розпорядження, згідно з яким «для проведення археологічних досліджень та музеєфікації залишків фундаментів Десятинної церкви» *виділяються бюджетні кошти на суму 13 мільйонів 400 тисяч гривень*. «Коли керівники археологічної експедиції почали дізнаватися, що мається на увазі під «музеєфікацією», на яку виділено гроші, то з'ясувалося, що мається на увазі закладення підмурку для церкви Московського Патріархату: бетонні палі та бетонна плита на них», — заявила ініціативна група археологів.<sup>15</sup> Тобто, фактично гроші було виділено на будівництво храму УПЦ МП на місці пам'ятки архітектури, тобто через знищення останньої.

Ще раніше, Постановою Кабінету Міністрів України від 14 червня 2010 року було виділено зі стабілізаційного фонду Державного бюджету 1,4 млн. грн. на добудову кафедрального Свято-Андріївського собору Новокаховської єпархії УПЦ МП та 3 млн. грн. на будівництво Соборного храму Божої Матері (УПЦ) в місті Курахово Донецької області. Проте, як виявили журналісти, останній вже був збудований та освячений у 2005 році.<sup>16</sup>

Наведемо декілька прикладів щодо виділення земельних ділянок під будівництво культових споруд чи вирішення майнових питань:

- Сумська міськрада у грудні 2009 року не дала дозволу на розробку проекту землевідведення ділянки під будівництво храму Української Греко-Католицької Церкви. Згідно з проектом рішення, під храм виділялося 1,19 га землі на вулиці Краснозвездінської (сквер КРЗ). Однак «за» проголосувало лише 5 депутатів. За повідомленням департаменту інформації УГКЦ, питання про виділення землі греко-католикам не можуть вирішити вже кілька років. У той же час відразу два храми в Сумах отримали в постійне користування земельні ділянки, на яких вони знаходяться. Як йдеться у повідомленні, Церква євангельських християн-баптистів «Світло Євангелії» отримала 23 сотки на вул. Покровська, 5. А Троїцька громада Сумської єпархії УПЦ-МП — 60 соток землі під Троїцьким собором.<sup>17</sup>
- На засіданні, яке відбулося 23 вересня 2010 року, депутати Сімферопольської міської ради ухвалили рішення про відмову виділити земельну ділянку для будівництва в місті собору УПЦ-КП. Попередньо представники УПЦ-КП зверталися до міськради з проханням виділити для собору ділянку, площею 0,49 га на вулиці Київській, поблизу української гімназії. Під час обговорення між голосуваннями депутати від блоку

<sup>13</sup> Інформаційний звіт Державного комітету України у справах національностей та релігій «Про стан і тенденції розвитку релігійної ситуації та державно-конфесійних відносин в Україні» (Короткий виклад), 24 березня 2010, Прес-служба Держкомнацрелігій, <http://www.scnm.gov.ua/control/>

<sup>14</sup> Див. більше: [http://risu.org.ua/ua/index/all\\_news/state/church\\_state\\_relations/39461/](http://risu.org.ua/ua/index/all_news/state/church_state_relations/39461/) та [http://www.ukrvideo.com/ukraine/n/kiyivska\\_vlada\\_vidilila\\_11 mln\\_grn\\_na\\_budivnitstvo\\_hramu/](http://www.ukrvideo.com/ukraine/n/kiyivska_vlada_vidilila_11 mln_grn_na_budivnitstvo_hramu/).

<sup>15</sup> Див. заяву археологів тут: [http://risu.org.ua/ua/index/all\\_news/community/protests/38919/](http://risu.org.ua/ua/index/all_news/community/protests/38919/).

<sup>16</sup> Див. Постанову Кабміну від 14 червня 2010 року тут: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=472-2010-%EF&p=1292343051628427>, а також щодо журналістського розслідування: [http://risu.org.ua/ua/index/all\\_news/state/church\\_state\\_relations/37654/](http://risu.org.ua/ua/index/all_news/state/church_state_relations/37654/).

<sup>17</sup> Див. [http://www.ugcc.org.ua/news\\_single.0.html?&tx\\_ttnews\[pS\]=1255249199&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=1970&tx\\_ttnews\[backPid\]=1&cHash=ff9c3e9852](http://www.ugcc.org.ua/news_single.0.html?&tx_ttnews[pS]=1255249199&tx_ttnews[tt_news]=1970&tx_ttnews[backPid]=1&cHash=ff9c3e9852)

## VI. СВОБОДА ДУМКИ, СОВІСТІ ТА РЕЛІГІЇ

«За Януковича» та Наталії Вітренко висловились за відмову у видачі землі, аргументуючи свою позицію тим, що «Київський Патріархат винен у підтримці бандерівців та розколі православ'я». Перед голосуванням мер міста звернувся до депутатів з такими словами: «Якщо будь-яка церква, будь-яка мечеть, собор або храм працюють, значить, там є люди, які приходять туди здійснювати обряди. У нас є і адвентисти сьомого дня, і мормони, й інші громади. Навіть тим, які заборонені в більшості країн, ви видавали землю для будівництва культових споруд. Давайте приймати рішення голосуванням». Проте сам мер участі в голосуванні з цього питання не брав. На цьому ж засіданні депутати Сімферопольської міськради відмовили релігійній громада Апостольської християнської церкви України «Слово життя» в узгодженні місця під будівництво культового приміщення на проспекті Перемоги у зв'язку з наявністю попередньо прийнятого рішення щодо цього питання.<sup>18</sup>

- Конфлікт виник і навколо можливого будівництва храму УГКЦ в Одесі, чого місцева громада добивається вже багато років. Після низки відмов та зволікань влада висунула вимогу провести громадські слухання щодо містобудівного об'рунтування розташування храму УГКЦ в Одесі на вул. Старопортофранківській (Прохорівський сквер). Громадське обговорення містобудівного об'рунтування було призначене на 4 вересня. Та на прохання Одесько-Кримського Екзархату Української Греко-Католицької Церкви його скасували та перенесли на невизначений термін. Містобудівне об'рунтування розміщення храму УГКЦ розроблене на підставі рішення виконкому Одеської міськради від 24 червня 2009 року. Документ погоджений органами земельних ресурсів, природоохоронними, протипожежними і санітарно-епідеміологічними органами, органами містобудування, архітектури і охорони культурної спадщини. 22 липня 2010 року отриманий позитивний експертний висновок містобудівної документації управління архітектури і містобудівної політики Одеської облдержадміністрації. За законом, немає необхідності проводити громадські слухання при будівництві культових споруд. Так, без жодного громадського обговорення на прохання Митрополита Одеського і Ізмаїльського УПЦ-МП Агафангела (Савіна), виконавчий комітет Одеської міської ради дав дозвіл на будівництво храму УПЦ-МП в центрі міста. Новий храм святителя Луки площею 12х12 м з'явиться на території міської лікарні № 3, розташованій за адресою Лідерсовський бульвар, 11. А 30 серпня 2010 року за клопотанням митрополита Одеського та Ізмаїльського Агафангела, який є депутатом Одеської обласної ради від Партії регіонів, на засіданні комісії Одеської обласної ради було ухвалено також рішення про передачу у власність Одеської єпархії УПЦ комплексу будівель по вул. академіка Воробйова, 2 для зведення храму на честь святого праведного Йоанна Кронштадтського.<sup>19</sup> Одеська єпархія УПЦ МП 1 вересня опублікувала офіційну заяву щодо можливості будівництва греко-католицького храму в Одесі. «В Одесі, переважна більшість жителів якої є віруючими Української Православної Церкви, проживає така мала кількість греко-католиків, що немає жодної необхідності в будівництві не лише собору, але навіть і молитовного будинку для уніатів», — заявив митрополит Одеський та Ізмаїльський УПЦ Агафангел (Савін). У заяві наголошується, що митрополит Одеський УПЦ та духовенство Одеської єпархії вважають недоцільними і вкрай небезпечними зведення культового об'єкту «уніатів в столиці нашого краю».
- Громада УГКЦ м. Ялти вже протягом 18 років не може отримати земельну ділянку для будівництва свого храму, хоча вся документація готова.
- Лише в судовому порядку відстояла своє право на культову споруду римо-католицька парафія св. Йосипа в Дніпропетровську. 12 жовтня 2010 року громада нарешті отримала свідоцтво на право власності на храм та технічний паспорт. Таким чином, завершилася 12-річна боротьба за храм, що був збудований їхніми одновірцями в другій половині XIX ст. З 1998 року рішенням Дніпропетровської обласної ради храм св. Йосипа м. Дніпропетровська був незаконно переданий у приватну власність. З 2006 року на нього претендувала

<sup>18</sup> Повідомлення РІСУ: [http://risu.org.ua/article\\_blog\\_code.php?id=38057&name=land\\_and\\_property\\_problems&lang=ua&](http://risu.org.ua/article_blog_code.php?id=38057&name=land_and_property_problems&lang=ua&).

<sup>19</sup> Див. тут: [http://risu.org.ua/ua/index/all\\_news/state/church\\_state\\_relations/37722/](http://risu.org.ua/ua/index/all_news/state/church_state_relations/37722/).

корпорація «Dugsbery, Inc.», яка, за словами віруючих та ЗМІ, своєю діяльністю систематично знищувала культову споруду. Лише у листопаді 2009 року рішенням Вищого господарського суду України було підтверджено право власності громади і лише через рік з-за різних юридичних перепон вдалося виконати рішення суду.<sup>20</sup>

Цих прикладів є значно більше. Таким чином, відповідно до складеної практики практично немає шансів отримати земельну ділянку для будівництва культової споруди у громад не православних або там, де є велике домінування однієї з конфесій.

Інша група проблем виникає, коли місцева державна адміністрація починає підтримувати в релігійному конфлікті одну зі сторін конфлікту. Релігійні конфлікти часто виникають при переході громади з однієї Церкви до іншої. У деяких випадках це є рішенням самої громади, а у деяких такі рішення приймають керівники громади, коли їх звільняє громада, до прикладу, за бездіяльність, а вони з-за цього хочуть перевести громаду до іншої Церкви, щоби там утримати свою владу. Ситуація зазвичай ускладнюється, якщо громада володіє культовою будівлею. У цій ситуації позиція органів влади дуже важлива, оскільки саме вони можуть зареєструвати або відмовити у реєстрації змін до статуту та керівних органів громади, а також видати нове свідоцтво на право власності храмом. Наведемо характерний приклад:

Київський апеляційний суд 6 квітня 2010 року визнав незаконними рішення Черкаської обласної адміністрації про скасування реєстрації громади Вознесіння Господнього в Каневі (Костянець) та передачу збудованого громадою УАПЦ храму новоствореній парафії УПЦ–КП. Судовий процес тривав впродовж 2 років. Конфлікт довкола храму розпочався тоді, коли за бездіяльність і фінансові зловживання парафіяни звільнили настоятеля громади о. Володимира Цянця. Після цього священик організував реєстрацію альтернативної громади УПЦ–КП й захоплення храму. У той час священика прийняли до клиру Черкаської єпархії УПЦ–КП. У Харківсько–Полтавській єпархії УАПЦ наголошували, що перереєстрацію статуту громади здійснив на початку 2008 р. начальник Черкаського обласного управління в справах національностей і релігій Євген Савісько, який раніше працював секретарем єпископа УПЦ–КП. Невдовзі суд відновив громаду УАПЦ у її правах на храм.<sup>21</sup>

Також проблема нейтральності органів влади проявляється при встановленні почергового користування культовими спорудами. Хоча слід відзначити, що таких конфліктів стає дедалі менше.

Залишається невирішеною проблема повернення націоналізованого радянською владою культового майна.

### 5. ПРАВО БАТЬКІВ НА РЕЛІГІЙНУ ОСВІТУ ДІТЕЙ ТА ПРИНЦИП НЕЙТРАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ

Останні два роки відзначилися продовженням впровадження навчання християнської релігії в загальноосвітніх державних школах. Це здійснюється за фактом і без належної правової бази. Такі дії обґрунтовуються необхідністю духовного та морального виховання учнів.

Відповідно до міжнародних стандартів релігійна освіта в школах та вищих учбових закладах може запроваджуватися, проте відповідні курси мають бути однаковими й побудованими на принципах об'єктивності, недискримінації та безсторонності. Тому такі курси

---

<sup>20</sup> Див. більш докладно тут: <http://catholic-dp.org.ua>.

<sup>21</sup> Апеляційний суд столиці підтвердив законність повернення УАПЦ храму в Каневі, 9 квітня 2010, РІСУ, [http://risu.org.ua/article\\_blog\\_code.php?id=35156&name=temples\\_church\\_property&\\_lang=ua&](http://risu.org.ua/article_blog_code.php?id=35156&name=temples_church_property&_lang=ua&).



## VI. СВОБОДА ДУМКИ, СОВІСТІ ТА РЕЛІГІЇ

не можуть включати вивчення настанов лише однієї релігії чи вірування. Держава повинна поважати право батьків на релігійне виховання своїх дітей.<sup>22</sup>

У цілому в країні у різних регіонах відбувається впровадження предметів «Християнська етика», «Основи християнської етики», «Основи ісламської культури», «Етика: духовні застави», «Християнська етика в українській культурі» та інших предметів духовно-морального спрямування з різною мірою зацікавлення з боку батьків, учнів та громадськості, глибини та якості викладання предметів і підготовки кадрів.

На сьогодні такі предмети частіше впроваджуються як факультативні і за бажанням батьків, що відповідає міжнародним стандартам. Проте так відбувається не в усіх містах.

На заході країни існує чітка тенденція до впровадження обов'язкового навчання виключно християнським релігіям. Практично всі підручники з цього питання є односторонніми і не відповідають запланованому вище принципу безсторонності.

Крім того, практично по всій країні бракує вчителів цього предмету.

Слід зазначити, що президентський указ від 2005 року про запровадження в навчальні програми державних шкіл курсу «Етика віри» суттєвих результатів на дав.

Ще у 2008 році при Міністерстві освіти та науки була створена Громадська рада з питань співпраці з церквами та релігійними організаціями.<sup>23</sup> У 2009 році Громадською радою ініційовано включення предметів духовно-морального спрямування до переліку предметів, з яких проводяться олімпіади та конкурси, а саме запровадження конкурсу «Вчитель року» для вчителів з «Християнської етики» та олімпіаду «Юні знавці Біблії».<sup>24</sup> А 24 лютого 2010 року Громадська рада схвалила програму духовно-морального виховання дітей дошкільного віку, яка буде викладатися за згодою батьків.

Громадська рада у 2010 році також розглянула питання про шляхи більш ширшого запровадження предметів духовно-морального спрямування, а саме «Основи християнської етики», за участі обласних та міських управлінь освіти. На засіданні було зазначено, що на сьогодні викладання цього предмету здійснюється лише у 30% шкіл України, найменше — у Луганській, Харківській, Полтавській, Сумській та кількох інших областях.<sup>25</sup>

З 2005 року при МОН діє Комісія щодо підготовки концепції факультативних курсів з етики віри, релігієзнавства й інших морально-етичних курсів. 6 вересня 2010 року Міністерство освіти і науки України ухвалило рішення рекомендувати для використання у загальноосвітніх навчальних закладах навчальну програму з курсу «Основи християнської етики» для 1–4 та 7–11 класів.<sup>26</sup> Курс не містить релігійних обрядів, проте не відповідає згаданим міжнародним стандартам. Він містить вивчення християнських релігійних джерел та фактично виключно християнства. Він не містить навіть згадки про інші релігії чи альтернативні думки щодо релігії. Одним із основних форм і методів заохочення учнів на уроках християнської етики є *оцінювання*. Об'єктом оцінювання є отримані учнями на уроці знання. Для оцінювання учнів учителем використовуються оцінювальні твердження та поурочний бал за встановленою 12-бальною системою. У школах, де предмет «Християнська етика» є факультативом, використовуються оцінки «зараховано», «не зараховано».

Паралельно МОН проводить експерименти на базі навчальних закладів з «Виховання духовності, національної свідомості особистості на засадах християнської моралі та національних цінностей українського народу».

<sup>22</sup> Див. про це докладніше: Toledo guiding principles on teaching about religions and beliefs in public schools, prepared by the ODHR advisory council on freedom of religion or belief, OSCE 2007.

<sup>23</sup> Наказ МОН від 20 жовтня 2008 року № 941.

<sup>24</sup> Більше про Громадську раду дивіться тут: [http://risu.org.ua/article\\_blog\\_code.php?id=33417&name=church\\_and\\_school&\\_lang=ua&](http://risu.org.ua/article_blog_code.php?id=33417&name=church_and_school&_lang=ua&).

<sup>25</sup> Див. більше про це засідання тут: [http://risu.org.ua/article\\_blog\\_code.php?id=34541&name=church\\_and\\_school&\\_lang=ua&](http://risu.org.ua/article_blog_code.php?id=34541&name=church_and_school&_lang=ua&).

<sup>26</sup> Повний текст програми доступний тут: [http://www.irs.in.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=713%3A1&catid=38%3Apub&Itemid=65&lang=uk](http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=713%3A1&catid=38%3Apub&Itemid=65&lang=uk).

## ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

---

Наприклад, такий експеримент проходив з 2006 по 2008 роки на базі Рогатинської гімназії імені Володимира Великого Івано-Франківської області. У рамках експерименту було випущено Щоденник, котрий серед іншого містить:

- «Молитви перед навчанням і після навчання;
- Подячна молитва «Знов прийшов до Тебе, Господи...»;
- Рецепт від гріха;
- Як сказати «Ні» спокусі;
- Сім способів прихилити до себе людей...».

Крім того, в рамках експерименту вчителі відбули прощу в Унівській Святоуспенській лаврі, гімназисти випустили стіннівки «Пізнай себе через християнські чесноти» тощо.

Основними формами навчання під час експерименту були: читання Святого Письма, слухання духовної музики, спів, малювання, поезія, конкурси, вікторини, кросворди, дискусії, інсценізації, ознайомлення з основами іконографії, олімпіади.

Попри можливі позитивні сторони подібних експериментів, очевидно, що не всі його сторони узгоджуються зі стандартами прав людини. Хотілося, щоб одним із принципів його проведення було дотримання прав людини та основоположних свобод.

Відповідно до соціологічного дослідження, проведеного в 2010 році, населення підтримує появу в школах уроку «Основи православної культури та інших релігій». Запровадження в школах такого курсу (якщо на те буде згода місцевих громад) підтримують 67% опитаних. 16,4% виступають проти. Майже стільки ж — не визначилися.<sup>27</sup>

## 6. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Слід привести українське законодавство у відповідність до вимог статей 9 та 11 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод у світлі судової практики Європейського суду з прав людини. При цьому доцільно використовувати Керівні принципи для аналізу законодавства стосовно релігії чи віри, схвалені Парламентською асамблеєю ОБСЄ та Венеціанською комісією у 2004 році.<sup>28</sup> Зокрема, при розробці змін до законодавства необхідно:
  - Перенести акцент з перевірки організації при реєстрації на моніторинг їхньої діяльності: відповідно скоротити та спростити реєстрацію релігійних організацій, прирівнявши їх процедуру принаймні до реєстрації об'єднань громадян.
  - Усунути дискримінацію при реєстрації статутів релігійних громад та чітко визначити підстави відмови в реєстрації або скасування реєстрації статутів релігійних організацій.

---

<sup>27</sup> Дослідження було проведено в період з 13 по 22 квітня 2010 методом особистого інтерв'ю в 24 областях України та АР Крим. Респонденти відбиралися за квотною вибіркою, що репрезентує доросле населення країни за місцем проживання (область), статтю і віком. Обсяг вибіркової сукупності склав 2076 чоловік. Очікувана середня помилка вибірки становить 2,2%. Урок «Основи православної культури» в якості експерименту зараз запроваджується у російських школах. [http://risu.org.ua/article\\_blog\\_code.php?id=36029&name=social\\_questioning&\\_lang=ua&](http://risu.org.ua/article_blog_code.php?id=36029&name=social_questioning&_lang=ua&).

<sup>28</sup> Свобода релігії та віросповідання в Україні в контексті дотримання європейських стандартів / За ред. Володимира Яворського/ УГСПЛ, МГО Центр правових та політичних досліджень «СІМ». Харків: Фолю, 2005. Доступно в Інтернеті на сайті УГСПЛ: <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1137518398>.

## VI. СВОБОДА ДУМКИ, СОВІСТІ ТА РЕЛІГІЇ

---

- Усунути із законодавства положення, якими нав'язується структура та порядок управління релігійною організацією. Ці питання повинні регулюватися виключно статутом організації.
  - Скасувати дозвільний порядок проведення релігійних мирних зібрань.
  - Скасувати обмеження щодо релігійної діяльності іноземців та осіб без громадянства, включно з наданням таким особам, що постійно проживають в Україні, права засновувати релігійні організації.
2. Державні органи не повинні втручатися у внутрішньоцерковні справи, а повинні чітко дотримуватися принципу нейтральності, зокрема, щодо захисту однієї зі сторін у внутрішньоцерковному конфлікті тощо.
  3. Слід запровадити дієві механізми запобігання дискримінації за релігійною ознакою, особливо в кримінально-виконавчій системі, соціальній сфері та сфері трудових відносин. Також необхідно доопрацювати законодавство щодо оподаткування релігійних організацій з метою усунення дискримінації організацій, що не належать до християнського віровчення (наприклад, щодо оподаткування ПДВ, визначення поняття «культові послуги» тощо).
  4. Правоохоронні органи повинні продовжити швидко та належно реагувати на випадки розпалювання релігійної ворожнечі, вандалізму.
  5. З метою усунення дискримінаційної адміністративної практики та конфліктів між церквами необхідно прийняти чіткі правові норми щодо підстав, порядку та термінів повернення культового майна церков. Також доцільно розробити детальний план повернення культового майна з визначенням цих процедур у часі щодо кожного об'єкту. У разі неможливості повернення такого майна передбачити надання певної компенсації, зокрема, на будівлю нових культових споруд чи надання земельних ділянок.
  6. Місцевим органам влади слід переглянути прийняті ними правові акти, що встановлюють дискримінаційні положення, а також додаткові, непередбачені законом обмеження права на свободу віросповідання при проведенні мирних зібрань, оренди приміщень, виділенні земельних ділянок та поверненні культових споруд. Слід чітко законодавчо визначити загальні принципи виділення земельних ділянок під будівництво культових споруд.
  7. Релігійна освіта в школах та вищих учбових закладах може запроваджуватися, проте відповідні курси повинні бути однаковими й побудовані на принципах об'єктивності, недискримінації та безсторонності. Тому такі курси не можуть включати вивчення настанов лише однієї релігії чи вірування. Введення такої освіти має відповідати стандартам ОБСЄ та Ради Європи, зокрема, рішенням Європейського суду з прав людини.

## VII. ПРАВО НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ<sup>1</sup>

У 2009-2010 роках були прийняті довгоочікувані зміни в інформаційному законодавстві. Центром політико-правових реформ був розроблений законопроект про доступ до публічної інформації, який внесений для розгляду депутатом Андрієм Шевченком 11 липня 2008 року, реєстраційний номер 2763. Законопроект присвячений процесуальним аспектам доступу до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних та муніципальних органів. 19 червня 2009 р. він був ухвалений Верховною Радою у першому читанні.

Харківська правозахисна група розробила проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про інформацію», який узгоджений із законопроектом про доступ до публічної інформації, і фактично є законом про свободу інформації. Проект зареєстрований народним депутатом України Андрієм Шевченком 15 травня 2009 р., реєстраційний номер 4485.

Обидва законопроекти розроблені на основі Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи № R 19 (1981), REC 2 (2002), 13 (2000), Конвенції ЄЕК ООН щодо доступу до інформації, участі громадськості у прийнятті рішень та доступу до правосуддя в сфері охорони навколишнього середовища (Оргуська Конвенція), повністю відповідають принципам законодавства про свободу інформації, розробленим міжнародною правозахисною організацією Article 19, та іншим міжнародним стандартам щодо свободи інформації.

Тим не менше після президентських виборів і переструктурування Верховної Ради ухвалення цих законопроектів стало проблематичним. Законопроект про зміни до Закону про інформацію не розглядався взагалі, а законопроект про доступ до публічної інформації двічі, 7 липня та 5 жовтня 2010 року, був відхилений і спрямований на повторне друге читання. Парламентська більшість проголосувала проти законопроекту, незважаючи на тиск щодо його ухвалення з боку українських громадських організацій, до якого приєднався тиск Ради Європи та Європейського Союзу. Ці поважні міждержавні організації заявили, що ставлення українського парламенту до цього законопроекту буде свідчити про справжню, а не декларовану, прихильність української держави до демократії.

2 листопада 2010 року депутати від Партії регіонів Олена Бондаренко і Володимир Ландік (пізніше до них приєднався депутат з фракції НУ–НС Юрій Стець) несподівано внесли на розгляд парламенту проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо забезпечення доступу до публічної інформації)», реєстраційний номер 7321. Зауважимо, що регламент забороняє вносити законопроекти з питання, щодо якого інший законопроект вже більше, як два тижні, зареєстрований. У цьому законопроекті запозичене декілька конструкцій із законопроекту ХПГ, але водночас принципові положення щодо свободи інформації були вилучені.

За ініціативою Андрія Шевченка була створена переговорна група з доопрацювання законопроектів, яка мала узгодити поправки до законопроектів № 2763 та № 7321 з урахуванням законопроекту № 4485 і домогтися їх прийняття Верховною Радою. До цієї групи увійшли представники парламентського комітету з питань свободи слова та інформації, Адміністрації Президента, Кабінету міністрів, а також представники ініціативної групи гро-

---

<sup>1</sup> Підготовлено співголовою ХПГ Євгеном Захаровим.

## VII. ПРАВО НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

мадських організацій та журналістів. Депутати Олена Бондаренко, Юрій Мірошніченко та Андрій Шевченко оприлюднили спільну заяву з цього приводу<sup>2</sup> та провели прес-конференцію. При цьому, за словами авторів заяви, група керуватиметься такими принципами: нова редакція закону «Про інформацію» має враховувати рекомендації Ради Європи в частині свободи слова та доступу до інформації; буде узгоджена з підготовленим до ухвалення законопроекту «Про доступ до публічної інформації»; не повинна звужувати можливості для професійної діяльності журналістів; перехідні положення включатимуть необхідні зміни до інших чинних законів у сфері інформації.

Законопроекти були підготовлені і заплановані для другого читання на 15 грудня, але розглядалися вони на сесії ВРУ 13 січня 2011 і були ухвалені практично одногосно без поправок. Остаточні варіанти текстів законів ще не оприлюднені<sup>3</sup>, наразі ми маємо тексти, які розглядалися на сесії парламенту.

Закони наберуть чинності через три місяці з дня опублікування. Що ж нас очікує, чи покращаться насправді умови для здійснення права на інформацію? Розглянемо ухвалені закони під кутом зору, по-перше, усунення суттєвих недоліків ще діючого Закону «Про інформацію», а по-друге, відповідності міжнародним стандартам. При цьому для простоти будемо називати Закон «Про доступ до публічної інформації» законом про доступ.

Почнемо з декількох зауважень щодо термінології. Нарешті законодавець ототожнив поняття «інформація про фізичну особу» і «персональні дані». Здається, це дрібниця, але вона є дуже важливою, оскільки надасть можливість зв'язати норми внутрішнього і міжнародного законодавства, рішень національних і міжнародних судів. Ще одна така дуже суттєва «дрібниця» — поява серед видів інформації за змістом (стаття 10 Закону «Про інформацію») інформації про стан довкілля (екологічної інформації). Знов-таки, ототожнення термінів «інформація про стан довкілля» та «екологічна інформація» надає можливість вважати, що конституційна норма щодо відкритості інформації про стан довкілля і норми Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», які оперують поняттям екологічної інформації, кажуть про одне і те ж<sup>4</sup>.

Визначення екологічної інформації в статті 16 точно відповідає Організації конвенції; ця інформація не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом, окрім відомостей про місце розташування військових об'єктів. Цю норму також можна тільки вітати.

До негативних рис законів можна віднести звуження кола тих, хто шукає інформацію, — вони названі запитувачами, а до позитивних рис — розширення кола тих, кого закон зобов'язує надати інформацію: розпорядників інформації.

Відповідно до статті 12 Закону про доступ запитувачі інформації — фізичні особи, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи. У цьому списку відсутні засоби масової інформації (в тому числі зарубіжні), оскільки ЗМІ можуть і не мати статусу юридичної особи і тоді не потрапляють в перелік запитувачів. Зазначимо також, що до кола суб'єктів інформаційних відносин (стаття 4 Закону про інформацію) об'єднання громадян без статусу юридичної особи не потрапили, і цю неузгодженість двох законів необхідно усунути. Немає також в переліку суб'єктів держави в цілому, інших держав та міжнародних організацій, які є суб'єктами інформаційних відносин у чинному Законі «Про інформацію». Наприклад, ООН, Рада Європи, ЕС та ОБСЄ згідно з чинним законом можуть запитувати інформацію в Україні, а згідно з новими законами — не можуть.

Розпорядниками інформації згідно зі статтею 13 Закону про доступ визнаються суб'єкти владних повноважень; юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим (стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів); особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних пов-

<sup>2</sup> <http://www.telekritika.ua/news/2010-11-23/57772>

<sup>3</sup> Президент В.Ф. Янукович підписав обидва закони 3 лютого 2011 р.

<sup>4</sup> Посумуємо хоча б в примітках, що законодавець, перелічуючи в статті 10 види інформації за змістом, знову забув згадати про архівну інформацію.

новажень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг (стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків); суб'єкти господарювання, що займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями (стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них). Порівняльно з чинним Законом про інформацію, де адресатами інформаційних запитів можуть бути тільки органи законодавчої, судової та виконавчої влади, це потенційно суттєве покращення доступу до інформації. Як зазначає експерт провідної екологічної організації «Екологія. Право. Людина» Єлизавета Алексєєва, «із набранням цим законом чинності матеріали оцінки впливу на довкілля, звіти по інвентаризації викидів забруднюючих речовин, результати моніторингу впливу діяльності на довкілля та будь-яка інша екологічна інформація, яка створюється суб'єктами господарювання, стануть публічною інформацією, і відповідно відкритою для громадськості. З точки зору забезпечення доступу до екологічної інформації ці закони — величезний крок уперед.»

А ось формулювання права на інформацію та його обмежень (статті 5, 6 Закону «Про інформацію», стаття 6 Закону про доступ) не відповідають міжнародним стандартам і, зокрема, статті 10 Європейської конвенції. Згідно з частиною першою статті 10 *«Кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів»*. Ніде в нових законах ви не знайдете згадки про здійснення права на інформацію *незалежно від державних кордонів*, хоча в епоху Інтернету це є аксіомою. Далі, відповідно до ч. 2 статті 5 Закону «Про інформацію» *«Реалізація права на інформацію не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб»*. Цю норму виконати неможливо: реалізація права на інформацію, як правило, порушує чийсь інтереси. Фактично це положення загрожує здійсненню права на інформацію і надає можливість чиновнику при бажанні відмовити в задоволенні більшості інформаційних запитів.

Друга частина статті 10 проголошує: *«Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду»*. Порівняйте з ч. 2 статті 6 Закону «Про інформацію»: в ньому, поперше, обмежується само право на інформацію, а не його здійснення, а по-друге, відсутня презумпція для обмеження бути *необхідним в демократичному суспільстві*. Виникає питання: хто заважав законодавцю просто повторити в законі положення статті 10 Конвенції, як це і було зроблено в законопроекті № 4485? Норми статті 10 необхідно було закріпити в новій редакції Закону «Про інформацію», оскільки рішення Європейського суду є джерелом права у національній правовій системі згідно зі статтею 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини».

Важливим питанням є реалізація трискладового тесту, за допомогою якого зважується шкода від розкриття суспільно важливої інформації, яка завдається легітимній меті, і шкода від втаємничення цієї інформації. В ч. 2 статті 6 Закону про доступ цей тест прописаний цілком коректно. А ось в Законі «Про інформацію» (стаття 29 та ч. 3 статті 30) — ні. Якщо розуміти ч. 3 статті 30 буквально, то будь-яку суспільно необхідну інформацію з обмеженим доступом можна розголошувати незалежно від шкоди, яка буде при цьому нанесена. Ще одна неузгодженість двох нових законів. До того ж, визначення суспільно необхідної інформації у ч. 2 статті 29 *«Предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (без-*

## VII. ПРАВО НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

діяльності) фізичних або юридичних осіб тощо») є надто вузьким. Порівняйте його з визначенням, наведеним в законопроекті № 4485: «Інформацією, що становить суспільний інтерес, є інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету та територіальній цілісності України, про порушення інтересів територіальних громад і права власності народу України; дозволяє здійснити обґрунтований політичний вибір; гарантує обізнаність з подіями і фактами, що безпосередньо впливають на стан і характер життя людини; забезпечує реалізацію конституційних прав, основоположних свобод і обов'язків; запобігає правопорушенням, введенню громадськості в оману, а також шкідливим екологічним та іншим наслідкам від діяльності (бездіяльності) суб'єктів господарювання тощо.» Зауважимо, що визначення суспільно необхідної інформації, яке містилося в законопроекті про доступ, було з нього вилучено.

До інформації з обмеженим доступом віднесені конфіденційна, таємна та службова інформація. Безперечним позитивом нових законів є усунення суперечливої конструкції «конфіденційна інформація, що є власністю держави» чинного Закону про інформацію, і введення замість неї категорії службової інформації із вказівкою, які саме види інформації можуть належати до службової (ч. 1 статті 9 Закону про доступ). Тепер документам, які містять службову інформацію, присвоюється гриф «для службового користування» (ДСК), а переліки відомостей, що становлять службову інформацію, не можуть бути обмежені в доступі (ч. 3 статті 9). Це означає, що органи державної влади, які закрили перелік відомостей з грифом ДСК, поставивши на нього гриф ДСК, повинні розкрити і оприлюднити ці переліки (а це Кабінет міністрів України та інші органи<sup>5</sup>). Норми Закону про доступ щодо службової інформації запрацюють, коли буде ухвалений новий закон про неї. Бажано його підготувати і ухвалити якомога скоріше. А поки що всі органи влади, самоврядування, відомства тощо повинні переглянути складені раніше переліки конфіденційної інформації, що є власністю держави, відповідно до статті 9 Закону про доступ і розкрити частину документів з грифом ДСК. Ситуація, коли кількість позицій у переліках, складених обласними державними адміністраціями коливається від 18 (Івано-Франківська, Київська ОДА) до 136 (Кіровоградська ОДА) є абсолютно неприйнятною.

На жаль, із остаточної редакції законопроекту про доступ була вилучена норма, відповідно до якої **відкритою з дня прийняття рішення** ставала навіть службова інформація, що міститься у документах суб'єктів владних повноважень і становить внутрішньовідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробленням напрямів діяльності установи, процесом прийняття рішень і передують їх публічному обговоренню та/або прийняттю; або зібрана у процесі здійснення контрольних або наглядових функцій органами державної влади. Як зазначає член переговорної групи Оксана Нестеренко<sup>6</sup>, ця норма була повинна зробити революцію у сфері інформаційної відкритості в Україні. Це означало би, що майже вся службова інформація після прийняття рішення ставала відкритою для громадськості.

Ч. 7 статті 6 Закону про доступ проголошує, що обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо ж в документі міститься інформація з обмеженим доступом, то для ознайомлення надається інформація, доступ до якої не обмежений. Цей відомий принцип свободи інформації давно вже мав бути реалізований в Україні. Проте нечіткі формулювання закону можуть звести нанівець цю норму. Так, ч. 3 ст. 9 передбачає, що документам, що містять інформацію, яка становить службову інформацію, присвоюється гриф ДСК, а це вже означає, неможливість надати хоча б частину інформації із цього документу. Що заважало законодавцю поставити застереження, що доступ до документів з обмеженим доступом надається відповідно до ч. 2 статті 6 цього Закону?

Крім того, для можливості застосування ч.7 статті 6 Закону про доступ необхідно було скасувати в «Прикінцевих положеннях» зміни до Закону про пресу, прийняті Верховною

<sup>5</sup> Див. детальніше про це у доповіді-2008: <http://khpg.org/index.php?id=1245854647>

<sup>6</sup> <http://stop-x-files-ua.org/?p=4255>

Радою 11 травня 2004 року. Нагадаємо, ч. 1 статті 2 цього Закону «Свобода діяльності друкованих ЗМІ» проголошувала *«право кожного громадянина вільно і незалежно шукати, одержувати, фіксувати, зберігати, використовувати та поширювати будь-яку відкриту за режимом доступу інформацію за допомогою друкованих ЗМІ»*. Аналогічно було звужене головне право журналіста — на інформацію: тепер журналіст має *«право на вільне одержання, використання, поширення (публікацію) та зберігання відкритої за режимом доступу інформації»* (п. 1 ч. 2 статті 26 Закону про пресу). Оце обмеження — можливість працювати тільки з інформацією, яка є *відкритою за режимом доступу*, — що було введене в травні 2004 року, має бути скасоване. Проте, на жаль, відповідна норма в Прикінцевих положеннях Закону про доступ відсутня.

У статті 3 Закону «Про інформацію» одним з основних напрямів державної інформаційної політики назване «забезпечення інформаційної безпеки України». Водночас інформаційна безпека не визначена, хоча базовий інформаційний закон мав би містити дефініцію цього важливого поняття, яке використовується в Конституції. Незрозуміло, чому законодавець не скористався вдалою нормою із законопроекту № 4485:

1. *Інформаційна діяльність суб'єктів інформаційних відносин в Україні перебуває в режимі інформаційної безпеки.*
2. *Інформаційна безпека України полягає в забезпеченні (гарантуванні) вільного доступу кожного до відкритої інформації та в охороні і захисті державної та іншої передбаченої законом таємниці.*
3. *Забезпечення інформаційної безпеки України є однією з найважливіших функцій держави, справою всього Українського народу.*

Слід зауважити також, що існуюча в чинному Законі «Про інформацію» норма про заборону цензури, як прямої, так і опосередкованої, суттєво зіпсована в новій редакції Закону. Зокрема, друга частина статті 24 Закону в новій редакції проголошує, що заборона цензури «не поширюється на випадки, коли попереднє узгодження інформації здійснюється на підставі закону». Сьогодні таких законів не існує, але ця міна сповільненої дії може спрацювати в майбутньому. Особливо, якщо взяти до уваги прийняття за основу 22 грудня 2010 року проекту Концепції державної інформаційної політики, одним із пріоритетних завдань якої є «забезпечення інформаційного суверенітету України». Це поняття не має юридичного смислу, відповідну статтю із старої редакції Закону про інформацію виключили, але воно знову стало актуальним.

У Законі про доступ ретельно виписані обов'язки розпорядників щодо оприлюднення інформації, визначення структурних підрозділів або відповідальних з питань запитів на інформацію, процедура розгляду запитів. Для надання відповіді на запит надається лише 5 робочих днів, а не місяць, як було раніше. Більше того, закон встановлює види інформації щодо якої відповідь повинна надаватися іще швидше — протягом 48 годин. Це інформація, необхідна для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян. Проте згідно з ч. 4 статті 20 Закону про доступ строк розгляду запиту може бути продовжений до 20 робочих днів, якщо запит стосується великого обсягу інформації або вимагає пошуку її серед значної кількості даних. Знаючи практику відповідей на запити сьогодні, можна сміливо прогнозувати, що відповіді на запити будуть надходити у кращому разі протягом 20 робочих днів, а не 5.

Не кращим чином реалізований відомий принцип свободи інформації щодо захисту інформаторів, які розкривають інформацію про зловживання — так званих «свистунів» (whistleblower). Стаття 11 Закону про доступ проголошує, що *«Посадові та службові особи не підлягають юридичній відповідальності, незважаючи на порушення своїх обов'язків, за розголошення інформації про правопорушення або відомостей, що стосуються серйозної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довкіллю, якщо особа при цьому керувалася добрими намірами та мала обґрунтоване переконання, що інформація є достовірною, а також містить дока-*



## VII. ПРАВО НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

зи правопорушення або стосується істотної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довікілью». Це фактично означає, що на посадову особу, яка розголосила інформацію, покладається тягар доведення доказів правопорушення або істотної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довікілью. Краще було б використати аналогічну норму в законопроекті № 4485, яка, на відміну від статті 11, реалізує цей принцип: *«Посадові та службові особи суб'єктів владних повноважень, які, порушуючи свої обов'язки щодо нерозголошення інформації з обмеженим доступом, викривають факти неправомірної поведінки, корупційні діяння, які вчинюються посадовими або службовими особами органів державної влади, органів влади автономії, інших органів місцевого самоврядування, якщо вони керувалися добрими намірами і були переконані в тому, що розголошення такої інформації відповідає суспільним інтересам, звільняються від юридичної відповідальності.»*

На жаль, із Закону про доступ були видалені статті, які деталізували процедуру оскарження до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини дій щодо незаконної відмови у наданні інформації. Стверджують, що це немовби зроблено на вимогу самого Уповноваженого. Таким чином, на жаль, парламентський контроль за здійсненням права на інформацію, який реалізований в усіх європейських законах про свободу інформації, в українському законі відсутній.

Визначення інформації про особу та регулювання доступу до такої інформації необхідно розглядати разом із Законом про захист персональних даних, який був ухвалений парламентом 1 червня 2010 року і набув чинності з 1 січня 2011 року. Для простоти будемо називати його надалі законом про захист.

Бодай мінімального переліку персональних даних жоден з трьох законів не містить. У ч. 2 статті 15 Закону «Про інформацію» наведена конституційна норма щодо заборони збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, а до конфіденційної інформації про особу віднесені дані про її національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження. В Законі про захист перелік персональних даних також з'являється в забороненому контексті: в ч. 1 статті 7 забороняється обробка персональних даних про расове або етнічне походження, політичні, релігійні або світоглядні переконання, членство в політичних партіях та професійних спілках, а також даних, що стосуються здоров'я чи статевого життя. Обидва ці переліки є вочевидь неповними і не співпадають, і до того ж не можна адресу, дату і місце народження особи відносити до конфіденційної інформації, це суперечить загальноприйнятій практиці.

На жаль, законодавець не скористався визначенням персональних даних, наведеним в законопроекті № 4485, яке відповідає європейським стандартам. А саме, персональні дані поділяються на *дані загального характеру* (прізвище, ім'я та по батькові, дата і місце народження, громадянство, місце проживання) та *вразливі персональні дані* (дані про стан здоров'я — історія хвороби, діагнози тощо; біометричні показники; етнічна належність; ставлення до релігії; переконання, належність до громадських об'єднань; ідентифікаційні коди чи номери; персональні символи; підпис; відбитки пальців, записи голосу, фотографії; дані про розмір зарплати або інші законні доходи, про вклади і рахунки в банках, нерухомість, зміст податкової декларації; кредитна історія; дані про судимість та інші форми притягнення особи до кримінальної, адміністративної чи дисциплінарної відповідальності; результати іспитів, професійного та іншого тестування тощо), і закони про інформацію, доступ і захист мають забороняти збирання, зберігання, використання та поширення без згоди суб'єкта даних саме вразливих персональних даних.

Відсутність поділу інформації про фізичну особу на дані загального характеру і вразливі персональні дані призводить до анекдотичних наслідків. Наприклад, поширення будь-яких персональних даних, у тому числі навіть прізвища та ім'я особи, може здійснюватися лише з її письмової згоди. А відповідно до ч. 9 статті 6 Закону про захист «використання персональних даних в історичних, статистичних чи наукових цілях може здійснюватися лише

в знеособленому вигляді». Тобто не можна вказувати будь-які персональні дані, навіть ім'я та прізвище, в підручниках чи будь-яких наукових працях!

Усі три закони не містять поняття «публічної особи», межі критики щодо якої, за позицією Європейського суду з прав людини, є ширшими, ніж щодо звичайної людини. Відповідно, про таких людей без їхньої згоди можна поширювати більше персональних даних, якщо вони є важливими для суспільства. Із загальної заборони щодо поширення персональних даних без згоди особи в Законі про доступ існує виняток лише відносно осіб, котрі претендують на зайняття чи займають виборні посади в органах влади або обіймають посаду державного службовця, службовця органу місцевого самоврядування першої або другої категорії (ч. 6 статті 6). І виняток цей стосується лише даних з декларацій про доходи цих осіб та членів їх сімей (між іншим, в проекті виняток стосувався ще біографічних даних, але потім їх прибрав). А згідно з ч. 4 статті 5 Закону про захист не належать до інформації з обмеженим доступом усі персональні дані особи, яка претендує зайняти чи займає виборну посаду (у представницьких органах) або посаду державного службовця першої категорії. Вочевидь, ці винятки не співпадають, і обидва значно вужчі, ніж поняття «публічної особи». Закон про захист взагалі не містить можливості поширення персональних даних, якщо ця інформація є суспільно необхідною, і в цьому суперечить Законам про інформацію та доступ.

Існують й інші суперечності між Законами про доступ і захист. Так, відповідно до ч. 5 статті 6 Закону про доступ *«не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно.»* А згідно з Законом про захист, взагалі кажучи, не допускається доступ до даних фізичних осіб про умови отримання ними коштів чи майна без їхньої згоди (ч. 6 статті 6, ч. 1 статті 11, ч. 1 статті 14). Щоб зняти цю колізію, законодавець мав зробити відповідні застереження в Законі про доступ, який розглядався пізніше, ніж Закон про захист.

Підведемо підсумки. Необхідна зміна усіх трьох законів — про інформацію, допуск і захист — з метою їх узгодження і досягнення відповідності міжнародним договорам з прав людини, учасником яких є Україна. Нові закони запрацюють, якщо громадськість та журналісти будуть активними у пошуку та поширенні інформації.

### РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Змінити Закони «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації» та «Про захист персональних даних» з метою їх узгодження та досягнення відповідності міжнародним договорам з прав людини, учасником яких є Україна.
2. Розкрити усі нормативно-правові акти з грифом «опублікуванню не підлягає» та проаналізувати документи з грифом ДСК щодо обґрунтованості їх засекречування.
3. Переглянути норми ст. 15 Закону України «Про державну таємницю» і передбачити засекречування лише фрагментів, що містять державну таємницю, а не документів в цілому.
4. Проаналізувати «Звід відомостей, що становлять державну таємницю» з точки зору обґрунтованості засекречення інформації, користуючись трискладовим тестом на предмет наявності «шкоди» і впливу на «суспільні інтереси» та статтею 6 Закону «Про доступ до публічної інформації».
5. Скасувати Указ Президента України № 493 від 21.05.1998 р. «Про внесення змін до деяких указів Президента України з питань державної реєстрації нормативно-правових актів».
6. Зареєструвати усі нормативно-правові акти прокуратури у Міністерстві юстиції України.

## **VII. ПРАВО НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ**

---

7. Створити відкритий реєстр усіх нормативних актів прокуратури та відкриту базу даних нормативних актів, що стосуються прав та обов'язків громадян.
8. Створити умови для ознайомлення членів територіальних громад із усіма рішеннями органів місцевого самоврядування (в залежності від умов найбільш ефективним способом). Там, де це можливо, створити веб-сайти органів місцевого самоврядування із обов'язковим розміщенням повного реєстру та текстів усіх ухвалених рішень.
9. Забезпечити опублікування і доступ у відкритому режимі до всіх рішень місцевих адміністрацій (на рівні областей та міст Києва і Севастополя).
10. Враховуючи практику Європейського суду з прав людини і принципи законодавства щодо свободи інформації, розробити навчальний курс і провести навчання суддів місцевих і апеляційних судів усіх 27 регіонів України та державних службовців, які працюють у прес-службах та відділах по зв'язках з громадськістю в органах державної влади та місцевого самоврядування, щодо нових інформаційних законів, міжнародних стандартів доступу до інформації та практики їх застосування в Україні.
11. Здійснити навчальні програми для державних службовців про положення Організації Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля.
12. Представникам ЗМІ, правозахисних та інших громадських організацій дослідити ефективність активного та пасивного доступу до інформації на центральному і місцевому рівнях та активніше оскаржувати у судовому порядку бездіяльність посадовців щодо надання інформації й відмови у наданні інформації.

## VIII. СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ<sup>1</sup>

### 1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Після 2004 року значно послабився тиск на ЗМІ та журналістів з боку влади. Це зумовило істотне покращення реалізації свободи ЗМІ та дотримання прав журналістів. З 2006 року цей тиск почав зростати, хоча рівень свободи вираження поглядів тримався значно вищим за рівень, що передував 2004 року.

Протягом 2006–2009 років ситуація істотно не змінювалася. У ЗМІ спостерігалися різноманітність думок та оприлюднювалося багато критики дій чинної влади, хоча ставали публічними й окремі факти цензури. Основними проблемами цього періоду можна рахувати:

- так звана «джинса», тобто оплачені замовлені матеріали в ЗМІ, що не позначаються як реклама;
- обмеження свободи вираження з метою захисту суспільної моралі;
- відсутність прозорості щодо власності ЗМІ, що не давало забезпечити належний плюралізм ЗМІ;
- ріст адміністративного тиску на журналістів з боку власників ЗМІ: численні звільнення, зарплата «у конвертах», неофіційне працевлаштування журналістів і численні порушення законодавства про працю щодо журналістів, що використовувалося власниками ЗМІ з метою просування контрольованої редакційної політики, особливо в питаннях політичного життя.

Незалежність від влади не стала гарантією незалежності для ЗМІ. Надалі було відсутнє відокремлення редакційної політики від власників ЗМІ, що робило ЗМІ надто залежними від бажань їхніх власників, котрі все більше контролювали редакційну політику, оскільки самі практично усі є політиками.

У цей період практично не змінювалося законодавство в сфері свободи вираження. Зокрема, не була закріплена законодавчо набута політичними методами свобода слова.

У 2010 році ситуація почала достатньо різко змінюватися в бік обмеження свободи слова. Це робилося за допомогою різних механізмів.

У березні 2010 року був змінений Генеральний директор Національної телекомпанії України, котрим став Єгор Бенкендорф (раніше працював на провладному телеканалі «Інтер»), що забезпечило керованість загальнодержавного телеканалу: одразу змінилися зміст і спрямованість новин та політичних програм та була достатньо сильно перероблена сітка мовлення.

Того ж місяця парламент обрав Головою СБУ Валерія Хорошковського, котрий є найбільшим акціонером U.A. Inter Media Group Limited<sup>2</sup>. Однією з перших справ Хорошковського на посаді стало ініціювання кримінальної справи щодо видачі ліцензій на мовлення Нацрадою

<sup>1</sup> Підготовлено Володимиром Яворським, виконавчим директором УГСПЛ.

<sup>2</sup> Див. більше про компанію: <http://www.uaimg.com/ua/>. До групи входять 7 телеканалів, в тому числі найбільший за рейтингом та ефірним покриттям країни телеканал «Інтер», Інформаційне агентство «Українські новини», а також компанії з реклами, спонсорства та виробництва програм.

у лютому 2010 року. СБУ почала активне слідство, було вилучені матеріали конкурсу та інші документи Нацради<sup>3</sup>, хоча перед цим Генеральна прокуратура вже вивчала цю справу і відмовила у порушенні кримінальної справи. У результаті в жовтні 2010 року Генеральна прокуратура таки порушила кримінальну справу проти невстановлених посадових осіб Нацради.<sup>4</sup> Хоча видається, що таке відкриття-закриття справ показує чинним членам Нацради, що може бути: тобто чинний процес швидше нагадує залякування, ніж пошук істини у справі.

Трохи раніше, холдинг Хорошковського ініціював судовий процес щодо начебто порушення процедури визначення переможців конкурсу Національної ради з питань телебачення і радіомовлення щодо видачі ліцензій на мовлення в лютому 2010 року. У результаті суд першої інстанції, а пізніше й апеляційний скасував результати цього конкурсу. Остаточне рішення по цим справам має винести Вищий адміністративний суд наприкінці січня 2011 року. У наслідок рішень судів опозиційний телеканал ТВІ втрачає практично усі свої ліцензії на ефірне мовлення, а інший телеканал — «5 канал» втрачає значну частину своїх ліцензій на ефірне мовлення. Рішення суду є достатньо обґрунтованим, але не може не кидатися в очі вибіркоче застосування законодавства: усі порушення, на основі яких були винесені ці рішення, є звичайною практикою Нацради й існували при видачі практично усіх ліцензій за минулі роки. Крім того, чому телеканали мають матеріально відповідати за порушення законодавства Нацрадою? У цій ситуації, визнання недійсними ліцензій, що діяли практично рік, є достатньо дивним кроком. Ще більш дивним є те, що телеканали не є винними у порушеннях Нацради, проте фактично відповідають за її дії — вони несуть значні матеріальні збитки.<sup>5</sup> З огляду на це, цей процес виглядав як політичний, що мав на меті зменшити обсяги мовлення опозиційних телеканалів.

У квітні-червні 2010 року був змінений практично увесь склад Національної ради з питань телебачення і радіомовлення. Вона стала повністю контрольованою з боку однієї політичної партії та провладних медіахолдингів. Зокрема, Головою ради стала особа, що раніше була тісно пов'язана з телеканалом «Інтер».

Національна рада має значні повноваження для впливу на телеканали та радіостанції: вона видає чи продовжує ліцензії на мовлення, має право проводити перевірки дотримання законодавства з різних питань, застосовувати санкції. Фактично, при існуючому законодавстві, коли немає чіткості у питаннях видачі ліцензії, доля існування та розвитку телеканалу чи радіостанції повністю залежить від цього регулюючого органу.

З огляду на це, політизація її діяльності дала інструмент тиску з метою обмеження свободи слова.

Останні декілька років тривало створення великих медіахолдингів, що об'єднували телеканали, радіостанції, друковані ЗМІ та інтернет-ресурси. Цей процес посилювався в 2008 та 2009 роках. Зазвичай, ці медіахолдинги були у власності одних з найбагатших бізнесменів, що займалися політикою. Склалася ситуація, коли абсолютна більшість медіа активів стала належати виключно українському бізнесу. Іноземні компанії мало вкладали в цю сферу, оскільки вона була не прозорою. Особливо, це стосується телеканалів та радіостанцій. Наприклад, наприкінці 2009 року відома іноземна компанія СМЕ продала свою частку в телеканалі «1+1».

Прикладами таких холдингів є:

- уже згадувана вище U.A. Inter Media Group Limited;
- холдинг Віктора Пінчука EastOne Group ([http://eastonegroup.com/rus/about\\_company.php](http://eastonegroup.com/rus/about_company.php)), до якого входять одні з найбільших телеканалів «Новий», ICTV, СТБ, М1, М2, QTV, а також газета «Факты и комментарии»; видавництво «Економика» (журнал «ИнвестГазета», газета «ДЕЛО», ТОП-100 та інші);

<sup>3</sup> Див. докладніше тут: <http://telekritika.ua/news/2010-03-22/51795>

<sup>4</sup> Див. докладніше тут: <http://telekritika.ua/news/2010-11-09/57368>

<sup>5</sup> Див. більш докладніше про цей судовий процес: «Частотний процес», М. Закусило, 31 серпня 2010 року, Телекритика, <http://telekritika.ua/nacrada/2010-08-31/55414>, а також хронологію подій тут: <http://imi.org.ua/content/blogcategory/66/62/>

- «Сістем капітал менеджмент» (<http://www.scm.com.ua/uk/index>), власником якого є Р. Ахметов (входять телеканал «Україна», «Футбол», найбільша всеукраїнська газета «Сьогодні»);
- Медіа холдинг «Главред» (власник Ігор Коломойський), до якого входять Інформаційне агентство «УНІАН», газета «Известия в Украине», журнал «Главред», «Профіль», «Телекритика», «Газета по-киевски», телеканали «1+1», «2+2», «ТЕТ» «Сіті»;
- Український медіа холдинг (<http://www.umh.com.ua/ukraine/ua/>): 7 радіостанцій, журнал «Фокус», газети «Аргументы и Факты в Украине», «Комсомольская правда в Украине» та багато інших друкованих видань;
- Концерн Укрпромінвест (<http://www.upi.com.ua/>), що контролюється П. Порошенко: телеканал «5 канал», радіостанція «Радіо 5».

Таким чином, створення медіахолдингів, по суті, полегшило завдання контролю над ЗМІ: значно легше впливати на 4–5 власників, ніж на декілька десятків. Тим більше, що усі ці власники є не тільки бізнесменами, але й політиками, що ще більше встановлює їхню залежність від нової влади.

З іншої сторони, ще більше, ніж у попередні роки, посилюється адміністративний тиск на журналістів з боку власників ЗМІ. Власники, підтримуючи владу як політики або зі страху в рамках самоцензури, почали істотно впливати на зміст ЗМІ, особливо телеканалів.

З огляду на ці процеси рівень свободи слова в ЗМІ значно зменшився протягом 2010 року.

Було зафіксовано багато фактів замовчування або перекручування суспільно-важливої інформації, маніпуляцій у новинах, поширення політичного провладного замовлення, опозиція стала мати менше доступу до ефіру, скоротилася кількість політичних програм, особливо тих, що йшли в прямому ефірі. Крім того, низка телеканалів змінили інформаційну політику, під приводом чого вони стали уникати висвітлення корупції у вищих шаблях влади чи інших гострих тем, а деяких журналістів було звільнено. Також посилюється тиск на журналістів, коли їм забороняли знімати певні репортажі або уже відзняті матеріали не потрапляли в ефір. Тому новини на всеукраїнських телеканалах у цілому стали прісними та нецікавими, вони стали уникати гострих сюжетів щодо дій нової влади. Також простежувалося однакове висвітлення одних і тих самих подій різними телеканалами, що підтверджує їхнє неформальне погодження інформаційних матеріалів. У все більшій кількості інформаційних матеріалів порушувався баланс думок при висвітленні ситуації, менше стали залучатися незалежні експерти для оцінки подій. Журналісти масово почали виступати щодо застосування цензури щодо них.<sup>6</sup>

Маніпулятивні прийоми «фальшивого авторитету», «навішування ярликів», «перенесення негативу», можливо, є найбільш уживаними в політичних телевізійних ток-шоу. Кочують з ефіру в ефір одні й ті ж персонажі — і політики, і експерти, — які просто за визначенням неспроможні бути фаховими експертами з усіх розглядуваних питань. А це вже саме по собі передбачає, що замість розмови по суті чергової дражливої теми буде лише трансляція упереджених «заготовок». Спікери такого роду — як правило, на відміну від тих, хто претендує на фахові оцінки — практично ніколи не залишають студію, зводячи будь-яку проблематику до намагання багаторазово повторити «доручену» їм тезу. Як правило — вказати на головних винуватців усіх без винятку проблем — «колишня влада», «опозиція», «підприємці-оптимізатори, через яких страждають бюджетними» тощо.<sup>7</sup> Очевидно, що такі маніпуляції особливо набули популярності в 2010 році.

Варто також відзначити, що вперше за багато років зафіксований випадок зникнення журналіста, що більшість пов'язує з його професійною діяльністю. Міліція не забезпечила належного, швидкого та ефективного розслідування цього випадку.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Дивіться докладніше моніторинг теленовін, здійснений виданням «Телекритика»: <http://www.telekritika.kiev.ua/media-continent/monitoring/telenovini/>, а також моніторинг політичних програм: <http://www.telekritika.kiev.ua/media-continent/monitoring/politprogram/>.

<sup>7</sup> Цинізм влади можуть оцінити тільки цинічні глядачі, <http://www.telekritika.kiev.ua/media-continent/monitoring/politprogram/2010-12-03/58084>.

<sup>8</sup> Дивіться хронологію подій у справі зникнення харківського журналіста Василя Климентієва на сайті Інституту масової інформації: <http://imi.org.ua/content/blogcategory/68/65/>.

## VIII. СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ

Також протягом 2010 року значно зросла кількість випадків побиття чи нападів на журналістів, а також перешкоджання їм у їхній діяльності<sup>9</sup>.

Міліція, як правило, у випадках нападів на журналістів чи перешкоджання їхній журналістській діяльності не проводила швидкого та ефективного розслідування. Також, як правило, вона відмовляється сприймати ці дії, як пов'язані з журналістською діяльністю. Загалом посилилася тенденція того, що міліція відмовлялася захищати журналістів.

Окремо варто зазначити про ріст кількості випадків тиску на журналістів. Цей тиск, серед іншого, здійснювався з боку СБУ, котра проводила з ними неодноразові профілактичні зустрічі.

У відповідь на утиски свободи слова 21 травня 2010 року був створений рух «СТОП цензури!». Приводом для початку руху стали заяви журналістів каналів «1+1» та СТБ про тиск у їхніх редакціях.<sup>10</sup> Однак ці заяви були лише приводом. Справжні причини — це спроби держави втручатися в інформаційну політику, корегувати її або навіть керувати нею. Під заявою про його створення підписалося 134 журналісти. Основною силою руху стали журналісти, які, у першу чергу, хотіли відстояти власне право на професію. Окрім журналістів, рух підтримали десятки громадських організацій. Завдяки підтримці один одного та розголошенню фактів цензури, рухові вдалося частково призупинити процес обмеження свободи слова.<sup>11</sup> Але швидше за все, цей рух лише уповільнив цей процес, оскільки обмежень з кожним місяцем фіксувалося все більше.

Варто відзначити й законодавчі ініціативи нової влади в 2010 році, більшість з яких була спрямована на обмеження свободи слова. Зокрема, у червні був прийнятий закон «Про захист персональних даних», котрий, щоправда, набуде чинності з 1 січня 2011 року, а тому буде стосуватися обмеження свободи слова в наступному році.

## 2. РІШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ В СПРАВАХ ПРОТИ УКРАЇНИ

За 2009-2010 роки Європейський суд з прав людини виніс 3 рішення проти України, в яких було визнано порушення статті 10 Європейської конвенції про захист прав людини (свобода вираження поглядів). Усі вони стосуються достатньо давніх подій.

У рішенні в справі *Марченко проти України* (заява № 4063/04) від 19 лютого 2009 року<sup>12</sup> визнано порушення свободи слова через непропорційне покарання за наклеп. Зокрема, у 1997 році Марченко звертався із скаргами на дії директора однієї зі шкіл міста Львова. Пізніше, він також організував демонстрацію, де на плакатах були поширені відповідні звинувачення. У результаті 14 травня 1998 року його було засуджено за наклеп до одного року позбавлення волі з відстрочкою виконання вироку на один рік та штрафу у розмірі 200 гривень. Апеляційний та Верховний суди залишили це рішення без змін.

Суд відзначив, що в пана Марченко, незважаючи на те, що він був представником профспілки, яка діяла в інтересах суспільства, був обов'язок поважати репутацію інших осіб, включаючи презумпцію невинуватості. Суд відзначив, що панові Марченку необхідно

<sup>9</sup> Дивіться щомісячний барометр свободи слова з січня 2009 по грудень 2010 року, що готується Інститутом масової інформації: <http://imi.org.ua/content/category/10/29/50/>. Барометр містить щомісячний огляд найважливіших фактів порушень свободи слова.

<sup>10</sup> Див. докладніше тут: «Стоп цензури!»: реінкарнація журналістської революції, <http://www.telekritika.ua/2010-07-29/54690>, а також: Конкретні факти цензури та джинси у ТСН на «1+1» (+ ВІДЕО), Телекритика, 7 травня 2010 року, <http://telekritika.ua/media-continent/kritika/column/2010-05-07/52835>.

<sup>11</sup> Дивіться новини руху тут: <http://www.telekritika.ua/cenzura/>, а також «Стоп цензури!»: перші підсумки», Вікторія Сюмар, для «Телекритики», 07-06-2010, <http://www.telekritika.kiev.ua/svoboda-slova/2010-06-07/53481>.

<sup>12</sup> Див. анотацію рішення російською тут: <http://hr-lawyers.org/index.php?id=1264520917>.

було спочатку звернутися з його заявами до керівника директора, перш ніж звертатися до громадськості. Марченко варто було оскаржити рішення КРУ, але замість цього він різко обвинуватив директора під час пікету. Тому Суд дійшов висновку, що національні органи виправдано засудили пана Марченко в наклепі, тому що його обвинувачення мали обмаль доказів і порушували право директора вважатися невинуватим, поки не буде доведено інше. Однак, тому що національні суди засудили заявника до року тюремного ув'язнення, Суд знайшов порушення статті 10 Конвенції, оскільки подібна міра покарання була надмірною й могла негативно вплинути на суспільні дебати.

У іншому рішенні газета *Україна-Центр проти України* від 15 липня 2010 року<sup>13</sup> було також визнано порушення свободи слова. 12 червня 2002 року в ході прес-конференції, присвяченої виборам мера в Кіровограді, що проводилася в УНІАН, місцевий журналіст, пан М., обвинуватив одного з кандидатів, пана Ю., у замовленні його вбивства за 5000 доларів США. Відповідно до твердження газети, подібна інформація була поширена телеканалом СТБ у той же день. 14 червня 2002 року в газеті *Україна-Центр* з'явилася стаття, у якій описувалася ця прес-конференція. Пан Ю., посилаючись особливо, на наступне твердження в статті: «[Пан] М. обвинуватив [пана] Ю. у замовленні його вбивства» і посилання на 5000 доларів США, подав цивільний позов про дифамацію в Ленінський районний суд м. Кіровограда проти газети й пана М. Ленінський суд визнав цю інформацію неправдивою та непідтвердженою офіційними джерелами. Суд також вирішив, що газета не звільняється від відповідальності, і зобов'язав її й пана М. виплатити в рахунок компенсації 100 000 й 20 000 гривень відповідно. Рішення Ленінського суду було залишено без змін рішенням апеляційного суду, а в жовтні 2003 рішенням Верховного Суду. Газета заплатила присуджену компенсацію й 2500 гривень судових витрат.

Суд відзначив, що голослівне твердження пана М. було дуже серйозним, особливо в контексті широко обговорюваного питання виборів мера Кіровограда й, з огляду на уразливість журналістів, які вели політичні рубрики (18 журналістів загинули в Україні з 1991 року). Однак, знайшовши газету й пана М. рівною мірою відповідальними за твердження, що, фактично, належало панові М., українські суди не оцінили співвідношення між необхідністю захистити репутацію пана М. і правом газети обнародувати інформацію, що представляє суспільний інтерес. Українські суди також не пояснили, чому вони так зробили. Більше того, вони не розглянули питання про пропорційність втручання й не врахували можливість, запропоновану панові Ю. газетою, відповісти на публікацію. Тому Європейський суд установив, що мало місце порушення статті 10 Конвенції.

У іншому рішенні в справі *Мирський проти України* від 20 травня 2010 року<sup>14</sup> суд також визнав порушення свободи слова. У березні 1999 року Мирський брав участь у круглому столі, організованому асоціацією «За міжнародний мир і злагоду в Україні» з нагоди Міжнародного тижня проти расизму. 26 березня 1999 газета «Україна і світ сьогодні» опублікувала вибрані уривки із виступів деяких учасників, в тому числі Мирського, під заголовком «Юдофобія на рівні політики?». Один з аргументів Мирського у цій статті звучав так: «На жаль, юдофобія може спостерігатися не лише в соціальній поведінці, а й у політиці. Наприклад, так звана «Партія Української Єдності», яка сповідує метою прищеплення людям ідеології та психології національного екстремізму, почала свою діяльність у Львові.»

<sup>13</sup> Див. рішення англійською мовою:

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=871281&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>. Див. анотацію рішення російською тут: <http://hr-lawyers.org/index.php?id=1286268624&w=%C3%E0%E7%E5%F2%E0%20%D3%EA%F0%E0%E8%ED%E0-%D6%E5%ED%F2%F0>. Див. також Рішення Європейського суду у справі газети «Україна-Центр» проти України передано до виконавчої служби, Телекритика, <http://www.telekritika.ua/news/2010-12-02/58055>.

<sup>14</sup> Див. анотацію рішення російською тут: <http://hr-lawyers.org/index.php?id=1286272124>. Повний текст рішення англійською доступний тут:

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=868126&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.



## VIII. СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ

28 квітня 1999 члени партії подали цивільний позов про дифамацію до Залізничного суду міста Львова. Вони стверджували, зокрема, що заява Мирського була неправдивою, що вона дискредитує і завдає шкоди їх честі, гідності та репутації, а також принизливо зображає майбутнє партії. Вони вимагали вибачень від нього та редакції газети, а також відшкодування моральної шкоди. Заявник заперечував проти позову, стверджуючи, що його слова були викладені у інтерпретації журналіста та були вирвані з контексту.

Рішенням від 7 березня 2002 року суд задовольнив позов позивачів частково, зобов'язавши Мирського принести свої вибачення у цій же газеті. Суд визнав, що заява була зроблена ним, вона була неправдивою та дифамаційною. 9 вересня 2002 року апеляційний суд підтримав це рішення, а 31 березня 2003 року Верховний суд відхилив касацію. Вибачення було опубліковано 12 жовтня 2002 року.

Європейський суд вказав, що оціночні судження не можуть бути доказаними, а місцевий суд не визначив у якому контексті було здійснене це висловлювання й яке значення воно мало для політичних дебатів. Суди також не розглядали питання наскільки це висловлювання було образливим, а зупинився лише на тому, що воно було неправдивим.

Усі ці рішення не втрачають актуальності. Перше важливе тим, що час від часу народні депутати пропонують повернути наклеп, як злочин, до Кримінального кодексу, що був вилучений звідти у 2001 році. Друге рішення є також актуальним, оскільки часто суди й зараз не враховують подібних обставин. Третє ж рішення теж стосується питання оціночних суджень та образи у висловлюваннях, що мають значення політичних для дебатів у суспільстві.

### 3. ПРАВА ЖУРНАЛІСТІВ І ЗМІ

Як уже зазначалося вище, 2010 рік відзначився різким збільшенням випадків цензури та перешкоджання журналістам виконувати свої професійні обов'язки. Загалом, за даними ІМІ, таких випадків лише за 11 місяців було більше, ніж навіть 2004 року.

*Інформація про зафіксовані порушення<sup>15</sup>*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	11 міс. 2010
Убиті, зниклі журналісти	3	4	0	0	0	0	1	0	1
Арешти, затримання	1	2	8	2	3	1	5	0	4
Побиття, напади, залякування	23	34	47	16	29	13	29	31	29
Перешкоджання виконувати професійні обов'язки, цензура	46	27	52	14	31	23	18	26	61

#### 3.1. УБИВСТВА, ЗНИКНЕННЯ, ЗАТРИМАННЯ, ПОБИТТЯ, ПОГРОЗИЧИ ІНШЕ НАСИЛЬСТВО ЩОДО ЖУРНАЛІСТІВ

Однією з найбільш гучних справ стало зникнення харківського журналіста газети «Новий стиль» Василя Климентієва, що зник 11 серпня 2010 року. Міліція одразу почала розслідування, а вже 15 серпня була порушена кримінальна справа за статтею «умисне вбивство». Попри це, за оцінками багатьох експертів у справі не проводиться ефективно та об'єктивно

<sup>15</sup> За даними багаторічного моніторингу Інституту масової інформації: <http://www.imi.org.ua>

## ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

розслідування. До сьогодні залишаються невідомими багато обставин зникнення журналіста і суттєвого прогресу у розслідуванні не спостерігається.<sup>16</sup>

*Інформація про потерпілих від злочинів, що є працівниками ЗМІ<sup>17</sup>*

	Потерпіло від злочинів				
	2006	2007	2008	2009	6 міс. 2010
Працівників ЗМІ	92	46	47	60	26

### 3.2. ПОЗОВИ ПРОТИ ЗМІ ТА ЖУРНАЛІСТІВ

Позови проти ЗМІ давно перестали бути інструментом тиску на ЗМІ. Справи, що містять вимоги відшкодування моральної шкоди в надто великих розмірах залишаються рідкістю в судовій практиці. Навіть, якщо особа просить суд сплатити велику компенсацію, то суди практично в усіх випадках її істотно зменшують.

На сьогодні ще не має даних про розгляд таких справ у 2010 році, проте можна оцінити динаміку таких позовів з 2003 по 2009 роки:

*Інформація про позови в справах про захист честі, гідності та ділової репутації до засобів масової інформації<sup>18</sup>*

№	Найменування показника	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
1.	Знаходилося на розгляді	19	—	753	926	719	737	567	
2.	Закінчено провадження справ	627	514	441	605	490	494	390	
2.1	У тому числі	з винесенням рішення	308	250	246	356	265	281	194
2.1.1		у тому числі: задоволено позов	187	158	150	193	168	165	107
2.2		із закриттям провадження в справі	118	158	—	—	67	—	—
2.3		залишення заяви без розгляду	151	141	—	—	150	—	—
2.4		переведено в інші суди	50	34	—	—	8	—	—
3.	Суми матеріальної й моральної шкоди, що пред'явлені до стягнення, грн.	71 247 890	20 315 264	—	—	39 511 170	—	—	
4.	Суми матеріальної й моральної шкоди, що присудженні до стягнення, грн.	4 534 785	591 591	—	—	636 562	—	—	

<sup>16</sup> Дивіться хронологію подій у справі зникнення харківського журналіста Василя Климентієва на сайті Інституту масової інформації: <http://imi.org.ua/content/blogcategory/68/65/>.

<sup>17</sup> За даними МВС: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/mai%20n/uk/publish/article/374130> — за 2010 рік, <http://mvs.gov.ua/mvs/control/mai%20n/uk/publish/article/233004> — за 2009 рік.

<sup>18</sup> За даними Державної судової адміністрації України за різні роки: [http://court.gov.ua/sudova\\_statystyka/](http://court.gov.ua/sudova_statystyka/). За 2010 рік даних ще не має.

## VIII. СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ

1 жовтня 2010 року Соболев Олег Юрійович подав позов про захист честі, гідності та ділової репутації, спростування недостовірної інформації та скасування моральної шкоди проти 8 відповідачів, серед яких у минулому помічник Міністра МВС з прав людини у Харківській області Юрій Чумак, МВС, телеканал «Інтер» та декілька інших ЗМІ. Наказом Міністра МВС Ю. Луценко від 6 лютого 2009 року Соболева було звільнено з посади начальника Орджонікідзевського районного відділу м. Харкова. Загальна сума позову становила 1 200 000 грн. Його було звільнено через поширену у ЗМІ інформацію про катування у цьому районному відділку, що зазнали двоє жінок. Аналогічний позов подав й інший міліціонер, що звинувачувався у цій справі про катування. Парадоксально, але у першому випадку, суд зупинив розгляд справи до сплати позивачем ІТЗ та державного мита, що є достатньо великим. Але щодо іншого позову, суд прийняв рішення про відстрочення часу сплати державного мита й почав розгляд справи.

### 4. ОБМЕЖЕННЯ СВОБОДИ ВИРАЖЕННЯ ЧЕРЕЗ ЗАХИСТ СУСПІЛЬНОЇ МОРАЛІ

Залишається проблемою діяльність Національної експертної комісії України з питань захисту суспільної моралі (далі по тексту НЕК, Національна комісія чи комісія, <http://www.moral.gov.ua/>). Законодавству про захист суспільної моралі бракує чіткості та передбачуваності, а рішення комісії є необґрунтованими та не пропорційними поставленій меті.

Під тиском критики громадськості НЕК істотно обмежила свою діяльність. Зокрема, усе більше її діяльність була спрямована на профілактику порушень, а заборона застосовувалися дедалі рідше. Рішення НЕК усе частіше почали містити рекомендації, а не обов'язкові рішення.

Тим часом, група народних депутатів зареєструвала законопроект<sup>19</sup>, котрий скасовує закон про захист суспільної моралі та, відповідно, саму НЕК і вносить необхідні зміни до інших законів з метою захисту неповнолітніх.

НЕК зосередилася на просуванні власного законопроекту<sup>20</sup>, що має істотно змінити законодавство у сфері захисту суспільної моралі. Цей законопроект ще більше встановлює обмежень свободи вираження поглядів. У його основі покладене винайдене членами НЕК «право на інформаційний простір, вільний від матеріалів, що становлять загрозу фізичному, інтелектуальному, моральному та психологічному стану людини». А органи влади, згідно з цим проектом закону, мають вирішувати, які матеріали становитимуть загрозу людині, і відповідно матимуть право забороняти поширення таких матеріалів.

Як і у попередні роки, недоступними для громадськості залишаються багато рішень НЕК, а також висновки НЕК щодо відповідності інформаційної продукції закону про захист суспільної моралі. Наприклад, з 30 серпня по 25 жовтня 2010 року НЕК надала 85 висновків, що стосувалися 584 матеріалів відеопродукції, 848 фотографій, 7 примірників друкованої продукції, 25 примірників рекламної продукції, 44 продукції сексуального характеру, 2 видовищних заходи.<sup>21</sup> Усі ці висновки є недоступними для громадськості.

З огляду на активну діяльність НЕК, несподіванкою стало доручення Президента Кабінету Міністрів у встановленому порядку ліквідувати НЕК<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Проект закону № 6532 від 16 червня 2010 року про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо захисту суспільної моралі), [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=38002](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38002).

<sup>20</sup> Проект закону № 7132 від 15 вересня 2010 року про внесення змін до Закону України «Про захист суспільної моралі», що внесли 10 народних депутатів України, [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=38551](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38551)

<sup>21</sup> Звіт про роботу апарату Національної експертної комісії України з питань захисту суспільної моралі за період з 30.08.2010 по 25.10.2010, <http://www.moral.gov.ua/news/284/>.

<sup>22</sup> Пункт 7 Указу Президента від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади, <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>.

Наступного дня після указу президента з такою ж ініціативою виступив і Міністр юстиції. «Це якийсь дивний орган..., і ми рекомендували Кабінету міністрів розглянути питання доцільності існування цього органу», — сказав Лавринович.<sup>23</sup>

### 5. ОБМЕЖЕННЯ СВОБОДИ ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ ЧЕРЕЗ ЗАХИСТ ПРИВАТНОСТІ

24 червня, Президент України підписав Закон України «Про захист персональних даних». Закон набуде чинності 1 січня 2011 року. Він був підданий критиці правозахисниками, медійниками та бізнесом. УГСПЛ<sup>24</sup>, Незалежна асоціація мовників (НАМ) та Асоціація українських банків<sup>25</sup> просили накласти вето на закон.

Закон визначає, що закон не поширюється на діяльність журналіста по створенню та обробці баз персональних даних. Проте він повністю поширюється щодо правил поширення персональних даних про особу, котрі не знаходяться в жодних базах даних або знаходяться в базах даних, наприклад, державних. Він також повністю поширюється на ЗМІ.

*На практиці це означає, що від дня набуття чинності цим законом у ЗМІ буде заборонено поширювати персональні дані особи без її згоди, якщо вона не належить до державних службовців першої категорії.*

Більше того, за такі дії вже встановлена кримінальна відповідальність за втручання у приватне життя особи (стаття 182 Кримінального кодексу), оскільки поширення такої інформації вже можна трактувати, як незаконне. Вважаючи це недостатнім, 11 листопада 2010 року Уряд вніс до парламенту Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порушення законодавства про захист персональних даних.<sup>26</sup> Проект вносить зміни в закон про інформацію, а також встановлює кримінальну відповідальність за порушення закону про захист персональних даних.

У багатьох положеннях закон порушує вимоги Конвенції Ради Європи № 108 «Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних» та низки Рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи, стандарти Європейського Союзу, зокрема, Директиву ЄС від 24 жовтня 1995 року № 95/46/ЄС.

### 6. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Привести закон про захист персональних даних у відповідність до міжнародних стандартів.
2. Скасувати процедуру дозвільної реєстрації друкованих засобів масової інформації, що не узгоджується із вимогами статті 10 Європейської конвенції про захист прав людини<sup>27</sup>.
3. Розширити коло суб'єктів, що мають право займатися видавничою діяльністю, з підприємств до всіх видів юридичних осіб. Для цього необхідно внести зміни до закону про видавничу діяльність.

---

<sup>23</sup> Лавринович: Треба ліквідувати дивний орган для моралі, <http://www.24tv.com.ua/news/1/1/63825>.

<sup>24</sup> Див. <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1275650651>.

<sup>25</sup> Див. <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1277016947>.

<sup>26</sup> Дивіться тут: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=38996](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38996).

<sup>27</sup> Детальніше про це можна дізнатися зі Спеціальної доповіді Представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ Міклоша Харасті «Реєстрація ЗМІ в регіоні ОБСЄ: спостереження та рекомендації» від 29 березня 2006 року.

## VIII. СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ

---

4. Скасувати закони «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» та «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів»; при цьому передбачити скасування окремих пільг журналістам державних ЗМІ та прирівняти їх у правах із журналістами недержавних ЗМІ.
5. Доцільно переглянути законодавство про вибори з метою забезпечення вільної дискусії в ЗМІ про кандидатів, їхні сильні та слабкі сторони та різні аспекти їхньої політичної програми та діяльності. З цією метою слід більш чітко визначити поняття реклами та передвиборчої агітації.
6. Доцільно на рівні закону заборонити спонсорство новин.
7. Доцільно розробити проект закону про права журналістів, використовуючи напрацювання, здійснені Держкомтелерадіо, та проект закону № 9175 від 27 лютого 2006 року «Про захист професійної діяльності журналістів». Ця проблема є достатньо суттєвою на практиці, оскільки, наприклад, права журналістів ТРО законодавством взагалі не визначені.
8. Унести зміни до Закону про телебачення та радіомовлення з метою приведення його у відповідність до стандартів Ради Європи, ОБСЄ та Європейського Союзу, а також нещодавно ратифікованої парламентом Європейської конвенції про транс-кордонне телебачення.
9. Унести зміни до законодавства щодо можливості визначення справжнього власника ЗМІ, особливо телеканалів і радіостанцій, а також перехресного володіння друкованими, електронними та іншими ЗМІ, впровадження ефективного контролю за концентрацією ЗМІ в руках одного власника чи його родини, антимонопольними обмеженнями на інформаційному ринку відповідно до рекомендацій Ради Європи (наприклад, Рекомендації № R (94) 13), ОБСЄ та Європейського Союзу, а також впровадження необхідних процедур щодо покарання порушників законодавства про концентрацію ЗМІ.
10. Забезпечити швидке та прозоре розслідування всіх заяв щодо випадків насильства та смерті журналістів, а також випадків перешкоджання журналістській діяльності.
11. Ліквідувати Державний комітет телебачення і радіомовлення під час розгляду проекту змін до Конституції України. Крім того, необхідно посилити контроль за використанням коштів цим органом влади через численні зловживання, зокрема, слід зробити прозорою систему замовлення створення телерадіопрограм, книговидання та інших послуг за державні кошти.
12. Скасувати Закон України «Про захист суспільної моралі», прийнявши проект закону № 6532 від 16 червня 2010 року про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо захисту суспільної моралі).

## ІХ. СВОБОДА МИРНИХ ЗІБРАНЬ<sup>1</sup>

Свобода мирних зібрань гарантується Конституцією та численними міжнародними зобов'язаннями, які на себе взяла Україна. В 1997 було ратифіковано Європейську конвенцію з прав людини, стаття 11 якої гарантує кожному право на свободу мирних зібрань, в 2007 році під егідою Бюро по демократичним інститутам та правам людини ОБСЄ (БДІПЛ), за участю представників України, були прийняті «Керівні принципи по свободі мирних зібрань». Це саме ті мінімальні стандарти та норми, згідно з якими держави-учасниці мають будувати внутрішню політику щодо забезпечення права людини на свободу мирних зібрань, а органи державної влади — створювати усі необхідні умови для його реалізації. Міжнародні стандарти в сфері дотримання права на мирні зібрання зобов'язують державу не лише гарантувати свободу мирних зібрань, тобто не втручатись під час його реалізації, а й накладають на неї позитивний обов'язок у забезпеченні цього права.

Слід зазначити, що, хоча в 2005–2009 рр. спостерігалися окремі порушення свободи мирних зібрань, загалом ситуація змінилася на краще через активне запровадження європейського досвіду забезпечення демонстрацій, мітингів та зборів. Зокрема, основна роль органів влади та місцевого самоврядування почала полягати саме в забезпеченні мирних зібрань. При цьому зрозуміло, що не усі зібрання мали мирний та легітимний характер, що залишало за державою право на втручання і застосування законних форм примусу.

Проте після президентських виборів ситуація зі свободою мирних зібрань докорінним образом змінилася<sup>2</sup>. Це обумовлено рядом причин: відсутність профільного закону, що регулює здійснення права на мирні зібрання; необґрунтована заборона мирних зібрань судом; встановлення різного виду обмежень на мирні зібрання з боку органів місцевої влади щодо місця проведення, строків завчасного повідомлення тощо; тиск на активістів та організаторів мирних заходів з боку правоохоронних органів (СБУ, ОВС) та посадових осіб установ, в яких працюють або навчаються активісти та ініціатори зібрань (керівники організацій, ректори вузів); незаконне припинення, перешкоджання, перевищення повноважень або бездіяльність з боку працівників ОВС.

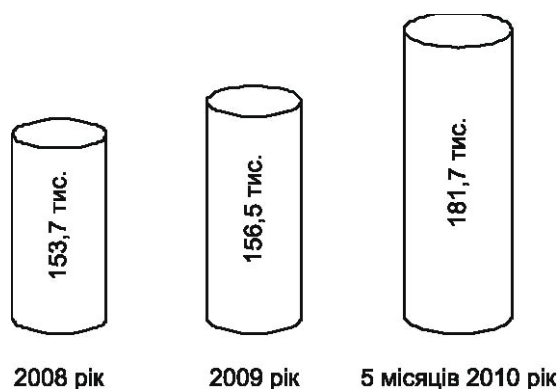
Тільки за перші 100 днів нової влади засобами масової інформації лише обласного та національного рівня було оприлюднено більше 350 критичних публікацій стосовно дій працівників міліції під час проведення мирних зібрань. Це абсолютно рекордна кількість критики, отримана МВС лише за одним напрямком та за незначний термін часу. На превеликий жаль, мусимо констатувати, що міліцію почали використовувати для перешкоджання проведенню мирних зібрань.

Кількість мирних зібрань та їхніх учасників за даними Департаменту громадської безпеки МВС відображена на діаграмах 1 та 2.

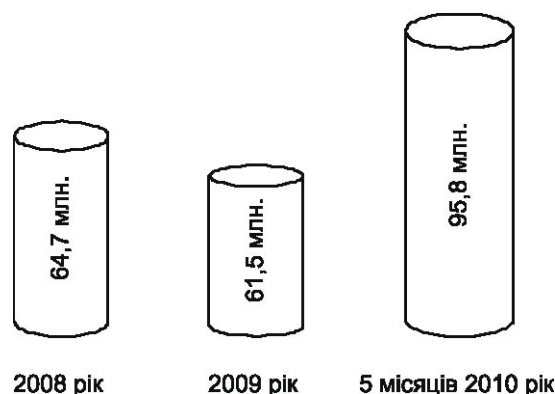
<sup>1</sup> Підготовлено Леонідом Гемою, Вадимом Пивоваровим, Асоціація українських моніторів з дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів, та Євгеном Захаровим, Харківська правозахисна група.

<sup>2</sup> Див. заяву Інституту «Республіка» з цього приводу: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1271400645>

## ІХ. СВОБОДА МИРНИХ ЗІБРАНЬ



Діаграма № 1. Кількість проведених в державі масових заходів



Діаграма № 2. Кількість осіб, що прийняли участь в масових заходах

При цьому домінуючу роль в 2010 році, як свідчать публікації в ЗМІ, відігравали протестні заходи економічного та політичного характеру.

Аналізуючи обсяг інформації щодо фактів порушень права на мирні зібрання протягом 2010 року, можна констатувати, що у порівнянні з минулими роками кількість порушень свободи мирних зібрань з боку міліції суттєво збільшилась і була більшою, ніж за попередні 5 років разом. Усі ті позитивні тенденції та зрушення, які були започатковані завдяки спільній роботі МВС з правозахисними організаціями, зокрема, в рамках роботи громадських рад та співпраці з Управлінням моніторингу дотримання прав людини, були зруйновані з приходом нового керівництва МВС у березні 2010 року.

Безперечно, на формування поведінки дій кожного працівника міліції не могли не вплинути, в першу чергу, особисте ставлення щодо мирних зібрань самого міністра внутрішніх справ А. Могильова, які викладені на сторінках газети «Сьогодні». В інтерв'ю досить чітко сформульовано його особисту позицію з цього питання:

«...а вообще, я бы выделил для митингов какое-нибудь большое поле на окраине Киева, где никто никому не мешает. И там кричите сколько хотите, вроде как в Гайд-парке в Лондоне. Туда придут те, кого интересуют ваши идеи и будете наращивать сторонников, не препятствуя жизни других».

Така позиція абсолютно не відповідає Конституції, національному законодавству, міжнародним стандартам та демократичним цінностям. Такі переконання високопосадовця залишають свій негативний слід у повсякденній роботі його підлеглих і в інших сферах

правоохоронної діяльності відомства. Надмірна політизація місцевих органів влади і самоврядування також приводить до протизаконного використання ОВС для вирішення гострих та конфліктних питань, які хвилюють територіальні громади.

Сприяє цьому і відсутність в регіонах належного дієвого прокурорського нагляду та відповідного реагування на дії правоохоронців під час таких заходів. Незважаючи на масштабність і резонансність заяв у ЗМІ про порушення з боку працівників міліції, протягом 2010 року, в порядку ст. 97 КПК України не було порушено жодної кримінальної справи чи дисциплінарного впровадження. Саме територіальні органи прокуратури мали б надати правову оцінку матеріалам службових перевірок з боку служб відомчого контролю МВС. Перевірити повноту і об'єктивність таких розслідувань та про їх результати інформувати громадськість. Нічого подібного, на жаль, не відбувається.

Дивує також позиція народних депутатів у цьому питанні. Ще у травні 2010 року представники Української Гельсінської спілки з прав людини проголосили заяву з вимогою до Верховної Ради оприлюднити для громадського обговорення законопроект «Про порядок проведення мирних зібрань». Цей законопроект поспіхом, практично в закритому від громадського суспільства режимі, на фоні постійних порушень свободи мирних зібрань з боку влади і правоохоронних органів був прийнятий у першому читанні та вже підготовлений до другого. На сайті Верховної Ради його текст був відсутній. І представники правозахисних організацій обґрунтовано неодноразово висловлювали свою стурбованість з приводу вірогідного обмеження права громадян на мирні зібрання в новому законопроекті.

Органи внутрішніх справ, на які покладається позитивний обов'язок забезпечувати права на мирні зібрання, все частіше стають порушниками цього права. Замість того, щоб забезпечувати це право, працівники міліції виконують виключно репресивно-заборонну функцію щодо свободи волевиявлення громадян. Більшість видів порушень прав людини під час проведення мирних заходів з боку працівників органів внутрішніх справ були притаманні та тотожні порушенням, які виявляли правозахисники і в минулі роки. Але слід зауважити, що суттєво збільшилась їх кількість. Серед найбільш системних видів порушень спостерігаються наступні.

### **1. ВТРУЧАННЯ ПРАВООХОРОНЦІВ З МЕТОЮ ПЕРЕШКОДИТИ ГРОМАДЯНАМИ ПРИЙНЯТИ УЧАСТЬ В МИРНИХ ЗІБРАННЯХ**

До цього відносяться будь-які спроби з боку органів влади, зокрема, ОВС, перешкодити бажаним взяти участь у мирних заходах. Протягом 2010 року факти такого перешкоджання носили масштабний характер, що дає право говорити про наявність відповідних централізованих вказівок працівникам міліції на рівні МВС та/або з боку керівництва на рівні рай-облдержадміністрацій.

Так, за численними заявами опозиційних політичних організацій та самих учасників автоперевізники стали їм масово відмовляти у доставці у м. Київ на участь у мирних заходах, які мали відбутися 11.05.2010 р. Неофіційно перевізники повідомляли про отримання від місцевих працівників ДАІ попередження про заборону таких виїздів до Києва. При цьому їм у досить прозорій формі натякали, що в разі невиконання цих «попереджень» у них з'являться в подальшому проблеми з отриманням дозволів на автоперевезення, проходженням техоглядів та ін. У деяких водіїв найбільш завзяті працівники міліції навіть відібрали розписки. Ті, хто не відреагував на попередження і в ніч на 11.05.2010 р. виїхав з регіонів до м. Києва, по дорозі затримувались на постах та мобільними патрулями ДАІ з різних надуманих мотивів. У водіїв вилучались документи, в деяких випадках автобуси повертались назад та ставились на штрафний майданчик. Такі дії правоохоронців були зафіксовані у Тернопільській, Сумській, Чернігівській, Хмельницькій, Запорізькій, Львівській та інших областях. На Запоріжжі навіть виникла проблема у фанів місцевого футбольного клубу Ме-



талург» з УДАІ області щодо виїзду в м. Київ на заключну календарну зустріч 09.05.2010 р. з київським «Динамо».

Досить дивним на цьому тлі виглядала спроба керівництва МВС виправдати такі дії одночасним та масштабним проведенням із перевізниками заходів щодо профілактики ДТП. А коментарі для ЗМІ та громадськості з цього приводу керівництвом ОВС були надані лише у Львівській, Чернігівській областях та керівництвом Департаменту ДАІ МВС. На Сумщині ці події було прокоментовано лише на рівні начальника відділення автомобільно-технічної інспекції міського відділу ДАІ.

Невдоволення громадян протиправними діями працівників міліції в Тернопільській області вилились в проведенні 11.05.2010 р. акції протесту під лозунгом «Зелену дорогу на Київ» біля стін адмінбудівлі УМВС. Та незважаючи на резонансність заяв і масштабність подій, службові розслідування за цими фактами проведені не були.

Подібний випадок також мав місце 7 вересня, коли було розповсюджено повідомлення представників опозиційних сил щодо перешкоджання міліцією потрапити на мітинг до Києва протестувальникам із усієї України. Зокрема, в Луганській, Чернігівській та Львівській областях ДАІ заборонило перевізникам обслуговувати опозиційні сили. Напередодні представники фірм зателефонували замовникам і повідомили, що відмовляються везти протестувальників до Києва. Перевізники пояснили це тим, що Державна автоінспекція погрозувала забрати у них ліцензію, якщо вони повезуть опозиціонерів.

13 травня у Луцьку міліція перешкождала проведенню автопробігу, присвяченому 67-й річниці Колківської республіки. Перед початком акції представники ОВС перекрили доступ учасникам автоколонни до Театрального майдану. Присутній на місці подій заступник начальника, начальник міліції громадської безпеки Луцького міськвідділу УМВС України у Волинській області Валентин Шпак заявив, що міліція не допустить проведення цього автопробігу.

2 серпня 2010 р. Волинська єпархія Української православної церкви Київського патріархату оприлюднила звернення духовенства до обласної влади та правоохоронців з вимогою покарати міліціонерів, які 26–28 липня відмовляли (або ж прямо залякували) водіїв і зупиняли автобуси з прочанами до Києва на святкування Хрещення Русі-України.

Останній у 2010 р. випадок масового перешкоджання автоперевізникам у всій країні спостерігався у другій половині листопада, коли підприємцям заважали доїхати до Києва, щоб взяти участь у акціях протесту проти проекту Податкового кодексу.

### 2. НАДАННЯ ПЕРЕВАГИ ПРАЦІВНИКАМИ ОВС ОДНІЙ ІЗ СТОРІН ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ МИРНИХ ЗІБРАНЬ

Подібні порушення характерні при проведенні демонстрацій і контр-демонстрацій, пікетувань та інших акцій громадської непокори, під час яких можливі випадки проведення в одному і тому ж місці акцій учасниками з різними ідеологічними поглядами. Доволі часто це використовується представниками провладних політичних сил задля унеможливлення проведення акцій представниками опозиції та іншими учасниками, хто бажає виступити з критикою дій або бездіяльності влади. Вимоги національного законодавства та міжнародна практика у таких випадках обмежують примусові дії правоохоронців лише розділенням або ж розведенням опозиційних сторін. Проте працівники ОВС України, як правило, нехтують цим обмеженням та часто надають перевагу провладним політичним силам, при цьому порушуючи права інших учасників мирних заходів. Це підтверджується рядом фактів, які мали місце у 2010 році. Серед них можна виділити.

27 травня у Львові під час візиту Президента України та 4 квітня під час акцій біля стін «Українського Дому» завдяки діям міліції змогу безперешкодно провести мирні зібрання от-

римали лише групи підтримки Президента. Інша ж, опозиційна, сторона правоохоронцями просто відтіснялась, що не могло не викликати справедливого невдоволення.

Також подвійними стандартами влади по відношенню до політичних сил ознаменувалося святкування 100 днів президентства Віктора Януковича, яке відбулось 03 червня 2010 року. В цей день працівники міліції перешкоджали опозиціонерам провести акцію протесту біля палацу «Україна», де виступав Президент Віктор Янукович. У той же час активісти Партії регіонів змогли спокійно провести мітинг на підтримку Януковича навпроти палацу. Активістів опозиційних партій від палацу відтиснув підрозділ «Беркут», 15 мітингувальників були оточені щільним кільцем міліції і не могли з нього вийти.

### 3. БЕЗПІДСТАВНЕ ПРИПИНЕННЯ ПРАЦІВНИКАМИ ОВС ПРОВЕДЕННЯ МИРНИХ ЗІБРАНЬ ТА ЗАТРИМАННЯ ЙОГО УЧАСНИКІВ

17 травня 2010 року в м. Київ біля Маріїнського палацу правоохоронцями було припинено мирну акцію протесту «Україна — не Росія» з нагоди візиту Президента РФ Дмитра Медведева, яка супроводжувалася частковим оголошенням учасниць цієї акції. Учасниці акції були затримані та доставлені до відділку міліції, де відносно них були складені матеріали про скоєння адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 173 КУпАП (дрібне хуліганство).

27 квітня 2010 року на мітингу біля пам'ятника Т. Шевченку у м. Київ був безпідставно затриманий працівниками міліції Олексій Кайда — голова Тернопільської обласної ради. Але, після доставляння його до Шевченківського РУ через 2 години, він був відпущений без складання будь-яких матеріалів чи протоколу затримання.

15 травня у Харкові правоохоронці не дали місцевим жителям провести мирний марш протесту проти бруду на міських вулицях. Двох учасників, активістів було затримано. Організаторами акції виступали представники Харківського міського відділення всеукраїнської молодіжної громадської організації Демократичний альянс та Фондації регіональних ініціатив.

28 травня у Харкові правоохоронцями було затримано дев'ятьох, а 2 червня — чотирьох учасників акції, які протестували проти спилювання дерев у парку ім. Горького. Акція була припинена, а затриманих обвинуватили у скоєнні адміністративного правопорушення за статтею 185 КУпАП, хоча жодного опору вони працівникам міліції не чинили.

26 липня представники ОВС затримали вісім членів Всеукраїнського об'єднання «Свобода», які намагалися провести театралізовану постановку «Гламурні гастролі кремлівського гебіста». Одразу ж після спроб розпочати театралізовану постановку міліціонери заарештували її організаторів. Інших учасників загін «Беркуту» відтіснив до Майдану Незалежності та деякий час тримав в оточенні.

2 вересня у Харкові міліціонери, в тому числі з підрозділу «Беркут», затримали близько 30 людей, що поширювали агітаційні листівки «Большая брехня», які містили критику дій міської влади. За словами постраждалих, затримання відбувалося під різними приводами: когось начебто підозрювали в зберіганні наркотиків, когось на словах звинувачували в громадських заворушеннях, а подеколи «правоохоронці» навіть не пояснювали, за що забирають людину. У відділках міліції та просто в міліцейських машинах з затриманими проводили роз'яснювальні бесіди, застерігаючи їх від участі в громадських акціях. Невдовзі активісток і активістів випустили, не висунувши в результаті жодного офіційного звинувачення, не склавши адміністративних протоколів.

15 жовтня в Одесі працівники ОВС жорстко відреагували на мирну акцію одеситів, які вимагали звільнити активіста українського автономного спротиву Олексія Макарова, затриманого по звинуваченню у нападі на офіс телеканалу «АТВ». Міліціонери із застосуванням сили затримали учасників акції.

Перелічені порушення з боку працівників міліції останнім часом набули поширеного характеру. Активно поновлюється негативна практика складання «шаблонних» матеріалів відносно затриманих учасників мирних зібрань для притягнення їх до адміністративної відповідальності за ознаками ст. 185 КУпАП (злісна непокора законним вимогам працівників міліції). Ця стаття є досить зручною у застосуванні, оскільки у судовій практиці провина легко доводиться через надання переваги показам самих працівників міліції.

Водночас дуже рідкими є випадки притягнення до відповідальності службових осіб за незаконне перешкоджання з їх боку організації або проведенню зборів, мітингів, походів і демонстрацій (ст. 340 КК України) та за порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій (ст. 185-1 КУпАП).

#### **4. БЕЗДІЯЛЬНІСТЬ ПРАЦІВНИКІВ МІЛІЦІЇ ПІД ЧАС СУТИЧОК, ЩО ВИНИКАЮТЬ МІЖ ОПОЗИЦІЙНИМИ СТОРОНАМИ В ХОДІ МИРНИХ ЗІБРАНЬ**

2 червня 2010 року у м. Харкові відбулась сутичка між учасниками мирного зібрання з метою захисту дерев від спилування в парку ім. Горького та працівниками «муніципальної охорони» та лісорубами з технікою під мовчазну згоду нарядів міліції. Під час побиття кремезними представниками «охорони» учасників акції, міліція, що знаходилась поруч, лише спостерігала та не намагалась втрутитись чи здійснити спробу припинити правопорушення, доки учасники акції протесту не були розігнані, а всі дерева — спіляно. З боку працівників міліції була абсолютно проігнорована небезпека життя учасників акції з оглядом на те, у який брутальний манер відбувалися ці дії. Жодного нападника затримано не було. Натомість було затримано декількох захисників дерев. 3 червня 2010 року Українською Гельсінською спілкою з прав людини та іншими правозахисними організаціями були оприлюднені гучні заяви з приводу виконання міліцією незаконних вказівок органів місцевої влади і самоврядування. Однак, лише 5 червня представники МВС спромоглись відреагувати та повідомити про призначення перевірки щодо законності дій харківської міліції.

8 червня 2010 року в Києві на території скверу біля метро «Дарниця» відбулась сутичка між робітниками та місцевими мешканцями, які протестують проти незаконної вирубки дерев у зазначеному сквері. Після виклику міліції, замість працівників МВС приїхали чомусь солдати, які не мали повноважень будь-що робити. Міліція відмовлялась виїхати на місце, натомість людей запрошували приїхати у відділок і написати заяву у відділку.

#### **5. НАДМІРНЕ ЗАСТОСУВАННЯ СИЛИ І СПЕЦІАЛЬНИХ ЗАСОБІВ ПРОТИ УЧАСНИКІВ МИРНИХ ЗІБРАНЬ З БОКУ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ**

Практика останніх п'яти років звела до мінімуму застосування таких засобів шляхом продуманої стратегії охорони громадського порядку та адекватної тактики реагування на прояви агресії. Однак останнім часом напрацювання у цьому напрямку почали уступати місце звичайному силовому протистоянню.

27 квітня під час акції протесту біля Верховної Ради з приводу ратифікації угоди з Росією внаслідок застосування правоохоронцями сили та спецзасобів отримали травми та опіки різних ступенів 43 мирних демонстранти з різних регіонів України.

Неправомірне застосування сили правоохоронцями стало приводом виникнення серйозних конфліктів та громадського осуду.

1 червня 2010 року у 18 регіонах України біля адміністративних приміщень УМВС (ГУМВС) студентами та молоддю були проведені мирні зібрання. Ці імпровізовані акції

## ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

---

протесту «Проти міліцейського свавілля» проводились з приводу вшанування пам'яті померлого в Шевченківському РУ м. Києва, після затримання його працівниками міліції, студента Ігоря Індило.

9 листопада 2010 р. під час пікетування Івано-Франківської облдержадміністрації та обласної виборчої комісії бійці спецпідрозділу «Беркут» побили кількох прихильників ВО «Свобода». Як повідомили у прес-службі ВО «Свобода», кількості учасників акції намагалась потрапити до приміщення обласної виборчої комісії, де навести приклади грубих фальсифікацій, які вчинені на Прикарпатті під час виборів до Івано-Франківської обласної ради.

### 6. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Затвердити Наказом Міністра МВС та зареєструвати в Міністерстві юстиції «Методичні рекомендації із забезпечення охорони правопорядку під час проведення масових заходів та акцій», розроблені спільно з представниками громадських організацій
2. Створювати комісії у МВС за участю представників громадськості для розслідування інцидентів під час мирних зібрань, що виникли за участю правоохоронних органів. Висновки цих комісій мають бути оприлюднені.
3. Провести навчання працівників спеціальних підрозділів та патрульно-постової служби правоохоронних органів з метою забезпечення ними громадського порядку при проведенні мирних зібрань, охороні учасників мирних зібрань, підстав і умов використання ними спеціальних засобів і фізичної сили, а також забезпечити незалежний контроль за реалізацією їхніх повноважень під час проведення мирних зібрань.
4. Перекласти українською мовою рішення Європейського Суду з прав людини за статтею 11 Європейської конвенції захисту прав людини та основоположних свобод, що стосуються свободи мирних зібрань та передати ці переклади в усі окружні адміністративні суди, Вищий адміністративний суд та Верховний суд України.
5. Ураховуючи практику Європейського суду з прав людини, розробити навчальний курс і провести навчання суддів усіх окружних адміністративних судів щодо практики застосування статті 11 Європейської конвенції з прав людини в судовій практиці щодо подань органів влади про заборону мирних зібрань.
6. Верховному Суду України доцільно узагальнити практику рішень судів у справах про обмеження права на мирні збори та демонстрації.
7. Прийняти законопроект про проведення мирних зібрань, розроблений українськими правозахисними організаціями, у якому враховується практика Європейського суду з прав людини та позитивна практика демократичних країн.

## Х. СВОБОДА ОБ'ЄДНАНЬ (АСОЦІАЦІЙ)<sup>1</sup>

### 1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Ситуація зі свободою об'єднань у 2009–2010 роках суттєво не змінилася, хоча слід відзначити ріст порушень свободи асоціацій у останній рік. Особливе занепокоєння викликають факти необгрунтованого втручання держави в свободу асоціацій з політичною метою, зокрема, нейтралізації опозиційної політичної партії. Це неодноразово здійснювалося протягом 2010 року Мін'юстом та судами.

Чинне законодавство щодо об'єднань, прийняте в основному ще на початку 90-х років, давно не відповідає сучасним умовам, потребам громадянського суспільства та міжнародним стандартам, зокрема, статті 11 Європейської конвенції з прав людини.

Протягом 2010 року погіршилася адміністративна практика щодо реалізації свободи асоціацій. Зокрема, намітилася чітка тенденція збільшення перевірок громадських організацій з боку Міністерства юстиції та його управлінь, збільшився тиск Служби безпеки України<sup>2</sup>, міліції, керівників навчальних закладів на керівників та активістів організацій. Такий тиск полягав у проведенні регулярних неформальних бесід, у яких неодноразово звучали погрози з-за громадської діяльності активістів. У певних випадках працівники СБУ чи міліції намагалися отримати підпис активістів під документом, що попереджував про кримінальну відповідальність за блокування органів влади та транспортних комунікацій або організацію масових заворушень чи іншу невідому яку «незаконну діяльність», хоча ці активісти займалися лише організацією мирних зібрань.

Така практика неформальних зустрічей представників СБУ чи міліції існує з радянських часів і не є чимось новим. Зазвичай, таке спілкування здійснюється з керівниками чи активними членами багатьох громадських, благодійних чи релігійних організацій. Під час таких зустрічей раніше звучали прохання про отримання інформації про діяльність організації. Проте погрози чи висловлення небажаного проведення якихось акцій практично ніколи не звучали. Протягом року така діяльність СБУ, спрямована на попередження масових акцій чи громадських кампаній, набула системності: інформація про це надходила з різних областей країни, вона була схожою за способом контакту, поставлених запитань та загалом щодо суті розмови. Спочатку СБУ офіційно спростовувала таку інформацію, проте потім на конкретні запити повідомляли, що така діяльність здійснювалася «на підставі та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами».<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Підготовлено Володимиром Яворським, виконавчим директором УГСПЛ. У розділі також використані матеріали та коментарі Тетяни Яцків, Центр громадської адвокатури (м. Львів).

<sup>2</sup> Див, наприклад, повідомлення про такий випадок у Черкасах: <http://www.helsinki.org.ua/index.php?print=1285265162>.

<sup>3</sup> Див. більше тут: <http://www.dem-alliance.org/main/rn/120/news/1519/>, а також тут: <http://www.dem-alliance.org/main/rn/120/news/1520/>.

За ці два роки Україна так і не спромоглася нічого зробити щодо виконання рішення Європейського суду з прав людини по справі «Корецький та інші проти України»<sup>4</sup>, в якому він визнав порушення Україною свободи асоціації заявників. При цьому він визнав, що український закон про об'єднання громадян не відповідає критерію якості, що вимагається Європейською конвенцією, а певні обмеження не є необхідними в демократичному суспільстві.

Зокрема, такими, що неправомірно обмежують свободу об'єднань, залишаються такі положення чи адміністративна практика:

- обмеження щодо мети створення об'єднання;
- обмеження щодо можливих правових форм об'єднання та наперед визначеного законом способу управління й структури об'єднання через, наприклад, впровадження обов'язкового принципу «демократичного управління»;
- обмеження щодо багатьох видів діяльності об'єднань;
- обмеження щодо території діяльності об'єднання (територіальний статус об'єднання);
- дискримінаційний та надмірно ускладнений порядок реєстрації об'єднань;
- абстрактна оцінка відповідності законодавству статуту організації та відмова у реєстрації в разі навіть не суттєвих невідповідностей, не співставлення статутних документів та реальної діяльності організації з метою перевірки порушення обмежень при відмові у реєстрації;
- обмеження щодо членства й залучення до роботи волонтерів через розширене тлумачення обов'язкового принципу рівності всіх членів об'єднання;
- обмеження щодо зайняття підприємницькою діяльністю й спрямування отриманого прибутку на статутну діяльність об'єднання.

Протягом цих років тривала робота Міністерства юстиції щодо розробки нового проекту закону «Про громадські організації», що мав би замінити чинний закон про об'єднання громадян. Внесений до парламенту у 2008 році, законопроект так і не був розглянутий тогочасною більшістю у 2009 році. У 2010 році новий уряд відкликав цей законопроект на доопрацювання разом з усіма іншими попередніми урядовими ініціативами.

Міністерство юстиції доопрацювало проект і винесло його на громадське обговорення<sup>5</sup>. Після цього знову тривало доопрацювання законопроекту, й він постійно істотно змінювався. Проте остаточну редакцію так і не було внесено до парламенту.

Проте 18 жовтня 2010 року народні депутати блоку «Наша Україна-Народна самооборона» Мойсик В.Р., Карпук В.Г. та Гуменюк О.І. зареєстрували проект Закону «Про громадські організації» (№ 7262)<sup>6</sup>, котрий в багатьох положеннях суперечить європейським стандартам свободи асоціації. Зокрема, ним забороняється створення громадських організацій іноземцями та особами без громадянства, зберігаються територіальні обмеження діяльності ГО, не вирішується проблема подвійної реєстрації. Позитивом проекту є те, що він знімає обмеження для юридичних осіб бути засновниками та пропонує процедуру припинення організацій, легалізованих шляхом повідомлення.<sup>7</sup>

Вже 1 листопада 2010 року був зареєстрований альтернативний проект Закону «Про громадські організації» (№ 7262-1)<sup>8</sup>, який подали народні депутати з різних фракцій Ю.Р. Мірошніченко, А.П. Пінчук, С.П. Подгорний, А.В. Шевченко, Ю.О. Литвин та Л.Ю. Оробець.

<sup>4</sup> Рішення Європейського суду з прав людини від 3 квітня 2008 року по справі «Корецький та інші проти України» (заява № 40269/02), доступне українською в неофіційному перекладі: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1014.6553.0>

<sup>5</sup> Див. Звіт за результатами обговорення тут: <http://www.minjust.gov.ua/0/30934>

<sup>6</sup> Доступний на сайті ВРУ: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=38784](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38784)

<sup>7</sup> Див. короткий огляд законопроекту тут: <http://lawngo.net/index.php?itemid=1645>

<sup>8</sup> Доступний на сайті ВРУ: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=38911](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38911)

## Х. СВОБОДА ОБ'ЄДНАНЬ (АСОЦІАЦІЙ)

До його розробки долучилась коаліція громадських організацій та експертів. Він вирішує основні проблеми у правовому регулюванні створення та діяльності громадських організацій: скасування територіальних обмежень, усунення дискримінаційної процедури реєстрації, скасування обмеження видів діяльності, знімає проблеми засновництва, дозволяє створення територіальних підрозділів громадськими організаціями та інші. Також ним пропонується зняти відповідальність за діяльність незареєстрованих організацій (стаття 186-5 КУпАП) та скасовує планові та позапланові перевірки громадських організацій щодо законності внутрішньої діяльності.

### 2. СТВОРЕННЯ ОБ'ЄДНАНЬ

Однією з найбільш серйозних проблем залишаються суттєві перепони держави в створенні об'єднань. Значною мірою такі перепони є штучними, породжені численними неузгодженостями або надто не чіткими формулюваннями в законодавстві та не відповідають європейським стандартам з прав людини.

Органи реєстрації об'єднань (Мін'юст, його місцеві управління та органи місцевого самоврядування) систематично втручаються у внутрішнє управління організації при реєстрації та в подальшому при здійсненні контролю за статутною діяльністю.

Законодавство не визначає з достатньою чіткістю ні ступінь допустимої невідповідності статуту законодавству, ні чітких підстав для відмов у легалізації. Це дає великий простір для маніпулювання органам влади, чим багато з них і займаються. Слід додати, що невідповідності в статуті не співставляються з реальними діями організації, а тому перевірка статуту має суто формалізований абстрактний підхід, що не відповідає європейським стандартам.

Чи не найбільшою проблемою для правозахисних організацій залишається конституційне положення про те, що громадська організація може займатися захистом прав лише *своїх* членів. Це положення має своє відображення в законі про об'єднання громадян і тягне за собою значні обмеження їхньої діяльності. Воно фактично забороняє організації суспільної користі, оскільки благодійні організації, наприклад, не мають права займатися захистом прав людини, тобто, осіб, що формально не є членами організації. Це є однією з найбільш поширених підстав для відмови в реєстрації. Слід сказати, що, ґрунтуючись на положеннях Європейської конвенції з прав людини, Мін'юст у проекті закону про громадські організації вилучив це обмеження.

Вагомою проблемою залишається дискримінаційна процедура реєстрації громадських організацій. Існують два способи легалізації — шляхом повідомлення та шляхом реєстрації. В першому випадку громадська організація не отримує статусу юридичної особи, не має права відкривати рахунок у банку, права та можливості такої організації є дуже обмеженими. В другому випадку для набуття статусу юридичної особи громадська організація спочатку проходить легалізацію (в органах юстиції чи виконкоммах сільських, селищних, міських рад), потім реєстрацію як юридичної особи у державних реєстраторів. Перелік документів на реєстрацію громадської організації складається із чималої кількості: статут (положення) в двох примірниках; протокол установчого з'їзду (конференції) або загальних зборів, які прийняли статут (положення); відомості про склад керівництва центральних статутних органів (із зазначенням прізвища, імені, по-батькові, року народження, місця постійного проживання, посади (заняття), місця роботи); документ про сплату реєстраційного збору; відомості про засновників об'єднання громадян або спілок об'єднань громадян; документ, який підтверджує місцезнаходження об'єднання громадян (або гарантійний лист власника або довідка про склад сім'ї та письмові згоди повнолітніх членів), реєстраційна картка юридичної особи. Якщо це громадська організація із всеукраїнським статусом, кількість документів збільшується — слід подавати додатково дані про наявність місцевих осередків та протоколи зборів (конференцій) усіх осередків (у більшості областей України), що збільшує

перелік документів вдвічі. Натомість для інших юридичних осіб перелік документів складається із реєстраційної картки, статуту, рішення про заснування та документу про сплату реєстраційного збору.

Зберігаються істотні обмеження щодо видів діяльності об'єднань. Такі види діяльності як видавнича, експертна, громадські розслідування, моніторинг та багато інших, що чітко не дозволені законами, є часто недоступними для об'єднань. Це обмеження визнане Європейським судом з прав людини таким, що не відповідає статті 11 Європейської конвенції.<sup>9</sup>

Ще однією проблемою є збереження територіального статусу об'єднання. Це обмежує територію можливої діяльності об'єднання виключно місцем реєстрації — селом, містом, районом у місті, районом і т.д. Таких обмежень не мають прибуткові організації, що є ще одним доказом дискримінаційного обмежувального законодавства щодо об'єднань. Це обмеження також визнано Європейським судом з прав людини, як порушення статті 11 Європейської конвенції.<sup>10</sup>

У 2009 році нарешті запрацював Єдиний реєстр громадських формувань.

Міністерство юстиції у 2009 році легалізувало 246 громадських організацій, за 6 місяців 2010 — 130 (у 2008 — 237, 2007 — 277), а також зареєструвало (взяло до відома) зміни і доповнення, внесені до статутних документів 275 громадських формувань (за 6 міс. 2010 року — 155, у 2008 — 322, 2007 — 336), зареєструвало символіку 43 громадських формувань (6 міс. 2010 — 27, у 2008 — 28, 2007 — 37), 42 благодійні організації (за 6 міс. 2010 року — 25, у 2008 — 52, 2007 — 82), 12 політичних партій (за 6 міс. 2010 року — 11, у 2008 — 20, 2007 — 4).

Територіальні органи юстиції у 2009 році легалізували близько 3 тис. місцевих об'єднань громадян (відповідно у 2008 — понад 2,5 тис., 2007 — близько 2,5 тис.), близько 1,4 тис. (у 2008 — понад 1 тис., 2007 — понад 900) місцевих осередків всеукраїнських та міжнародних громадських організацій, зареєстрували понад 650 місцевих благодійних організацій (у 2008 — понад 700), близько 4 тис. (у 2008 — близько 5 тис., 2007 — близько 2,3 тис.) структурних утворень політичних партій та легалізували шляхом письмового повідомлення про утворення понад 18 тис. (у 2008 — 13 тис., 2007 — понад 4,5 тис.) первинних осередків політичних партій.

Загалом органами юстиції впродовж 2009 року легалізовано/зареєстровано близько 4 тис. громадських формувань. З них 81,5% становлять місцеві, всеукраїнські та міжнародні громадські організації, 0,3% політичні партії, 17,7% місцеві, всеукраїнські, та міжнародні благодійні організації.<sup>11</sup>

За інформацією Державного комітету статистики, що взята з Єдиного державного реєстру підприємств, організацій та установ (ЄДРПОУ), кількість організацій, що мають статус юридичної особи, абсолютно відрізняється від даних Мін'юсту. Так, на 1 січня 2010 року в ЄДРПОУ зареєстровано 17 375 (на 2009 рік — 16 719) партій та їхніх осередків, 63 899 (на 2009 рік — 59 321) громадських організацій, 22 343 (2009 — 21 425) релігійні організації, 12 267 (2009 — 11 660) благодійних організацій й 24 649 профспілок та їхніх об'єднань.<sup>12</sup>

За 6 міс. 2010 року Мін'юст відмовив у реєстрації 104 громадським формуванням (за 2009 рік — 79), відмовлено у реєстрації змін 51 громадським формуванням (у 2009 році — 62).

Головними управліннями юстиції впродовж 2009 року було відмовлено в легалізації понад 800 громадським формуванням (2008 — 800). Територіальними управліннями юстиції відмовлено засновникам понад 400 громадським формувань (2008 — 400). Найбільшу кіль-

<sup>9</sup> Рішення Європейського суду з прав людини від 3 квітня 2008 року по справі «Корецький та інші проти України».

<sup>10</sup> Там само.

<sup>11</sup> Аналітична інформація про результати діяльності Міністерства юстиції та його територіальних органів з питань державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств за 2009 та 2010 роки, [www.minjust.gov.ua](http://www.minjust.gov.ua).

<sup>12</sup> Кількість суб'єктів ЄДРПОУ за галузями економіки та організаційно правовими формами господарювання станом на 1 січня 2010 року, повідомлення Держкомстату, <http://www.ukrstat.gov.ua>.



## Х. СВОБОДА ОБ'ЄДНАНЬ (АСОЦІАЦІЙ)

кість відмов впродовж 2009 року, як і в 2008 році, підготували головні управління в Київській, Черкаській, Одеській областях, АР Крим, Одеській, Львівській та Дніпропетровській областях, а також територіальні управління юстиції в Дніпропетровській, Миколаївській, Рівненській, Одеській та Київській областях. Проте, на нашу думку, кількість відмов є більшою через різноманітну адміністративну практику, коли заявників просять забрати документи «для доопрацювання» чи «для внесення виправлень». Наприклад, тільки Мін'юст повернув «на доопрацювання» 220 установчих і статутних документів за 2009 рік (за 6 міс. 2010 — 38). Хоча така практика повернення документів не передбачена жодним законом і суперечить закону про об'єднання громадян, оскільки фактично це є відмова у реєстрації.

Офіційна інформація про причини таких відмов не доступна.

Пропонуємо неповний перелік політичних партій та всеукраїнських і міжнародних об'єднань громадян, яким було відмовлено Мін'юстом у реєстрації у 2009 році:

1. Міжнародна громадська організація «Міжнародний комітет сприяння боротьбі з тіньовою економікою».
2. Всеукраїнська громадська організація «Благодар».
3. Всеукраїнська громадська організація «Громадянська платформа України».
4. Міжнародна асоціація громадських об'єднань «Система академіка Міаніє М.Ю.».
5. Всеукраїнська правоекологізахисна організація «Зелений тризуб».
6. Політична партія «Економічного відродження України».
7. Політична партія «Власна сила».
8. Політична партія «Єдина сила».
9. Політична партія «Праведність».
10. Політична партія «XXI сторіччя».
11. Інтернет партія України.
12. Політична партія «Соціал-Монархічна Партія».
13. Всеукраїнська молодіжна громадська організація «Асоціація молодіжних медіа України».
14. Всеукраїнська громадська організація «Національний комітет робочого руху України».
15. Міжнародна громадська організація «Міжнародний комітет по боротьбі з корупцією та тіньовою економікою».
16. Всеукраїнська громадська організація «Академія культурної спадщини українського козацтва».
17. Всеукраїнська громадська організація «Спілка виборців України».
18. Всеукраїнська громадська організація «Українська федерація параолімпійського гірськолижного спорту».
19. Всеукраїнська громадська організація «Надійність».
20. Всеукраїнська громадська організація «Національний комітет робочого руху України».
21. Міжнародна громадська організація «Лайф інтернешнл».
22. Політична партія «Праведність».
23. Політична партія «Сильна Україна».
24. Всеукраїнська громадська організація «Кінологічний Альянс України».
25. Всеукраїнська громадська організація «Національне бюро журналістських розслідувань».
26. Всеукраїнська громадська організація «Національна спілка журналістів».
27. Всеукраїнська громадська організація «Національний конгрес журналістів».
28. Всеукраїнська громадська організація «Національна спілка журналістів України».
29. Всеукраїнська громадська організація «Національна спілка засобів масової інформації».
30. Всеукраїнська громадська організація «Національна спілка громадських організацій».
31. Всеукраїнська громадська організація «Національне бюро розслідувань».
32. Всеукраїнська громадська організація «Національна спілка об'єднань громадян України».

33. Всеукраїнська громадська організація «Комітет по боротьбі з корупцією».
34. Всеукраїнська громадська організація «Народний контроль України».
35. Громадська організація «Українська Асоціація Випускників Літературного Інституту».
36. Всеукраїнська громадська організація «Православне козаке військо».
37. Всеукраїнська громадська організація «Сінема».
38. Громадська організація «Українська асоціація системних розстановок».
39. Всеукраїнська громадська організація «Взаємодопомога».
40. Всеукраїнська громадська організація «Союз платників податків України».
41. Міжнародна громадська організація «Агенція артполе».
42. Всеукраїнська громадська організація «Національна спілка підприємств України».
43. Політична партія «За справедливість».
44. Всеукраїнська громадська молодіжна організація «Молодіжний рух «Здорова Україна».
45. Всеукраїнська громадська організація «Комітет протидії корупції та організованій злочинності».
46. Політична партія «Сер Генрі».
47. Трудова пенсійна партія України.

Підстави відмови можуть бути найрізноманітніші, багато у чому органи легалізації можуть вбачати «суперечність» на власний розсуд. Не вказується у відмовах, яке, наприклад, положення статуту — якій саме статті та частині якого законодавчого акту суперечить. Таким чином у загальному формулюванні «статут благодійної організації не відповідає частині 4 статті 12 Закону «Про благодійництво та благодійні організації» (статут (положення) благодійної організації не повинен суперечити законодавству України), «статут громадської організації суперечить вимогам частини 4 статті 13 Закону «Про об'єднання громадян» (статутний документ об'єднання громадян не повинен суперечити законодавству України), організації не знають що саме суперечить закону, навіть у разі повторного подання документів не виключені повторні відмови у легалізації.

Органи легалізації вимагають навіть у найменуванні громадських та благодійних організацій включати територіальний статус та назву населеного пункту, в результаті чого після легалізації державні реєстратори відмовляють у включенні в реєстр юридичних осіб, оскільки вимоги до найменувань юридичних осіб є зовсім іншими. Найменування визначається загальними зборами чи іншим вищим органом управління громадських чи благодійних організацій, і вимоги органів легалізації є втручанням у внутрішні питання організацій. Підстави відмови та правозастосування у різних областях та різними органами легалізації є неоднаковими та на власний розсуд.

Так Новомосковське міськрайонне управління юстиції у відмові № 01/3-508 від 06.08.2010 р. в реєстрації Новомосковського міського дитячого благодійного фонду «Зоряна родина» вказало, що «назва організації не містить визначення області, на яку поширюється діяльність». Таким чином, фонд вказав район і територіальний статус у своїй назві, але на думку органів легалізації, потрібно вказати ще область. Натомість виконком Джанкойської міської ради відмовив у легалізації Джанкойської міської громадської організації «Комітет по боротьбі із корупцією та аморальністю» через те, що найменування не відповідає вимогам законодавства про юридичні особи та не має містити посилання на статус та назву населеного пункту.

Характерною є наступна справа щодо неправомірної відмови у реєстрації громадської організації. Гостомельська селищна рада Київської області відмовила у реєстрації громадської організації «Громадська організація жителів селища Гостомель «Самоврядування». Зокрема, 27 червня 2007 року листом № 1052 рада повідомила засновників про те, що розгляд заяви про реєстрацію організації відбудеться 13 липня 2007 року, а також повторно запропоновано «привести її Статут у відповідність до чинного законодавства України, оскільки п.п. 2.1.3, 2.1.11, 2.1.12, 2.1.13, 2.2.3 та 2.3.9 Статуту суперечить ст. 20 Закону України «Про об'єднання громадян». Рішенням ради від 13 липня 2007 року № 144 громадській організації було відмовлено у реєстрації в зв'язку з невідповідністю її Статуту вимогам ст. 20 Закону

## Х. СВОБОДА ОБ'ЄДНАНЬ (АСОЦІАЦІЙ)

про об'єднання громадян. Засновники оскаржили цю Постанову і це рішення було скасовано Постановою Ірпінського міського суду Київської області від 20 грудня 2007 року. Рада подала апеляцію. Київський апеляційний адміністративний суд рішенням від 17 лютого 2009 року підтвердив рішення суду першої інстанції щодо незаконності відмови. Зокрема, у рішенні було зазначено, що «відмовивши в реєстрації громадської організації «Громадська організація жителів селища Гостомель» Відповідачем порушено вимоги ст. 16 Закону № 2460, а саме, не зазначено підстав такої відмови». Тобто, суд вказав, що простого посилання на статті закону при відмові не достатньо, а потрібно конкретно вказати, які положення не відповідають законодавству і чому. Проте така практика є загальнопоширеною, коли орган легалізації відмовляє у реєстрації лише посилаючись на порушення певних статей законів без вказування конкретних причин. 29 вересня 2009 року Вищий адміністративний суд залишив обидва рішення без змін і відхилив касаційну скаргу місцевої ради. Як видно з цієї справи, незважаючи на правоту організації, термін її реєстрації тривав до 2 років 4 місяців.

Слід додати, що є небагато бажаючих стільки часу боротися за своє право на об'єднання, оскільки люди бажають якнайшвидше розпочати здійснювати діяльність заради мети створення організації. Тому частіше вони виконують усі «забаганки» легалізуючого органу, навіть, коли вони є абсолютно незаконними.

Окружний адміністративний суд м. Києва 28 липня 2010 року визнав незаконною відмову Головного управління юстиції в місті Києві у реєстрації громадської організації «Енергія Майбутнього». У своєму рішенні суд достатньо обгрунтовано вказав на помилки у правовому висновку управління, котрі також є достатньо характерними безпідставними вимогами при реєстрації.

Окружний адміністративний суд м. Києва 14 грудня 2009 року<sup>13</sup> скасував рішення Головного управління юстиції в місті Києві від 6 квітня 2009 року № 374/02 «Про відмову в реєстрації громадської організації «АСОЦІАЦІЯ ФАЛУНЬ ДАФА» та зобов'язав повторно розглянути ці документи. Примітно, що засновники цієї організації подали документи для реєстрації ще 8 вересня 2008 року, тобто відмова у реєстрації була видана аж через 7 місяців, що є явним порушенням установленого законом триденного строку розгляду документів. Управління стверджувало, що ця організація є релігійною й має реєструватися відповідно до закону про свободу совісті та релігійні організації. Засновники організації стверджували, що організація не є релігійною течією, а програма даної організації направлена на вдосконалення психофізичних властивостей людської особистості, тобто, поліпшення здоров'я людини за допомогою фізичних вправ. Цікаво, що у цій справі МЗС України стверджувало, що «діяльність організацій даного спрямування може бути оцінена як анти китайська за суттю й така, що шкодить розвитку відносин між Україною та КНР та створює певні труднощі для роботи Посольства України в КНР», а відповідно до релігієзнавчого висновку Державного комітету України у справах національностей та релігій «ФАЛУНЬ ДАФА» є релігійною течією. У рішенні суду було зазначено:

*«Суд також звертає увагу на те, що висновок Відповідача щодо того, що «АСОЦІАЦІЯ ФАЛУНЬ ДАФА» є релігійною течією, є немотивованим та не знайшов свого правового обгрунтування у рішенні, яке є предметом розгляду в даній адміністративній справі. Мотивів, з яких Відповідачем зроблено висновок про те, що громадська організація «АСОЦІАЦІЯ ФАЛУНЬ ДАФА» є релігійною течією, Відповідачем в оскаржуваному рішенні не зазначено.»*

12 жовтня 2010 року Київський апеляційний адміністративний суд<sup>14</sup> підтвердив рішення від 14 грудня 2009 року щодо незаконності дій управління Мін'юсту при відмові у реєстрації ГО «Асоціація Фалунь Дафа». Фактично цій організації необгрунтовано постійно відмовляють у реєстрації з 2006 року.

<sup>13</sup> <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/8403099>.

<sup>14</sup> <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11885444>.

Київський апеляційний адміністративний суд 10 червня 2010 року відхилив апеляційну скаргу на постанову Окружного адміністративного суду м. Києва від 23 квітня 2009 року, котрим визнані неправомірними дії Мін'юсту щодо відмови у реєстрації політичної партії «Соціалістична партія регіонів». Міністерство юстиції «не вважало назву «Соціалістична партія регіонів» суттєво відмінною від зареєстрованих «Партія регіонів» та «Соціалістична партія України» і вбачало в цьому можливість порушення виборчих прав громадян». У суді були оглянуті два висновки мовознавців, у яких були висловлені різні точки зору з цього питання — д.ф.н., проф. С.Я. Єрмоленка та д.ф.н. І.А. Синиці. А саме, в першому листі йшлося про те, що «назва «Соціалістична партія регіонів» не коректна», а в іншому вказано, що «назва «Соціалістична партія регіонів» не тотожна назвам «Партія регіонів», «Соціалістична партія України», а тому може бути зареєстрована», що суперечить один одному. Апеляційний суд вважав, що суд взагалі не мав права звертатися до цих листів, оскільки вони «носять інформативний характер та не тягнуть за собою жодних правових наслідків для Міністерства юстиції», а тому рішення Мін'юсту є правильним. Така позиція є достатньо дивною, оскільки рішення Мін'юсту щодо тотожності назви партії фактично суперечить висновкам мовознавців.

Окружний адміністративний суд м. Києва 13 квітня 2010 року підтвердив відмову Мін'юсту реєструвати політичну партію «Сер Генрі». Суд постановив, що «використання в назві політичної партії титулу «Сер», що історично ніколи не був в україномовному вживанні, є прямою вказівкою на вплив іноземної держави на партію», а тому її створення суперечить статті 37 Конституції України.

Перед виборами, проблеми з легалізуючими органами часто виникали у політичній партії «Батьківщина». Зокрема, управління Мін'юсту відмовлялися реєструвати зміни керівників декількох місцевих осередків цієї партії, а Печерський районний суд м. Києва незрозуміло, з яких правових підстав, як захід забезпечення позову, що подавався звільненими керівниками, забороняв членам партії проводити свої партійні конференції та обирати своїх керівників. Таким чином, блокувалася на невизначений час діяльність місцевого осередку, й він, наприклад, не міг затверджувати списки кандидатів у депутати на місцевих виборах.<sup>15</sup> При цьому звільнені керівники намагалися зареєструвати свій список кандидатів у депутати, а органи влади цьому активно сприяли. Лише під тиском громадськості та міжнародної спільноти не вдалося зареєструвати списки кандидатів від клонів партії. Проте головна проблема залишилася, й ця партія так і не змогла висунути своїх кандидатів, зокрема, у Київській та Львівській областях.

Наприклад, у серпні 2010 року було змінено керівні органи Київської обласної організації політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина», оскільки начебто вони почали здійснювати діяльність на користь провладної партії. 21 серпня партія звернулася до Головного управління юстиції у Київській області, проте 30 серпня управління прийняло рішення «про не взяття до відмова інформації про зміни у складі керівних органів». Законом не передбачена така форма відповіді, як «не взяття до відома». Але фактично управління здійснило втручання в управління партією, оскільки почала перевіряти легітимність проведення XIII звітно-виборної конференції Київської обласної організації партії.

Трохи раніше, 25 травня 2010 року президія політичної ради партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» звільнила В.Майбоженка з посади голови Київської обласної організації цієї політичної партії. Проте Майбоженко звернувся до суду з позовом про визнання цього рішення незаконним. 13 липня він подав позовну заяву. Того ж дня, справа була прийнята і призначено склад суду, було відкрито провадження, а також суддя задовольнив клопотання позивача про забезпечення позову, котрим зупинив дію усіх рішень щодо звільнення Майбоженка. Видається, що така швидкість просування справи неможлива у звичній справі, де суддя є незалежним.

---

<sup>15</sup> «Тимошенко звинуватила владу у крадіжці обласних осередків її партії», 9 вересня 2009 року, <http://helsinki.org.ua.index.php?id=1284056834>.

## Х. СВОБОДА ОБ'ЄДНАНЬ (АСОЦІАЦІЙ)

8 вересня Майбоженко оскаржив нові рішення політичної ради партії від 14 липня про своє звільнення. Як і минулого разу, позовну заяву було прийнято, призначено склад суду у тому ж складі, що і попереднього разу, було відкрито провадження і знову було задоволено заяву про забезпечення позову. Тільки тепер цієї ухвалою суд не тільки зупинив дію всіх рішень щодо Майбоженка, але й також заборонив Головному управлінню юстиції Київської області реєструвати будь-які зміни у керівництві партії.

Обидва позови не були розглянуті до кінця 2010 року, і фактично діяльність обласного осередку партії була повністю заблокована на часі місцевих виборів у вересні-листопаді 2010 року. Тим часом, особи, що не погодилися з власним звільненням, намагалися продовжити діяльність обласного відділення всупереч інтересам партії, зокрема, вони намагалися зареєструвати своїх представників у виборчих комісіях чи свій список кандидатів у депутати до Київської обласної ради.

### 3. ПЕРЕВІРКА ДІЯЛЬНОСТІ ОБ'ЄДНАНЬ

Відповідно до статті 25 Закону про об'єднання громадян легалізуючий орган має право проводити перевірку статутної діяльності організації.

Упродовж 2009 року Міністерством юстиції було перевірено додержання статутних положень 337 об'єднань громадян та інших громадських формувань. За результатами перевірок встановлено, що діяльність 275 (82% від перевірених організацій) з них відповідає вимогам законодавства та положенням їхніх статутів. У статутній діяльності 62 (18% від перевірених організацій) було виявлено порушення норм законодавства та їхніх статутів. Зазначеним організаціям вказано на порушення та відмовлено в реєстрації (погодженні) змін до статутних документів.

Територіальними органами юстиції у 2009 році перевірено статутну діяльність близько 9 тис. об'єднань громадян (у 2008 — 7,3 тис., 2007 — 6,5 тис.) та було винесено 572 попередження (у 2008 — 730, 2007 — 550).

Це показує щорічне істотне збільшення перевірок громадських формувань з боку органів юстиції.

Найактивніше ця робота проводилася головними управліннями юстиції в Запорізькій, Черкаській, Донецькій, Одеській, Житомирській, Кіровоградській, Миколаївській областях та м. Києві. Першими у рейтингу здійснення контрольних повноважень є районні, міські, міськрайонні управління юстиції у Житомирській, Одеській, Донецькій, Київській, Миколаївській та Полтавській областях.

За результатами перевірок із загальної кількості перевірених легалізуючими органами у 2009 році громадських формувань (9 тис.) відсутні за адресою місцезнаходження близько 1,3 тис. (14,5% від перевірених організацій), про що складено відповідні акти; отримали рекомендації, попередження про необхідність приведення діяльності у відповідність до законодавства та положень статуту близько 1,4 тис. (15,5%) громадських формувань.

Упродовж 2009 року проведено планові та позапланові перевірки 66 політичних партій. У статутній діяльності 17 партій виявлено типові недоліки. Йдеться про порушення порядку формування делегатського складу з'їздів, конференцій міськими, районними, обласними організаціями партій, неповідомлення структурними утвореннями партій управлінням юстиції про зміну керівних органів та їхнє місцезнаходження; невиконання частини шостої статті 11 Закону про політичні партії щодо утворення районних, міських у містах обласного значення, районних у містах Києві та Севастополі та первинних організацій тощо.

При цьому одним із головних завдань Мін'юст визначає подальшу інтенсифікацію таких перевірок.

Відсутність у законодавстві чітких підстав ініціювання позапланових перевірок зумовлює їх застосування на власний розсуд органами легалізації. За Методичними рекоменда-

ціями щодо виконання Міністерством юстиції та його територіальними органами визначених законодавством контрольних повноважень у сфері діяльності громадських організацій<sup>16</sup> контрольні повноваження реалізуються: під час реєстрації змін до статутних документів, опрацювання інформації про зміни у складі керівних органів об'єкта контролю; шляхом здійснення планових перевірок громадських організацій (спеціальний річний план); шляхом здійснення позапланових перевірок об'єкта контролю у разі надходження інформації від правоохоронних органів, скарг громадян та об'єднань громадян, або за ініціативою легалізуючого органу у разі оприлюднення у ЗМІ інформації про незаконну (нестатутну) діяльність об'єкта контролю. За яких умов розпочинають перевірки виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад, які також відповідно до чинного законодавства є органами легалізації, невідомо. При цьому відповідно до статті 25 Закону «Про об'єднання громадян», представники органів легалізації мають право бути присутніми на заходах, що проводяться об'єднаннями громадян, вимагати необхідні документи, одержувати пояснення.

#### 4. ТИСК НА ОРГАНІЗАЦІЇ, ЇХНІХ ЛІДЕРІВ ТА ЧЛЕНІВ

2010 рік відзначився значним ростом тиску на громадські організації та їхніх активістів.

Співробітник Головного Управління по боротьбі з організованою злочинністю МВС України у Вінницькій області 2 лютого 2010 року навідався до офісу Вінницької правозахисної групи з метою перевірки «законності діяльності Вінницької правозахисної групи, в частині поширення заяв, які наносять шкоду міжнародному іміджу України». На прохання співробітника ГУБОЗ йому були надані завірені копії установчих документів ВПГ — статуту, свідоцтва про державну реєстрацію, довідок про постановку на облік в ДПІ та в Управлінні статистики. Також, на вимогу «перевіряючого», було надано письмові пояснення щодо оприлюдненої Вінницькою правозахисною групою заяви з приводу затримання в Закарпатській області біженця Ахмеда Чатаєва<sup>17</sup>. Саме ця заява правозахисників є такою, яка, на думку МВС України, може завдавати шкоди міжнародному іміджу України.<sup>18</sup> На цьому дії ГУБОЗ закінчилися.

15 жовтня 2010 року у квартирі координатора Вінницької правозахисної групи Дмитра Гройсмана на підставі санкції Ленінського районного суду міста Вінниці від 22 вересня 2010 року працівники міліції провели обшук в рамках відкритої кримінальної справи за розповсюдження порнографії. Кримінальна справа стосується розміщення Гройсманом у своєму блозі «Живого Журналу» відеоролика<sup>19</sup>, котрий знаходиться у вільному доступі на сервісі youtube. У цьому відеоролику, що був показаний по російському телебаченню, показують зняті прихованою камерою сцени начебто за участю відомих російських опозиціонерів. Цей ролик розміщений на багатьох ресурсах і не поширювався особисто Гройсманом. За словами Гройсмана, він був розміщений, щоби показати, як можуть втручатися в приватне життя опозиціонерів та активістів з метою їх дискредитації.

Після завершення обшуку працівники міліції виявили бажання оглянути офіс Вінницької правозахисної групи, котрий вона орендує у сусідній квартирі. Не маючи санкції суду, вони звернулися до власника приміщення, з проханням дозволити огляд. Власник не заперечив, але зазначив, що приміщення орендує організація, там знаходяться виключно речі

---

<sup>16</sup> Див. Методичні рекомендації щодо виконання Міністерством юстиції та його територіальними органами визначених законодавством контрольних повноважень у сфері діяльності громадських організацій. <http://www.minjust.gov.ua/0/7744#9>

<sup>17</sup> Див. тут: <http://korrespondent.net/ukraine/politics/1033870>.

<sup>18</sup> ГУБОЗ МВС України перевіряє законність нанесення Вінницькою правозахисною групою шкоди міжнародному іміджу України, <http://helsinki.org.ua.index.php?id=1265196163>.

<sup>19</sup> Див. тут: <http://di-mur.livejournal.com/129792.html>.

## Х. СВОБОДА ОБ'ЄДНАНЬ (АСОЦІАЦІЙ)

організації і потрібен також її дозвіл. Увійшовши до офісу Вінницької правозахисної групи, працівники міліції одразу фактично провели обшук та виїмку документів та обладнання, оскільки ті здалися їм підозрілими. Зокрема, були вилучені усі комп'ютери та носії інформації, уся фінансова документація організації, конфіденційна інформація про клієнтів та біженців, письмова комунікація між Вінницькою правозахисною групою та Європейським судом з прав людини щодо справ *Kulik v. Ukraine*, *Zabolotni v. Ukraine* та *Aleksei Makarov v. Ukraine*. Вилучені документи жодним чином не стосуються тієї кримінальної справи, в рамках якої проводився обшук.

За законом обшук може проводитися удень, проте цей обшук тривав аж до 2 ночі у кращих традиціях радянського КДБ. Також дивно, що санкція на обшук не виконувалася практично місяць, а обшук був проведений саме того дня, коли Гройсман був у відрядженні в іншому місті і не міг бути присутнім.

Після обшуку Гройсмана декілька разів викликали на допит, проте значна кількість питань не стосувалися розслідуваної кримінальної справи, а стосувалися діяльності Вінницької правозахисної групи. Також були допитані ще кілька членів організації.

Очевидно, що усі ці процесуальні дії та вилучені речі не мали жодного стосунку до штучно відкритої кримінальної справи, проте мали на меті вилучення доказів порушень прав людини та паралізування роботи організації.

Вилучена документація станом на листопад 2010 року не повернута організації. Серед документів знаходяться також і документи, що стосуються судових справ осіб, яким Винницька правозахисна група надає правову допомогу. Це ставить під загрозу своєчасність вчинення процесуальних дій. Таким чином, правоохоронці чинять перешкоди у доступі до суду або у ефективній участі у розгляді багатьом людям.

1 вересня 2010 року в місті Комсомольську Полтавської області скоєно замах на життя активіста робітничого руху на Полтавському гірничо-збагачувальному комбінаті, члена профкому Первинної профспілкової організації ВП «Народна солідарність» Василя Карєва. Повертаючись з роботи після нічної зміни вранці В.Карєв відчув несправність у роботі свого автомобіля. Зупинивши машину та ретельно оглянувши її, він з'ясував, що всі чотири гайки переднього колеса автомобіля майже повністю викручені. Карєв є одним з організаторів робітничої акції на Полтавському ГЗК у серпні 2010 року, який відмовляється звільнитися з роботи під тиском адміністрації «за згодою сторін». На даний момент заяви про звільнення вже підписані чотирма з 15 фігурантів складеного адміністрацією підприємства «чорного списку»: І.Божком, С.Бурлакою, В.Савчуком та О.Татариним. Заява щодо замаху на життя робітничого активіста була передана профспілкою «Народна солідарність» до правоохоронних органів.

8 жовтня 2010 року начальник Євпаторійського МВ МУ МВС України в АР Крим О.Осадчий надіслав вимогу Голові Всеукраїнської громадської організації інвалідів-користувачів психіатричної допомоги «Юзер» Р.Імерелі надіслати йому копії фінансових та бухгалтерських документів організації, а також документацію по проекту, що виконувався цією організацією, начебто з метою перевірки, на які цілі використовувалися кошти, отримані за проектом. Зокрема, мова йшла про проект моніторингу порушень прав людини в психіатричних закладах АР Крим, що зафіксував серйозні масові порушення. Саме після оприлюднення попередніх результатів цього проекту керівника цього проекту Андрія Федосова було побито та він отримав серію погроз телефоном. Жоден з цих випадків до сьогодні не розслідуваний, незважаючи на численні звернення правозахисників<sup>20</sup>. Навпаки, з цього листа випливає, що міліція почала розслідування щодо цієї правозахисної організації. Невідомо, на яких підставах це здійснюється та у вчиненні якого злочину підозрюється Федо-

<sup>20</sup> Див., наприклад, Лист до Генерального прокурора від міжнародної правозахисної організації Human Rights Watch від 5 травня 2010 року: <http://www.hrw.org/en/news/2010/05/05/letter-prosecutor-general-ukraine-re-andrey-fedosov>.

сов. Очевидно, що такі дії мають на меті залякування та припинення подальшої реалізації цього проекту та діяльності організації в цілому.

Серйозним випадком переслідування громадського активіста за свою діяльність є рішення вінницького суду про примусову госпіталізацію Бондаренка А.В. для обстеження психічного стану лише за те, що він подає багато скарг. Рішення ухвалене, незважаючи на наявні у справі довідки про нормальний стан його здоров'я<sup>21</sup>.

### 5. ТИМЧАСОВА ЗАБОРОНА ВИДІВ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ЛІКВІДАЦІЯ ОБ'ЄДНАНЬ

За даними ЄДРПОУ за 2009 рік було знято з реєстрації 63 політичні партії чи їхні осередки, 450 громадських організацій, 21 релігійну організацію та 177 профспілок чи їх об'єднань.

Як повідомив Мін'юст на своєму сайті: «За результатами аналізу та узагальнення інформації територіальних органів юстиції про виконання політичними партіями частини шостої статті 11 Закону України «Про політичні партії в Україні» встановлено, що 8 партій цієї норми не виконали, оскільки протягом 6-місячного терміну вони не здійснили заходів щодо реєстрації своїх обласних, міських, районних організацій у більшості областей України, містах Києві, Севастополі та Автономній Республіці Крим. У зв'язку з цим Міністерство звернулося до Окружного адміністративного суду у м. Києві з поданнями про анулювання реєстраційних свідоцтв цих 8 партій» (за 6 міс. 2010 — 4 партій). Оглянемо декілька таких справ.

Наприклад, на підставі постанови Окружного адміністративного суду м. Києва від 1 березня 2010 року було анульовано реєстраційне свідоцтво політичної партії «Захист місцевих інтересів народу» (наказ Мін'юсту від 20.05.2010 № 1093/5).

Рішенням цього ж суду 29 вересня 2009 року була ліквідована партія «Народна воля», проте вона подала апеляцію, котра 5 листопада 2009 року була задоволена і рішення про скасування партії було скасовано. У цьому цікавому рішенні Київський апеляційний адміністративний Суд, цитуючи Європейську конвенцію про захист прав людини та Керівні принципи щодо заборони політичних партій та подібних утворень, що ухвалені Венеціанською Комісією на 41 пленарній сесії (Венеція, 10-11 грудня 1999 року) зазначив:

«Станом на 3 квітня 2009 року відповідачем було утворено первинні осередки та місцеві партійні організації у 15 областях України, що становить більше половини від кількості адміністративно-територіальних одиниць України, визначених ст. 133 Конституції України.

До моменту подачі позову в суд першої інстанції, станом на 31 липня 2009 року в Україні діяла вже 21 обласна організація політичної партії «Народна воля».

В той час як анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії за своїми правовими наслідками є фактично примусовим припиненням політичної партії та подібним до заборони заходом.

Оскільки осередки Відповідача функціонують в більшості областей України, діяльність Відповідача не несе загрози незалежності, конституційному ладу, суверенітету України, правам і свободам її громадян, заборона діяльності Відповідача шляхом анулювання реєстраційного свідоцтва не може бути застосована.»

Рішенням Окружного адміністративного суду м. Києва у жовтні 2010 року на тих же підставах Мін'юсту було відмовлено у задоволенні позову про ліквідацію партії «Україна Майбутнього», у лютому 2010 року — Політичної партії «Партія захисту прав людини», у листопаді 2009 року — партії «Громадянський рух України», у грудні 2009 року — Громадянської партії України та партії «Пробудження», у 2009 році — Прогресивно-Демократич-

<sup>21</sup> Детальніше про переслідування Бондаренка див. у розділі «Право на свободу».



## Х. СВОБОДА ОБ'ЄДНАНЬ (АСОЦІАЦІЙ)

ної Партії України (апеляційна скарга Мін'юсту 12 жовтня 2010 року була задоволена лише частково і не змінила по суті рішення).

Одночасно, за цими ж мотивами рішенням Київського апеляційного адміністративного суду від 11 лютого 2010 року було відмовлено у задоволенні апеляційної скарги партії «Партія Права» на рішення суду першої інстанції про її ліквідацію. Раніше Постановою Печерського районного суду м. Києва від 30 травня 2007 року позов Мін'юсту було задоволено та анульовано її реєстраційне свідоцтво від 1 червня 2006 року. Ухвалою Київського апеляційного адміністративного суду від 11 червня 2008 року було відмовлено у задоволенні апеляційної скарги. Ухвалою Вищого адміністративного суду України від 26 березня 2009 року було задоволено касаційну скаргу Політичної партії «Партія Права», справу було направлено до суду апеляційної інстанції на новий судовий розгляд, котрий постановив по суті те ж рішення. Це рішення від 11 лютого 2010 року було повторно скасовано Ухвалою Вищого Адміністративного суду від 14 вересня 2010 року, й справа знову була направлена на розгляд апеляційного суду, котрий вже двічі розглядав цю справу.

У липні 2010 року політична партія «За Україну!» заявила, що управління Мін'юсту зверталися до суду з метою скасувати її місцеві осередки. Наприклад, без повідомлення представників партії, на закритому засіданні, Сумський окружний адміністративний суд скасував державну реєстрацію Сумської обласної організації партії «За Україну!». Партія заявила, що це робилося з метою усунути її від місцевих виборів.

Не існує логічного пояснення таким прагненням Мін'юсту та його територіальних управлінь щодо скасування реєстрації партій та їхніх осередків, оскільки судова практика є достатньо однозначною і у таких позовах майже завжди відмовляють. Можна припустити, що існує певне завдання для жорсткого контролю над партіями та зменшення їхньої кількості.

Різні органи влади намагалися ліквідувати громадські формування через суд. Зокрема, Прокуратура або управління Мін'юсту намагалися ліквідувати організації через відсутність її за місцем реєстрації, а податкові інспекції — через неподання встановленої законом звітності.

Так, 6 липня 2009 року Окружний адміністративний суд АР Крим задовольнив позов Прокурора Красногвардійського району про примусову ліквідацію Громадської організації Красногвардійська районна «Спілка сприяння освіти та просвіті». Перевіркою Красногвардійського районного управління юстиції АР Крим статутної діяльності організації було встановлено, що за адресою, вказаною у статутних документах, громадська організація не знаходиться, у зв'язку з чим проведення перевірки стало неможливим. Про відсутність організації складені акти від 24.03.2008 р., від 05.08.08 р. та від 16.04.09 р. Суд у своєму рішенні постановив:

«За таких обставин суд приходять до висновку що Громадська організація Красногвардійська районна «Спілка сприяння освіти та просвіті» не знаходиться за юридичною адресою, організація не проводить засідання та переобрання статутних органів, не надає легалізуючому органу інформацію про здійснення статутної діяльності, відомості про склад керівництва центральних статутних органів що є порушенням положень Закону України «Про об'єднання громадян» і заподіює шкоду інтересам держави, зважаючи на неможливість держави в особі уповноважених нею органів контролювати діяльність громадської організації.»

За схожого формулювання 23 липня 2009 року за позовом Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в АР Крим була ліквідована «Асоціація скаутів України». У своєму рішенні окружний адміністративний суд АРК зазначив:

«За таких обставин суд приходять до висновку що Асоціація скаутів Криму не знаходиться за юридичною адресою, не веде оперативний і бухгалтерський облік, не надає звітність по обов'язкових платежах, не вносить платежі в порядку і розмірах, передбачених законодавством, що є порушенням ст.ст. 24, 26 Закону України «Про об'єднання громадян» і заподіює шкоду інтересам держави, зважаючи на неможливість держави в особі

## ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

уповноважених нею органів (пенсійного фонду) контролювати фінансово-господарську діяльність громадської організації.

Організація не проводить засідання та переобрання статутних органів, що є грубим порушенням положень п. 6.5 Статуту відповідно до якого Правління товариства не рідше за один раз на рік проводить засідання, на яких затверджує рішення президіума про включення в товариство нових членів та введення їх представників у склад правління.»

Схожим за змістом рішенням Окружного адміністративного суду АРК 9 вересня 2009 року була ліквідована Молодіжна громадська організація «Кримська спілка активної молоді», 26 листопада 2009 року — *Сакська міська організація «Українська соціал-демократична молодь»*.

Лідером по кількості таких позовів є Одеса. Рішеннями Одеського окружного адміністративного суду від 3 вересня 2009 року за адміністративними позовами Головного управління юстиції в Одеській області були ліквідовані Регіональний фонд солдатських матерів — «Надія-ініціатива», товариство «Йога та життя» через відсутність за юридичною адресою, ненадання інформації про свою діяльність. За цією ж підставою рішеннями від 18 грудня 2009 року були ліквідовані Одеське обласне правління Науково-технічного товариства радіотехніки, електроніки та зв'язку України, Одеський дитячий фонд лейкозу та ГО «Азбука любові». Також рішеннями цього ж суду від 17 березня 2010 року було ліквідовано Громадську організацію «МАРІЯ-А», від 9 червня 2010 року — ліквідовано Громадську організацію «ФАРАОН», від 25 червня 2010 року — Громадську організацію «Клуб спортивної рибалки», 19 липня 2010 року — Біляївську районну організацію «Союза Чорнобиль».

Окружний адміністративний суд міста Києва 24 березня 2010 року відмовив Державній податковій інспекції у Оболонському районі м. Києва у позові про припинення юридичної особи Громадська організація «Центр громадських ініціатив «Інформаційне суспільство» через неподання нею встановленої законодавством податкової звітності. Суд встановив, що з подібними позовами можуть звертатися виключно легалізуючий орган або прокуратура, а податкова інспекція таких повноважень не має. Аналогічно, за такими ж мотивами, Окружний адміністративний суд міста Києва 17 березня 2010 року відмовив Державній податковій інспекції у Оболонському районі м. Києва у ліквідації Оболонської районної організації Всеукраїнської Партії миру і єдності.

Раніше, у Доповіді за 2008 рік, ми згадували справу щодо неправомірної ліквідації ГО «Євразійська спілка молоді». Громадська організація «Євразійська спілка молоді» була легалізована шляхом письмового повідомлення про заснування на підставі наказу Головного Управління юстиції в Харківській області № 70/2 від 24 квітня 2007 року.

Наказом Головного управління юстиції в Харківській області від 04.09.2007 року № 267/2 до Громадської організації «Євразійська спілка молоді» було застосовано стягнення у вигляді попередження. Постановою Харківського окружного адміністративного суду від 19.09.07 по справі № 2а-1466/07 за позовом заступника прокурора Харківської області в інтересах Головного управління юстиції у Харківській області до ГО «Євразійська спілка молоді» (ЄСМ) діяльність організації була заборонена строком на три місяці. Вказана постановою суду була оскаржена до Харківського апеляційного адміністративного суду, постановою якого від 20.08.2008 року скарга була залишена без задоволення.

Харківський окружний адміністративний суд рішенням від 6 листопада 2008 р. постановив ліквідувати ГО «ЄСМ». Організація подала апеляційну скаргу. Харківський апеляційний адміністративний суд 6 липня 2009 року скасував рішення про ліквідацію та прийняв рішення про відмову в задоволенні позову. Зокрема, він зазначив:

«При цьому колегія суддів зазначає, що суд першої інстанції дійшов помилкового висновку щодо продовження Громадською організацією «Євразійська спілка молоді» протиправної діяльності після накладення стягнень у вигляді попередження та тимчасової заборони діяльності.

## Х. СВОБОДА ОБ'ЄДНАНЬ (АСОЦІАЦІЙ)

Так, до протиправної діяльності судом першої інстанції віднесено здійснення Громадською організацією «Євразійська спілка молоді» діяльності без зареєстрованих у встановленому законом порядку статуту та символіки та не знаходження відповідача за юридичною адресою...

При цьому колегія суддів зауважує, що ч. 1 ст. 32 Закону України «Про об'єднання громадян» визначає вичерпний перелік випадків, за наявності яких існують підстави для примусового розпуску (ліквідації) об'єднання громадян.

**В зазначеному переліку, який не підлягає розширеному тлумаченню, відсутня така підстава як не перебування громадської організації за її офіційною адресою.**

Колегія суддів вважає також хибними висновки суду першої інстанції щодо визнання факту не перебування громадської організації за її офіційною адресою протиправною діяльністю.

З огляду на викладене, колегія суддів дійшла висновку про невідповідність висновків суду обставинам справи, а тому прийняття незаконного рішення.

При цьому колегія суддів зауважує, що судом першої інстанції об'рунтовано не взято до уваги посилання прокурора та позивача, що під час дії постанови Харківського окружного адміністративного суду від 19.09.07 р. (строк якої закінчується 29.12.07 р.) прихильники ХОГО «ЄСМ» та Міжнародного євразійського руху з центром у м. Москва (РФ) продовжували здійснювати антиукраїнську діяльність як в м. Харкові, так і в інших регіонах України. Неодноразово прихильниками ХОГО ЄСМ, в порушення рішення Харківського окружного адміністративного суду, проводилося пікетування будівлі Слідчого Управління ГУМВСУ в Харківській області з вимогами звільнити від кримінальної відповідальності активістів ХОГО ЄСМ, що приймали участь у поваленні пам'ятного знаку воїнам УПА 20.12.06 р., пікетування будівлі Харківської міської ради з вимогами припинити «політичні переслідування» активістів ХОГО «ЄСМ». 14 жовтня 2007 року в Молодіжному парку м. Харкова прихильники ХОГО «ЄСМ» порушуючи ст. 185-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення, використовували символіку ХОГО «ЄСМ» (прапори та пов'язки) та намагалися спровокувати фізичне протистояння з представниками націонал-демократичних організацій. Також, співробітниками Київського РВ ГУМВСУ в Харківській області був затриманий громадянин України, який стверджував, що є керівником Люботинського осередку ХОГО «ЄСМ», відносно якого було складено адміністративний протокол про порушення ст. 185-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 14.10.2007 року № 006616 в графі «Пояснення особи, яка притягується до адміністративної відповідальності» зазначено «приймав в мітингу участь від «Євразійської спілки». Звертають увагу суду на те, що на офіційному сайті ГО «ЄСМ» ([www.rossia3.ru](http://www.rossia3.ru)) з'явилося повідомлення про наміри функціонерів ЄСМ вбити Президента України Ющенка В.А., що містить ознаки злочину, передбаченого ч. 1 ст. 346 Кримінального кодексу України.

При цьому, колегія суддів зазначає, що долучені прокурором та позивачем до матеріалів справи докази не підтверджують факт здійснення протиправної діяльності саме Громадською організацією «Євразійська спілка молоді», з огляду на наступне.

Так, долучені прокурором та позивачем в об'рунтування здійснення відповідачем протиправної діяльності роздрукування з сайту мережі Інтернет ([www.rossia3.ru](http://www.rossia3.ru)), не можуть бути прийняті колегією суддів у якості належного доказу по справі, оскільки, як вбачається з листа Харківського національного університету радіоелектроніки від 02.06.2009 року та висновку спеціалістів Харківського національного університету внутрішніх справи 04.06.2009 року зазначений сайт зареєстровано на ім'я особи у м. Москва, Російської Федерація, будь-якого відношення відповідача до зазначеного сайту з матеріалів справи колегією суддів не встановлено.

Надані в підтвердження проведення відповідачем масових заходів фотокартки не підтверджують участь у зазначених масових акціях прихильників Громадської організації «Євразійська спілка молоді» та не встановлюють факту здійснення відповідачем протиправних дій в період тимчасової заборони його діяльності.»

Як бачимо, судова практика є достатньо різною. Суди є одностайними, що податкові інспекції не мають права подавати позови про ліквідацію громадської організації чи партії. Проте існує різна практика щодо ліквідації громадських формувань через неперебування за місцем реєстрації.

### 6. УЧАСТЬ В ОБ'ЄДНАННЯХ: ВСТУП, САНКЦІЇ ЗА УЧАСТЬ, ПРИМУСОВЕ ЧЛЕНСТВО

Протягом 2009-2010 років не зафіксовано випадків застосування санкцій за участь в об'єднаннях. Залишається чинною адміністративна відповідальність за керівництво чи участь у незареєстрованих об'єднаннях громадян (стаття 186-5 КУпАП).

Наприкінці 2009 року Європейський суд з прав людини передав на комунікацію уряду України справу Шерфедінов та інші проти України<sup>22</sup>. Ця заява була подана 9 особами, що є прихильниками Хізб-ут-Тахрір, міжнародної ісламської партії, що не має реєстрації в Україні. Вони обговорювали філософські концепції цієї партії та поширювали інформацію про неї. Зокрема, 15 вересня 2004 року вони поширили листівку «Звернення Хізб-ут-Тахрір до мусульман», котра біла підписана «Члени Хізб-ут-Тахрір в Україні». Районний відділ міліції м. Балаклава 22 березня 2005 року звернувся до суду щодо притягнення їх до адміністративної відповідальності за перебування в незареєстрованій організації. 31 березня 2005 року Балаклавський районний суд визнав їх винними у вчиненні цього адміністративного правопорушення та присудив штраф у різних розмірах від 425 до 527 гривень. Рішення було остаточним і не підлягало оскарженню. Під час суду четверо стверджувало, що не мають нічого спільного з цією партією, а інші казали, що не є її членами, проте цікавляться її ідеями. У результаті ці особи звернулися до Європейського суду з прав людини зі скаргою на порушення свободи асоціацій та свободи вираження поглядів.

У 2010 року стала знову звучати вже забута інформація про примушування до вступу до партій працівників певних професій. Зокрема, такі повідомлення надходили з Харківської області щодо примусу вчителів вступати до партії регіонів.

Проблеми також існують щодо членства в профспілках, особливо переслідувань зазнають голови або члени незалежних профспілок. Вони зазнають погроз звільнення чи погрози іншого характеру.

### 7. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Змінити чинний закон «Про об'єднання громадян», прийнявши закон «Про громадські організації», що повинен відповідати вимогам Європейської конвенції про права людини, Міжнародного пакту про громадянські та політичні права та Рекомендації Комітету Міністрів держав-членів Ради Європи «Про правовий статус неурядових організацій в Європі» (СМ/Rec(2007)14). Зокрема, серед іншого, необхідно:
  - зробити процедуру реєстрації дешевшою, швидшою та недискримінаційною в порівнянні з прибутковими організаціями;
  - скасувати подвійну реєстрацію громадських організацій, шляхом зосередження всіх реєстраційних функцій у Міністерстві юстиції та його місцевих управліннях або зробити реєстрацію ГО в порядку реєстрації усіх інших юридичних осіб;

---

<sup>22</sup> *Bayazet Ruslanovich Sherfedinov and Others against Ukraine*, заява № 29585/05 від 29 липня 2005 року.

## Х. СВОБОДА ОБ'ЄДНАНЬ (АСОЦІАЦІЙ)

---

- усунути дискримінаційні процедури реєстрації організацій та реєстрації змін до установчих документів порівняно із іншими юридичними особами через застосування до усіх єдиної процедури реєстрації, яка передбачена Законом «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» (в тому числі щодо переліку документів, вимог до документів, способів внесення змін та документів на реєстрацію змін);
  - зняти обмеження щодо видів діяльності об'єднань;
  - визнати право громадських організацій захищати права та інтереси не тільки «своїх» членів, а також дозволити займатися будь-якою діяльністю на користь інших осіб чи суспільства в цілому;
  - скасувати територіальне обмеження діяльності об'єднань (всеукраїнський статус може залишатися, проте він не повинен призводити до обмеження території діяльності місцевих об'єднань, а процедура отримання всеукраїнського статусу має бути добровільною);
  - надати можливість створювати різні форми об'єднань (об'єднання юридичних і фізичних осіб, асоціації об'єднань громадян та інших форм організацій, наприклад, благодійних організацій тощо);
  - усунути обмеження створювати територіальні підрозділи в інших адміністративно-територіальних одиницях;
  - скасувати планові та позапланові перевірки, контрольні повноваження органів легалізації за діяльністю громадських організацій, оскільки незаконна діяльність має контролюватися правоохоронними органами в межах законодавства;
  - скасувати обов'язок реєстрації місцевих осередків громадських організацій (мова не йде про асоціації та спілки громадських організацій, де члени є самостійними легалізованими об'єднаннями громадян);
  - визнати право громадських організацій здійснювати господарську діяльність без мети одержання і розподілу між засновниками прибутку й спрямуванням цього прибутку на статутну діяльність;
  - визнати право громадських організацій на символіку та не зобов'язувати їх в обов'язковому порядку її реєструвати.
2. Виключити статтю 186-5 Кодексу про адміністративні правопорушення, що встановлює відповідальність за керівництво чи участь у незареєстрованих об'єднаннях громадян.
  3. Внести зміни до закону про видавничу діяльність з метою дозволити неприбутковим організаціям, а не тільки підприємствам, засновувати видавництва й здійснювати видавничу діяльність.
  4. Внести зміни до закону про благодійництво та благодійні організації з метою:
    - гармонізації процедури їхньої реєстрації з об'єднаннями громадян та іншим законодавством, а також скасуванням подвійної реєстрації;
    - скасування територіального обмеження діяльності благодійних організацій;
    - дозволити створення інших форм благодійних організацій, наприклад, фондів (у тому числі, створених за заповітом).
  5. Підписати та ратифікувати Конвенцію про визнання правосуб'єктності міжнародних недержавних організацій (ETS № 124), що набула чинності 1 січня 1991 року.
  6. Узгодити законодавство, зокрема, закон про об'єднання громадян, про свободу совісті та релігійні організації з нормами Європейської конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів, ратифікованої парламентом у квітні 2007 року.
  7. Законодавчо визначити умови державної допомоги недержавним неприбутковим організаціям, зокрема, визначити критерії такої допомоги та порядок їх отримання. Зробити конкурсною та відкритою процедуру надання та використання державних коштів, що спрямовуються об'єднанням громадян на реалізацію державних програм.

# ХІ. СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ ТА ВИБОРУ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ<sup>1</sup>

## 1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Ситуація з дотриманням свободи пересування погіршилася в 2009–2010 роках. Основною негативною тенденцією було масове запровадження органами місцевого самоврядування комендантської години для неповнолітніх. Великою проблемою залишаються значні терміни розслідування кримінальних справ, що у випадку застосування до особи запобіжного заходу у вигляді «підписки про невиїзд» часто становить порушення свободи пересування. Особливою проблемою є необґрунтоване обмеження свободи пересування осіб, що звільнилися з місць позбавлення волі й за якими встановлений адміністративний нагляд. Є проблеми з видачею паспортів — як внутрішніх, так і для виїзду за кордон, що обмежує свободу пересування.

Варто відзначити повернення в 2010 році випадків, коли міліція обмежувала свободу пересування, щоби люди не потрапляли на мирні зібрання до Києва. Цього не було з 2004 року. Міліція блокувала без пояснень або за формальними причинами транспортні засоби (автобуси та мікроавтобуси), котрими їхали учасники мирних зібрань з інших міст. Часто перевізникам у таких випадках погрожували відібрати ліцензію. Такі випадки, зокрема, були зафіксовані в травні під час масових акцій опозиції, у серпні — під час візиту патріарха Кирила, жовтні-листопаді — під час акцій проти проекту Податкового кодексу. Міліція у всіх випадках заперечувала незаконність своїх дій.<sup>2</sup>

Проблемою також залишається незавершеність переходу від системи «прописки» до реєстрації: багато процедур залишаються неузгодженими, що обмежує вільний вибір місця проживання.

Практика видачі закордонних паспортів залишається незадовільною: вона надто довга в часі, вимагає подолання багатьох бюрократичних процедур, є дорогою та недоступною для

---

<sup>1</sup> Підготовлено Володимиром Яворським, виконавчим директором УГСПЛ.

<sup>2</sup> Див., наприклад: Опозиція заявляє, що влада намагається зірвати мітинг у Києві 11 травня, <http://www.newsru.ua/ukraine/07may2010/sorvatmeet.html>; У Тягнибока заявляють про тиск на перевізників через акцію під Радою, <http://world.pravda.com.ua/news/2010/05/7/5017305/>; Депутати Волиньради обурюються тиском на перевізників з боку ДАІ, <http://zik.com.ua/ua/news/2010/06/30/235059>; Акція протесту опозиції: автоінспекція та СБУ чинять тиск?, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,5979909,00.html>; На Хмельниччині здійснюється тиск на авто перевізників, <http://moyagazeta.com/news/a-2880.html>; На Тернопільщині і Львівщині теж кажуть про тиск ДАІ через мітинг у Києві, <http://www.pravda.com.ua/news/2010/05/10/5028407/>; Даїшникам наказали не пускати підприємців на акцію протесту до Києва, <http://tsn.ua/ukrayina/dayishnikam-nakazali-ne-puskati-pidpriyemciv-na-akciyu-protestu-do-kiyeva.html>; Міліція не пускала підприємців на мітинг під Раду, <http://www.pravda.com.ua/news/2010/10/21/5500627/>; Даїшникам наказали не пускати підприємців на акцію протесту до Києва, <http://www.4post.com.ua/politics/174132.html>; Не пустили на мітинг? <http://www.rivnepost.rv.ua/showarticle.php?art=025308>; Міліція перешкоджала підприємцям приїхати на мітинг до Києва, <http://www.newsmarket.com.ua/2010/10/10022222/militsiya-pereshkodzhala-pidpriyemtsyam-pr>

## **XI. СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ ТА ВИБОРУ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ**

---

багатьох громадян. Процедура видачі паспортів залишається неузгодженою, що породжує численну кількість зловживань та корупцію в цій сфері. Наприклад, численними є приклади вимагання документів, не передбачених законодавством (до прикладу, страхових полісів) чи сплати за послуги, котрі не передбачено законодавством (до прикладу, плата за довідку про відсутність судимості).

Також є проблема з внутрішніми паспортами. Часто порушуються терміни видачі паспортів, що обмежує права громадян, оскільки без паспорта вони не можуть отримати реєстрацію та здійснити багато інших, пов'язаних із цим дій. Частково міліція це пояснює відсутністю бланків паспортів. Проте часто проблема в іншому. Збереглася система паспортних столів, котрі переважно знаходяться в ЖЕКах, які зараз стали звичайними підприємствами. Користуючись цим, паспортні столи дуже часто відмовляють у видачі паспорта, його заміні, реєстрації за місцем проживання чи зняття з реєстрації або видання різних довідок через наявність заборгованості перед ЖЕКами за комунальні послуги. Очевидно, що така практика є незаконною, проте цьому сприяє слабкий контроль за паспортними столами з боку МВС.

Продовжують виникати періодичні конфлікти з-за не допуску Україною на свою територію іноземців. Загалом, за 9 місяців 2009 року прикордонники відмовили у в'їзді на територію країни 16 415 особам, за 9 міс. 2010 року — 13 576 особам (за 12 міс. 2008 року 24 760 особам).<sup>3</sup>

### **2. СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ: «ПІДПИСКА ПРО НЕВИЌЗД» ТА «АДМІНІСТРАТИВНИЙ НАГЛЯД»**

У зв'язку з проблемою тривалого багаторічного розслідування кримінальних справ, існує проблема застосування до особи запобіжного заходу у вигляді підписки про невиїзд відповідно до статей 148–150 Кримінально-процесуального кодексу.

Така особа не може залишити межі адміністративно-територіальної одиниці, де вона зареєстрована, без дозволу органу розслідування. Чим триваліший цей час, тим важче обґрунтувати втручання держави у свободу пересування особи.

18 лютого 2010 року Європейський суд з прав людини виніс рішення у справі Нікіфоренко проти України (заява № 14613/03), в якому постановив порушення статті 2 Протоколу № 4 Європейської Конвенції про захист прав людини (свобода пересування). У цій справі проти Нікіфоренко тривалий час проводилося кримінальне розслідування, справа неодноразово поверталася на додаткове розслідування. У період з 5 січня 1998 року по 22 жовтня 2008 року, тобто, 10 років 9 місяців та 19 днів, вона знаходилася під підпискою про невиїзд. Упродовж цього часу їй було заборонено залишати межі міста без дозволу: їй надавався декілька разів дозвіл на виїзд для зустрічі з рідними, і декілька разів вона це робила без дозволу. Суд погодився, що втручання у свободу пересування відбувалося відповідно до закону та переслідувало законну мету. Проте він не погодився, що такий тривалий строк дії цього обмеження є пропорційним втручанням у права Нікіфоренко. Крім того, суд додав, що особливо не пропорційно це виглядає з огляду на необґрунтовано тривале розслідування незначного дрібного злочину. А тому він визнав порушення свободи пересування.

7 жовтня 2010 року Європейський суд з прав людини виніс рішення у справі Похальчук проти України (заява № 7193/02), в якому визнав порушення свободи пересування через застосування «підписки про невиїзд». Проти заявника була порушена кримінальна справа і з 2000 року було застосовано запобіжний захід у вигляді підписки про невиїзд, котрий діяв до винесення рішення суду, тобто близько 10 років.

---

<sup>3</sup> Результати оперативно-службової діяльності Держприкордонслужби // Офіційний сайт Держприкордонслужби, [http://www.pvu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=48708&cat\\_id=78111](http://www.pvu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=48708&cat_id=78111).

Фактично ця проблема залишається тривалий час не вирішеною, незважаючи на рішення Європейського суду з прав людини. Раніше Європейський уже звертав увагу на цю проблему в справі *Меріт проти України* (рішення від 30 березня 2004 року).

Відповідно до закону про адміністративний нагляд, що діє з 1995 року, за особою, що звільнилася з місць позбавлення волі, судом можуть застосовуватися профілактичні заходи попередження та контролю. Проте такі заходи є фактичним обмеженням свободи пересування. Так, можна погодитися з тим, що така особа може певний час повідомляти правоохоронні органи про місце свого перебування. Проте відповідно до статті 10 цього закону до осіб, щодо яких встановлено адміністративний нагляд, за постановою суду можуть бути застосовані частково або в повному обсязі такі обмеження:

а) заборона виходу з будинку (квартири) у визначений час, який не може перевищувати восьми годин на добу;

б) заборона перебування у визначених місцях району (міста);

в) заборона виїзду чи обмеження часу виїзду в особистих справах за межі району (міста).

Такий нагляд застосовується від одного до двох років. Відповідно до статті 2 закону адміннагляд встановлюється з метою запобігання вчиненню злочинів окремими особами, звільненими з місць позбавлення волі, і здійснення виховного впливу на них. Яким чином, обмеження свободи пересування може досягнути вказаної цілі? Наскільки обґрунтованим та необхідним є встановлення процедури надання дозволу на пересування аж до двох років? Чи не можна розглядати це, як фактично застосування додаткового покарання до інших покарань, що вже відбув засуджений? Важко зрозуміти, як перебування в одному місті, наприклад, Києві, дозволить міліції попередити можливу злочинну діяльність цієї особи. Також важко обґрунтувати різницю у виїзді за місто в приватних цілях, наприклад, для відвідин родини, та в службових цілях. Ці питання є достатньо дискусійними, і ми більше схилиємося до того, що такі обмеження свободи пересування є порушенням статті 33 Конституції України та Європейської конвенції про захист прав людини.

### 3. СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ: КОМЕНДАНТСЬКА ГОДИНА ДЛЯ НЕПОВНОЛІТНІХ

З початку 2009 року органи місцевого самоврядування масово почали приймати рішення, котрими заборонялося перебування дітей без супроводу дорослих на вулицях та громадських місцях.

Відповідно до цих рішень, якщо дитина буде на вулиці, її має право затримати міліція, котра доставить її до відділку міліції, викличе її батьків та притягне їх до адміністративної відповідальності за статтею 184 Кодексу про адміністративні правопорушення (невиконання батьками або особами, що їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей, що передбачає накладення штрафу від трьох до п'яти неоподаткованих мінімумів доходів громадян). Застосування цієї статті є достатньо суперечливим, оскільки обов'язки батьків визначені Сімейним кодексом і до них не входить питання перебування дітей без нагляду у нічний час на вулиці. Фактично, нова відповідальність запроваджена на практиці без внесення змін до КУпАП, що піднімає питання чіткості в законі в питанні встановлення адміністративної відповідальності.

Загалом, немає проблем щодо заборони перебування неповнолітніх у нічний час без супроводу дорослих у розважальних закладах. Проте при обмеженні перебування на вулиці здійснюється втручання у свободу пересування, що захищається Європейською конвенцією про захист прав людини та Конституцією.

Таке втручання повинно відбуватися *відповідно до закону*. Тобто, втручання в права людини може визначатися виключно законами, а не рішеннями органів місцевого самоврядування.



## XI. СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ ТА ВИБОРУ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ

Крім того, таке рішення органу влади є *непропорційним обмеженням* свободи пересування, оскільки воно не обмежено в часі і не обов'язково призводить до захисту прав дитини, тобто, *не є необхідним у демократичному суспільстві* обмеженням.

Обмеження свободи пересування допускається лише в порядку, що визначений законом про правовий режим надзвичайного стану. Цим законом визначено, що таке обмеження може впроваджуватися в певних умовах, на певній території та на чітко визначений проміжок часу.

З огляду на це, встановлення постійного без жодних винятків обмеження на перебування неповнолітніми на вулицях є порушенням свободи пересування.

На думку УГСПЛ, органи місцевого самоврядування не мають повноважень щодо встановлення заборони свободи пересування для дітей. Ґрунтуючись на цьому переконанні, УГСПЛ допомогла одній людині оскаржити рішення Чернігівської обласної ради від 24 грудня 2009 року, котрим обмежувалася свобода пересування неповнолітніх.

У позовній заяві було зазначено:

«Назване рішення є грубим порушенням прав та свобод людини і громадянина, а саме фундаментального права на свободу пересування.

«1. Відповідно до **ст. 2 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»**, громадянам України гарантуються свобода пересування. Стаття 3 названого Закону наголошує, що свобода пересування — це право вільно та безперешкодно за своїм бажанням переміщатися по території України у будь-якому напрямку, у будь-який спосіб, у *будь-який час*.

Як вказано у ст. 2 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», обмеження на свободу пересування можуть встановлюватися лише *законом*.

2. Оскільки оскаржуване рішення не є законом, то Чернігівська обласна рада при його виданні вийшла за межі своїх повноважень. Адже, відповідно до **ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування»**, органи самоврядування можуть вирішувати питання місцевого значення лише в межах Конституції і законів України. За **ст. 10** цього ж Закону, обласні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у *межах* повноважень, визначених Конституцією України та законами.

Чернігівська обласна рада, таким чином, прийнявши оскаржуване рішення вийшла за межі закону.

3. Право на вільне пересування гарантоване також **ст. 12 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права** (ратифіковано Указом Президії Верховної Ради УРСР 19 жовтня 1973 р. № 2148 — VIII). А частина 1 статті 9 Конституції України закріплює, що чинні міжнародні договори є частиною національного законодавства.

4. 17 липня 1997 року Законом № 475/97-ВР Верховна Рада ратифікувала Протокол № 4 до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Стаття 2 цього Протоколу також гарантує право вільно пересуватися. Тут же закріплено, що це право може бути обмежене лише *законом*, якщо це необхідно в демократичному суспільстві. В даному разі рішення ради не є законом. Також накладені обмеження жодним чином не можуть розглядатися як такі, що необхідні в демократичному суспільстві. Адже досягнути поставлених цілей (запобігання продажу неповнолітнім алкоголю, зниження дитячої злочинності) можна було і не порушуючи права людини. А саме: підсилити контроль за закладами торгівлі, вжити профілактичних заходів тощо).

Отже, Чернігівська обласна рада, приймаючи рішення «Про обмеження перебування дітей у закладах дозвілля, громадського харчування, комп'ютерних клубах, на вулицях та інших громадських місцях», перевищила свої повноваження, грубо порушила фундаментальне право на свободу пересування мого сина та всіх інших неповнолітніх мешканців Чернігівської області.»

Постановою Деснянського районного суду міста Чернігова від 10 червня 2010 року цей адміністративний позов був задоволений частково, а саме були скасовані пункти 1–3 цього рішення, котрими було визначено обмеження свободи пересування. Проте в іншій частині, щодо профілактичних заходів, рішення залишилося чинним.

УГСПЛ проти цього не заперечувало. У липні Чернігівська обласна рада подала апеляційну скаргу на це рішення, котра ще не розглянута.

**Таким чином, суд скасував рішення органу місцевого самоврядування щодо впровадження комендантської години для неповнолітніх, як таке, що порушує права особи та прийняте з перевищенням повноважень.** У рішенні суд, погоджуючись із вище викладеною аргументацією, вказав:

«Таким чином, враховуючи те, що Чернігівська обласна рада прийняла нормативно-правовий акт з перевищенням повноважень, наданих органам місцевого самоврядування, оспорюване рішення не відповідає правовим актам вищої юридичної сили та порушує законне право неповнолітніх мешканців Чернігівської області на вільне пересування, позов підлягає задоволенню...»

3 червня 2009 року Міністр у справах сім'ї, молоді та спорту Юрій Павленко заявив, що обмеження перебування дітей і підлітків після 22 години у громадських місцях без супроводу батьків має бути затверджене законодавчо. Павленко наголосив, що в розроблених Міністерством пропозиціях законодавчих змін питання стоїть таким чином: не просто обмежити перебування на вулиці дітей та підлітків у нічну пору, акцент робиться саме на державному впливі на підвищення відповідальності батьків та інших дорослих за виховання та здоров'я і життя дитини в цілому. Зокрема, зміни планували внести до Закону про охорону дитинства та Кодексу про адміністративні правопорушення. Статтю 184 Кодексу про адміністративні правопорушення пропонували доповнити частинами 5 та 6, в яких визначалося б попередження або стягнення штрафу — від п'яти до восьми неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за «залишення батьками або особами, що їх замінюють, дітей, які не досягли 16-річного віку, без нагляду, що призвело до перебування цих дітей після двадцять другої години без поважних причин на вулиці чи в громадських місцях».<sup>4</sup> Проте цей проект так і не був внесений урядом до парламенту.

29 червня 2010 року Верховна Рада відхилила законопроект<sup>5</sup>, який забороняв дітям до 16 років з'являтися з 22 години до 6 ранку в розважальних закладах, на дискотеках та в нічних клубах. За відповідний законопроект, запропонований депутатом від Компартії Володимиром Даниленком, у першому читанні проголосували лише 38 нардепів з необхідних 226. Крім того, Рада відмовилась повернути документ на доопрацювання. Відповідно до законопроекту, у випадку допущення батьками або особами, що їх замінюють, перебування своїх малолітніх дітей без нагляду в громадських місцях з двадцять другої до шостої години на них також покладається адміністративна відповідальність.

### 3.1. ХРОНОЛОГІЧНИЙ ВИКЛАД НЕЗАКОННОГО ЗАПРОВАДЖЕННЯ КОМЕНДАНТСЬКОЇ ГОДИНИ ДЛЯ ДІТЕЙ

Листопад 2005 року — рішення Білоцерківської міської ради Київської області, котрим встановлено: «В установленому порядку вжити заходів щодо обмеження відвідування неповнолітніми закладів міста у вечірній час — до 21 години в зимовий період та до 22 години в літній період».

30 квітня 2009 року — рішення № 498 Новоград-Волинської міської ради Житомирської області, котрим було визначено: «Обмежити перебування малолітніх та неповнолітніх, віком до 16 років, без супроводу батьків або осіб, що їх замінюють... на вулицях міста у вечірній час до 22 години у осінньо-весняний період, а у літній період — до 23 години».

<sup>4</sup> Мінсім'ї: Обмеження перебування дітей у нічний час в громадських місцях має бути визначено законом, Прес-служба Мінсім'ї, [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=219764917](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=219764917).

<sup>5</sup> Проект Закону № 4243 від 18 червня 2009 року Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо охорони дитинства), [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_2?id=&pf3516=4243&skl=7](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?id=&pf3516=4243&skl=7).

## **XI. СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ ТА ВИБОРУ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ**

---

28 травня 2009 року — рішення № 822 Житомирської обласної ради, котрим визначено: «Обмежити перебування... на вулицях та інших громадських місцях населених пунктів Житомирської області у вечірній час без супроводу батьків або осіб, що їх замінюють, дітей, віком до 14 років після 22.00 години, а віком від 14 до 16 років — після 23.00 години». Пізніше аналогічне рішення прийняла Житомирська міська рада.

Липень 2009 року — Бердичівська міська рада Житомирської області прийняла рішення, відповідно до якого постановили «...обмежити перебування дітей... і інших суспільних місцях, без супроводу батьків або осіб, які їх замінюють: дітей у віці до 14 років — після 22 годин. від 14 до 16 років — після 23 годин».

Червень 2009 року — рішення прийнято в Кременчуці.

24 грудня 2009 року — рішення Чернігівської обласної ради, котрим установлено: «Обмежити перебування... на вулицях та інших громадських місцях населених пунктів Чернігівської області у вечірній час без супроводу батьків або осіб, що їх замінюють, дітей віком до 14 років після 22.00 години, а віком від 14 до 16 років — після 23.00 години».

26 січня 2010 року — рішення № 6 Прилуцької міської ради Чернігівської міської ради, котрим визначено: «Обмежити перебування... на вулицях та інших громадських місцях міста у вечірній час без супроводу батьків або осіб, що їх замінюють, дітей віком до 14 років після 22.00 години, а віком від 14 до 16 років після 23.00 години».

11 лютого 2010 року — рішення Тернопільської обласної ради № 865: «Заборонити перебування... на вулицях та інших громадських місцях населених пунктів Тернопільської області у вечірній час без супроводу батьків або осіб, що їх замінюють, дітей віком до 14 років після 22.00 год., а віком від 14 до 18 років — після 23.00 год.».

20 березня 2010 року — рішення Корюківської районної ради Чернігівської області, котрим визначено: «Обмежити перебування... на вулицях та інших громадських місцях населених пунктів Корюківського району у вечірній час без супроводу батьків або осіб, що їх замінюють, дітей віком до 14 років після 22.00 годин, а віком від 14 до 16 років після 23.00 годин».

31 березня 2010 року — Міська рада Сімферополя прийняла рішення «обмеження перебування дітей без супроводу батьків або осіб, які їх замінюють, з 22 до 6 години в громадських місцях міста».

28 квітня 2010 року — Хмельницька міська рада на сесії прийняла рішення № 2, відповідно до якого: «дітям до 16 років без супроводу батьків або осіб, що їх замінюють, обмежено перебувати... на вулицях міста та інших громадських місцях (парках, скверах, стадіонах) у вечірній час до 22 години в осінньо-весняний період, до 23 години у літній період».

29 квітня 2010 року — рішення № 1325 Чернівецької міської ради, котрим визначено: «Заборонити перебування у нічний час після 23.00 год... на вулицях та інших громадських місцях м. Чернівців дітей віком до 18 років без супроводу батьків або осіб, що їх замінюють». Раніше у вересні 2009 року проект цього рішення був знятий з розгляду місцевої ради, щоби його оприлюднити та обговорити в порядку прийняття регуляторного акту. А 28 січня 2010 року міська рада звернулася до Верховної Ради України з пропозицією внесення змін до законодавства щодо обмеження перебування дітей у закладах дозвілля, громадського харчування, комп'ютерних клубах, на вулицях та інших громадських місцях. Очевидно, що міська рада розуміла, що не мала повноважень самостійно врегулювати це питання, хоча за чотири місяці це не завадило все таки прийняти це рішення.

12 травня 2010 року — рішення № 98-38/10 Чернівецької обласної ради, котрим визначено: «Заборонити перебування у нічний час після 23:00 години... на вулицях та інших громадських місцях дітей — осіб віком до 16 років, без супроводу батьків або осіб, що їх замінюють».

23 червня 2010 року — рішення № 3956-МР Сумської міської ради, котрим визначено: «обмежити перебування... на вулицях та інших громадських місцях міста Суми у вечірній час без супроводу батьків або осіб, що їх замінюють, дітей віком до 14 років з 22.00 год. до 6.00 год., а віком від 14 до 18 років — з 23.00 до 6.00 год.».

Липень 2010 року — рішення Городищенської міської ради Черкаської області встановило «обмежити перебування дітей віком до 16 років без супроводу батьків або осіб, що їх замінюють,... на вулицях міста та інших громадських містах у вечірній час після 23 години».

Як видно з цього переліку, ця незаконна практика дуже швидко поширюється країною. Також видно, що нові рішення приймаються на основі вже існуючої практики в інших містах.

### 4. СВОБОДА ВИБОРУ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ

Свобода вибору місця проживання загалом забезпечується, проте в правовому регулюванні існує низка недоліків, що залишилися із часів існування «прописки». Проблеми існують у двох площинах.

1. Реалізація багатьох прав та свобод і надалі залежить від офіційного місця реєстрації. Можливість реалізації багатьох прав і свобод лише за місцем реєстрації походить, очевидно, ще з кріпосного права та радянської системи «прописки». Лише за місцем реєстрації реалізуються права громадян, передбачені Законами України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», «Про пенсійне забезпечення», «Про освіту», «Основи законодавства України про охорону здоров'я», «Про захист населення від інфекційних захворювань», «Про зайнятість населення» тощо. Громадяни без місця проживання та реєстрації не можуть відновити документи, влаштуватися на роботу, отримати медичну та соціальну допомогу.

Ця проблема, фактично, є опосередкованим додатковим заходом владного примусу до реєстрації. Іншою формою владного примусу є існуюча адміністративна відповідальність за проживання без реєстрації. При цьому зрозуміло, що держава може запроваджувати систему реєстрації громадян в інтересах громадського порядку. Проте така реєстрація не повинна нести стільки складнощів та незручностей для самих громадян, як це є на сьогодні.

2. Громадяни, що не мають власного житла, у більшості випадків не мають можливості реєструватися за місцем фактичного проживання з-за необґрунтованого вузького визначення підстав для реєстрації. Тобто, поняття реєстрації не чітко розділене з поняттями право володіння чи користування житлом, що створює багато перешкод у реєстрації. Кількість таких громадян постійно зростає.

Такі перешкоди, насправді, шкодять державі, оскільки це пояснює те, що значна кількість громадян проживають без реєстрації або не за місцем реєстрації (вони реєструються в місцях, де це юридично можливо, наприклад, у рідних). Цим самим не досягається мета створення обов'язкової системи реєстрації фізичних осіб. Фактично, на сьогодні така система не працює. Саме тому в державі немає правдивої бази даних фізичних осіб за місцем проживання.

Слід додати, що українське законодавство щодо реєстрації є надзвичайно жорстким, проте МВС не застосовує його в повній мірі, що показує невідповідність законодавства реальним соціальним відносинам. Наприклад, до сих пір не впроваджено систему реєстрації місця перебування осіб.

Це пояснює необхідність істотної зміни законодавства щодо реєстрації, де реєстрація буде формальною, а не дозвільною процедурою, котра не надає будь-які права щодо володіння чи користування житлом.

### 5. ПРАВА БЕЗДОМНИХ

Залишаються проблеми щодо захисту прав бездомних. Як уже було зазначено, без реєстрації громадяни позбавляються багатьох прав. Це істотно погіршує правовий стан бездомних і фактично викидає їх з системи державного соціального забезпечення.

## XI. СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ ТА ВИБОРУ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ

Держава спробувала врегулювати цю прогалину, прийнявши низку законодавчих актів, що мали би вирішити це питання. Цими документами утворювалися центри для реєстрації бездомних, центри їх нічного перебування та соціальної реабілітації. Проте практика впровадження цих нормативних актів залишається незадовільною.

Наприклад, у Києві бездомним надають тимчасову реєстрацію строком на два місяці в місцях реєстрації бездомних, а потім відмовляють у продовженні реєстрації без жодного логічного чи правового обґрунтування. Тобто, тимчасова реєстрація надається для вироблення документів, але потім людина фактично повертається в попередній стан через відсутність реєстрації та, відповідно, незалученість до державних соціальних програм.

Пан К. жив і працював у Києві. Проте свого житла не мав. Тому не мав, де зареєструватися. Він звернувся до Будинку соціального піклування Головного управління соціального захисту населення Київської міської державної адміністрації. Там його зареєстрували, проте тимчасово. Потім з реєстрації зняли. Він скаржився, звертався до прокуратури, проте це або не мало ефекту взагалі, або мало короткостроковий ефект і його реєстрували, наприклад, на 14 днів. Очевидно, що Голова Будинку соціального піклування не мав правових підстав для своїх дій. Так тягнулося декілька років. У липні 2008 року він за допомогою адвоката УГСПЛ подав адміністративний позов до суду. Солом'янський районний суд міста Києва 3 грудня 2008 року виніс рішення, яким задовольнив позов повністю і зобов'язав провести його реєстрацію безстроково та надати йому місце в соціальному готелі Будинку соціального піклування. Тим самим, суд підтвердив, що бездомних повинні реєструвати безстроково.<sup>6</sup> Проте Будинок соціального піклування відмовився виконувати це рішення, а виконавець не надто прагнув його виконувати у примусовому порядку. А пізніше Будинок подав апеляцію. Апеляційний суд, не зважаючи на очевидний пропуск строку на апеляційне оскарження рішення, не викликав позивача і навіть не повідомив його про подачу апеляції, а розглянув скаргу без позивача. 27 квітня 2010 року (у повному обсязі постанову складено 29 квітня 2010 р.) Київський апеляційний адміністративний суд скасував постанову Солом'янського райсуду від 3 грудня 2008 року. Позивач подав касаційну скаргу 29 травня 2010 року, котра ще не розглянута.

Ця справа є типовим прикладом порушення прав бездомних.

Крім того, законодавство впроваджено тільки в окремих населених пунктах. Переважно це в обласних центрах, а тому значна частина бездомних не мають доступу до нової системи допомоги бездомним.

За інформацією регіональних органів праці та соціального захисту населення на березень 2010 року в Україні створено та діють 47 центрів (відділень) обліку бездомних громадян, з них — 44 комунальних та 3 центри обліку утворено недержавними організаціями (у 2008 році було 44 соціальні заклади для бездомних громадян, з яких 13 були недержавними).

Протягом 2009 року центрами обліку бездомних громадян було виявлено понад 10 тис. осіб, з них майже 1,3 тис. громадян похилого віку (майже 13%). Серед виявлених громадян 6,2% складають інваліди (за наявності документу або наявних ознак), 16,3% — особи, звільнені з місць позбавлення волі, та майже 4% складають сім'ї з дітьми.

За 2009 рік центрами було взято на облік та видано відповідне посвідчення понад 7,6 тис. особам, з них майже 5,4 тис. осіб обліковано уперше.

Протягом 2009 року центрами обліку було направлено:

- до закладу соціального захисту для бездомних громадян — майже 3,2 тис. осіб, з них улаштовано 1,7 тис. осіб;
- до медичного закладу — майже 2,23 тис., з них влаштовано — 505 осіб;

<sup>6</sup> Див. рішення суду: «Бездомний киянин за допомогою адвоката Української Гельсінської спілки з прав людини виграв суд у КМДА», Сайт УГСПЛ, 15.01.2009, <https://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1232022165>.

- до органів праці та соціального захисту населення — 453 особи, з них 100 осіб улаштовано до будинку-інтернату.

Завдяки розвитку даного напрямку роботи впродовж 2009 року за даними МВС зареєстровано переважне місцезнаходження майже 4,8 тис. бездомних громадян (у 2008 році — 4,4 тис. осіб), оформлено 1,4 тис. паспортів громадянина України, в тому числі 696 паспортів особам, звільненим з місць позбавлення волі (у 2008 році — відповідно 1,4 тис. та 348).<sup>7</sup>

### 6. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Відповідно до Висновку Парламентської Асамблеї Ради Європи № 190 щодо вступу України до Ради Європи необхідно передати функції реєстрації громадян, іноземців та осіб без громадянства на території країни від МВС до Міністерства юстиції України.
2. Завершити реформування законодавства в сфері реєстрації осіб з урахуванням позитивної міжнародної практики та закону України про свободу пересування та вільний вибір місця проживання.
3. У сфері реєстрації фізичних осіб:
  - скасувати визначену законом про свободу пересування та вільний вибір місця проживання процедуру реєстрації тимчасового місця перебування (така процедура передбачена законом, проте вона не використовується на практиці);
  - завершити створення автоматизованої системи обліку реєстрації громадян із застосуванням кращих прикладів інших країн та дотриманням міжнародних стандартів захисту прав людини. Така система повинна бути автономною й не об'єднувати інші дані про особу, що збираються іншими органами влади;
  - розглянути питання про розширення підстав для реєстрації (наприклад, як це зроблено в законі про реєстр виборців), а також переглянути законодавство з метою усунення залежності реалізації прав від місця реєстрації. Також необхідно скасувати положення законодавства, котрими визначено, що реєстрація надає права щодо володіння чи користування житловим приміщенням. Необхідно спростити процедуру скасування реєстрації в приватних помешканнях, а також усунути взаємозалежність факту реєстрації з правом на дане помешкання в державному та комунальному житловому фондах. Без цих заходів створити реалістичну систему реєстрації буде неможливим.
4. Привести у відповідність до законодавства діяльність МВС з видачі паспорту для виїзду за кордон, зокрема, зробити однаковою цю процедуру по всій країні та припинити незаконне вимагання додаткових документів (страхових полісів, довідок про відсутність судимості, довідку про присвоєння ідентифікаційного номеру, довідок про сплату додаткових послуг).
5. МВС повинно забезпечити своєчасну видачу внутрішніх паспортів.
6. МВС необхідно посилити контроль за дотриманням законодавства в «паспортних столах», що знаходяться в ЖЕКах.
7. Удосконалити процедуру видачі посвідчення особи моряка з урахуванням положень щодо свободи вільного пересування та чітко визначених підстав щодо обмежень виїзду за кордон.

---

<sup>7</sup> Інформація про стан виконання наказу Мінпраці, Мінсім'ямолодьспорту, МОЗ, МВС, Держкомнацрелігій, Держдепартаменту з питань виконання покарань від 19.02.2009 № 70/411/101/65/19/32 «Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, що надають соціальні послуги бездомним громадянам», 18 березня 2010, [http://mlsp.kmu.gov.ua/control/uk/publish/category;jsessionid=508EA4EDEB5BCD5889554D417DAE2609?cat\\_id=34941](http://mlsp.kmu.gov.ua/control/uk/publish/category;jsessionid=508EA4EDEB5BCD5889554D417DAE2609?cat_id=34941).

## **XI. СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ ТА ВИБОРУ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ**

---

8. Скасувати практику обмеження виїзду за кордон осіб, що мають допуск до державної таємниці.
9. Органи місцевого самоврядування мають скасувати рішення щодо комендантської години для неповнолітніх, як такі, що суперечать законодавству.
10. Необхідно внести зміни до Кримінально-процесуального кодексу щодо обмеження максимального строку застосування запобіжного заходу у вигляді «підписки про невиїзд».
11. Необхідно внести зміни до закону «Про адміністративний нагляд» щодо можливого обмеження свободи пересування осіб, звільнених з місць позбавлення волі.
12. МВС має припинити практики перешкоджання проїзду автобусам та іншим транспортним засобам, що провозять учасників мирних зібрань, а тим самим припинити практику незаконного обмеження їхньої свободи пересування.

## ХІІ. ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ, РАСИЗМУ ТА КСЕНОФОБІЇ<sup>1</sup>

У цьому розділі розглядаються деякі аспекти проблеми дискримінації, расизму та ксенофобії. Порівняльно із ситуацією, висвітленою в доповідях «Права людини в Україні — 2004», «Права людини в Україні — 2006», «Права людини в Україні — 2007» та «Права людини в Україні — 2008» суттєвих змін не відбулося. Зберігає актуальність резюме проблем дискримінації та нерівності, наведене в доповіді «Права людини в Україні — 2006»<sup>2</sup>. У 2009–2010 рр. законодавство, що стосується цієї сфери, майже не змінилося (щодо змін у Кримінальному кодексі див. нижче), а жодна з визначених раніше проблем не вирішена. Тому аналіз і рекомендації, надані в минулих доповідях, залишаються актуальними і сьогодні.

Нагадаємо, що кількість злочинів на ґрунті ненависті почала стрімко зростати з жовтня 2006 року і до середини 2008 року набула загрозливих масштабів. Це змусило державу вжити різних заходів<sup>3</sup>, завдяки яким верхній шар цих злочинів був знятий, кількість їх у 2009–2010 роках пішла на спад, що засвідчує і державна статистика, і моніторинг недержавних організацій. Тим не менше, очевидно, що проблема расизму та ксенофобії залишається гострою.

У 2009 році було зареєстровано 1249 злочинних посягань, учинених відносно іноземців. 804 з них, або 64,3%, було вчинено стосовно вихідців з країн СНД. Найбільша кількість потерпілих від таких злочинів приходить на громадян Російської Федерації (586 осіб), за ними з великим відривом йдуть представники Білорусі (91 особа) та Молдови (51 особа).

Інші 445 злочинів (35,7%) були учинені відносно громадян країн так званого дальнього зарубіжжя, серед яких 8 — умисних убивств (розкрито — 6), тяжких тілесних ушкоджень — 6 (5), середньої тяжкості тілесних ушкоджень — 7 (4). Серед злочинів, вчинених стосовно представників дальнього зарубіжжя, за своєю питомою вагою переважають наступні: розбій (71% від усіх випадків розбою, вчинених стосовно іноземців), хуліганство (59,6%, грабіж (52%), спричинення середньої тяжкості тілесних ушкоджень (36,8%), крадіжки (28,4%). Випадки вбивства та спричинення тяжких тілесних ушкоджень стосовно негромадян СНД учинялися у 22,3% усіх випадків, що мали місце стосовно іноземців.

Для порівняння з даними 2008 року слід вказати, що у 2008 р. було учинено 403 злочинних посягання щодо іноземців дальнього зарубіжжя, з яких 15 злочинів проти особи, у тому числі навмисних вбивств 12 (розкрито 8), тяжких тілесних ушкоджень — 13 (10), середньої тяжкості тілесних ушкоджень — 9 (7).

<sup>1</sup> Розділ підготовлено Володимиром Батчаєвим, Олегом Мартиненком, Асоціація українських моніторів з дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів, та Євгеном Захаровим, Харківська правозахисна група..

<sup>2</sup> Права людини в Україні — 2006. Доповідь правозахисних організацій. — Харків, Права людини, 2007. — с. 260–263.

<sup>3</sup> Див. детальніше: <http://khp.org/index.php?id=1245855623>



Серед загальної кількості злочинів зазначеної категорії окреме занепокоєння ОВС України викликають факти вчинення протиправних дій відносно іноземців учасниками радикально налаштованих молодіжних організацій і рухів, до таких належать так звані «скінхеди» та неонацисти. Головною метою їх діяльності, за їх ствердженнями, є боротьба за «чистоту» європеїдної раси шляхом вигнання з України вихідців з країн Африки, Азії та Латинської Америки.

Сьогодні на профілактичних обліках в органах внутрішніх справ перебуває понад 1200 осіб, які вважають себе прихильниками ультраправої ідеології, у тому числі 60 осіб в АР Крим, 150 осіб — у Запорізькій області, 105 — в Одеській, 60 осіб в Харківській області, 126 осіб в Чернігівській області, 793 скінхеди в місті Києві.

Крім того, у м. Києві налічується щонайменше 263 фанатів-хуліганів спортклубів «Динамо-131», «ЦСКА-94», «Арсенал-38», які часто кооптуються із ультраправими групами під час масових заходів. В Чернігівській області зафіксовані прихильники КУН (Конгресу українських націоналістів), які у бійках та нападах участі не приймають, проте здійснюють активні ультранационалістичні заходи політичного характеру та розміщують відповідну інформацію у інтернет-ресурсах. У Львівській області діє нестійка група послідовників «White Power Skinheads» в межах 30–40 осіб, які не проводять жодних акцій.

Спроби Харківської обласної громадської організації «Патріот України» активізувати свою діяльність призвели до винесення за рішеннями судів офіційних попереджень за порушення громадського порядку 22 її представникам. Причинами цього стали організація ходи із ксенофобськими гаслами, розповсюдження листівок расистської спрямованості, блокування підходів до пам'ятника. У Кіровограді було виявлено 12 громадян, що входять до складу офіційно незареєстрованої Української націонал-трудової партії (УНТП) та приримуються ультраправих поглядів.

За повідомленнями ГУМВС, УМВС, в 2009 році тільки у 6 областях (Волинська, Житомирська, Закарпатська, Луганська, Рівненська, Чернівецька) не було виявлено радикально налаштованих молодіжних угруповань та організацій, також до органів внутрішніх справ не надходила інформація щодо їх діяльності. Не було зафіксовано злочинів «на ґрунті ненависті», а також антисемітських чи екстремістських виступів у 10 областях (Волинська, Донецька, Житомирська, Івано-Франківська, Кіровоградська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Чернігівська, Чернівецька). Хоча слід зауважити, що в Чернігівській та Івано-Франківській областях мали місце факти вандалізму.

В Автономній республіці Крим, містах Києві та Севастополі та решті областей — Вінницькій, Дніпропетровській, Запорізькій, Київській, Львівській, Миколаївській, Одеській, Полтавській, Харківській, Херсонській, Хмельницькій, Черкаській — діють радикально налаштовані молодіжні угруповання та організації та були зафіксовані злочини на ґрунті ненависті. Проте вони були спрямовані не тільки проти іноземців, але також проти громадян України неслів'янської зовнішності, і тому виокремити їх із загальної статистики злочинів неможливо.

5 листопада 2009 року Верховна Рада України ухвалила зміни до Кримінального кодексу, ініційовані народним депутатом Тарасом Чорноволом. Запроваджена кримінальна відповідальність за скоєння з мотивів расової, національної або релігійної нетерпимості таких злочинів, як умисне вбивство (ст. 115 ККУ), умисне тяжке тілесне ушкодження (ст. 121 ККУ), умисне середньої тяжкості тілесне ушкодження (ст. 122 ККУ), побої і мордування (ст. 126 ККУ), катування (ст. 127 ККУ), погроза вбивством (ст. 129 ККУ) та ввезення, виготовлення або розповсюдження творів, що пропагують культ насильства і жорстокості (ст. 300 ККУ). Крім того, підвищена санкція за статтею 161 КК України, яка карає за розпалення ворожнечі та порушення рівноправності громадян залежно від їх расової, національної належності або ставлення до релігії. Проте ці зміни не вплинули на практику застосування вказаних статей, оскільки доведення умислу на виконання зазначених дій дуже важко, особливо, коли мова йде про публікацію текстів ксенофобного характеру.

Статистика злочинів, учинених проти іноземців у 2010 році поки що невідома. Протягом 2010 року в Україні спостерігався достатньо обширний спектр проявів ксенофобії: від існування радикальних організацій, що відкрито сповідують расизм — до зверхнього і зневажливого ставлення до іноземців з боку пересічних громадян, від відверто шовіністських промов окремих політиків — до расистських графіті на стінах і просякнутих ненавистю матеріалів окремих веб-сайтів, на яких поширюється ідеологія расової нерівності та заклики до насильницьких дій на ґрунті расової або етнічної ворожнечі.

Слід зазначити, що у порівнянні з минулими роками у 2010 році кількість вчинених стосовно іноземців злочинів на ґрунті ненависті та випадків насильства щодо представників етнічних меншин в Україні дещо зменшилась, проте такі випадки продовжували мати місце. Наведемо кілька прикладів.

1. Вночі 19 вересня 2010 року до нейрореанімації клінічної лікарні ім. М.О. Семашка у Сімферополі був доставлений уродженець м. Чахра (Кувейт) з діагнозом: «черепно-мозкова травма, забиття правої лобової області, підшкірна гематома лобової і скроневої області справа, перелом нижньої щелепи зліва, забій лівої брови, кома II ступеня». Вказаний іноземець, студент Кримського державного медичного університету, став жертвою нападу, коли повертався вночі із гостей до гуртожитку свого навчального закладу.<sup>4</sup>
2. З інтерв'ю з громадянином Азербайджану Н. (36 років, приватний підприємець, житель м. Черкаси): «Коли ввечері я відпочивав у кафе, до мене за столик підсіли три молодих хлопця. Спочатку вони поводили себе нормально — розпитували, хто я і звідки приїхав в Україну, пригостились моїми цигарками. Потім, під час розмови, один з них запитав, чи подобаються мені українські дівчата. Я відповів, що українки — дуже красиві і привітливі. Не знаю чому, але така відповідь їх розлютила. Той, що запитував, сказав: «Наші жінки не для вас, «чорнозаді» і виплеснув мені у обличчя кухоль пива. З-під мене вибили стілець і почали бити ногами. Били всі утрюх декілька хвилин, а потім вибігли на вулицю».

А ось як оцінює свій «вклад у боротьбу з нелегальною міграцією» «Соціал-Націоналістична Асамблея» на своєму веб-сайті: «24 липня 2010 р. у Василькові відбувся рейд бійців «Патріота України» та підприємців міста. В результаті рейду було зачинено декілька в'єтнамських контейнерів разом із крамом чужинців та прибрано лотки узбеків та циган. Більшість українців, що перебували в цей час на ринку, схвально оцінили дії соціал-націоналістів. Як вже повідомлялось раніше, українські підприємці, що торгують на цьому ринку, виступили категорично проти того, щоб на ньому продавали свій товар чужинці, а саме в'єтнамці, цигани, узбеки тощо. Українських підприємців підтримали Соціал-Національна Асамблея та організація «Патріот України». Гуртом патріоти та підприємці протягом останніх 2 тижнів з васильківського ринку витіснили більшість чужинців. Деяким представникам в'єтнамської діаспори довелось силою вказувати на їхнє місце, деякого з них госпіталізувала швидка. Соціал-Національна Асамблея ... з першого дня протистояння у Василькові між українцями та мігрантами заявляла, що виступає за повне витіснення з приринкової території мігрантів (в'єтнамці, цигани, узбеки)... 31 липня 2010 року бійці організації «Патріот України» провели рейд васильківським ринком і пояснили залишкам мігрантів, що лояльне ставлення до них міліції не гарантує їм місця під сонцем на території міста Василькова зокрема і України в цілому. Постраждали нелегали зализують рани, патріоти на свободі святкують чергову перемогу над чужинцями, а отже, у Василькові триває боротьба з мігрантами».<sup>5</sup>

Разом з тим, расистський фронт, попри знижену у порівнянні з Росією активність у проведенні демонстративного фізичного переслідування «чужинців», поступово поширюється і набуває нових прихильників, як правило, з числа молоді. На сьогодні в Україні

---

<sup>4</sup> <http://www.kianews.com.ua/node/24241>

<sup>5</sup> <http://sna.in.ua/?p=4482>, <http://sna.in.ua/?p=4602>

## ХІІ. ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ, РАСИЗМУ ТА КСЕНОФОбІЇ

продовжує існувати низка організацій і рухів з різним ступенем радикальності, що проголошують або ідею необхідності підтримання чистоти білої раси у цілому або тезу «Україна виключно для українців». Якщо декілька років тому радикальний расизм з його класичними міжнародними ознаками фактично імпортувався в Україну із-за кордону (переважно з Росії), то у 2010 році спостерігалась стійка тенденція на консолідацію внутрішніх шовіністичних сил, маючих на меті затвердження ідеї про виключну роль «титильної нації» у суспільному житті країни. Так, наряду з українськими осередками таких загальновідомих міжнародних расистських угруповань, як «White Power», «Blood & Honour», «World Church of the Creator — Україна», у державі поширили свій вплив на суспільство такі організації і об'єднання, як «Українська націонал-трудова партія», «Патріот України», «Слава і Честь», ВО «Тризуб» тощо, активісти яких неодноразово брали участь у виступах проти так званого «засилля неукраїнців».

У 2010 році окремі шовіністично та расистські налаштовані організації неодноразово демонстрували свої сили проведенням публічних акцій, під час яких проголошували відверто расистські лозунги та заклики до дискримінації на етнічному ґрунті.

На вимогу громадськості влада припинила проведення поблизу м. Києва музичного фестивалю «Традиції духу», який повинен був відбутись 26–27 червня 2010 року під патронатом радикальної «Соціал–Націоналістичної Асамблеї» з метою пропагування серед молоді ідей неонацизму та шовінізму. На фестивалі було заплановано виступи ультраправих музичних колективів («Сокира Перуна», «Сейтар», «Nachtigall», «White Lions»), які у своїх піснях відкрито схвалюють та романтизують скінхедівський рух, пропагують гітлерівську естетику та закликають до переслідування національних меншин.<sup>6</sup>

04 вересня 2010 року у місті Умані місцевим осередком Всеукраїнського об'єднання «Свобода» був організований антихасидський марш. Учасники протесту вишикувались у колону та пройшли вулицями міста. Хо́да відбувалася під гаслами «Умань без хасидів!», «Ні — хасидському свавіллю!», «Гонта прийде — порядок наведе!», «Кому належить Україна — українцям! Кому належить Умань — нам!». Під час організованого у подальшому мітингу була зачитана Народна Резолюція із закликами до громадян, у якій, зокрема, зазначалось: «Ми обурені та висловлюємо незгоду із злочинною бездіяльністю центральної та місцевої влади на тлі хвилі агресії прибульців–хасидів, що наростає...»<sup>7</sup>

7 вересня 2010 р. у Києві був проведений кількатисячний марш «За український футбол» проти «засилля легіонерів». Анонсувалося, що марш пройде із залученням пересічних уболівальників, натомість тон задавали неонацисти, а людей з футбольною атрибутикою було не більше 1%. Колона йшла **під красномовними прапорами з кельтськими хрестами, супроводжуючи ходу «римськими вітаннями»**.<sup>8</sup>

12 грудня 2010 року офіс Чернігівського громадського комітету захисту прав людини був атакований невідомими особами, що сповідують екстремістську та расистську ідеологію — у приміщенні були побиті вікна, а на фасаді намальована фашистська свастика. Пошкодження та крадіжка вивіски комітету на фасаді взагалі стало для членів організації звичним явищем. На різних Інтернет–ресурсах екстремістського та праворадикального толку невідомими постійно публікуються заклики до розправи над членами ЧГКЗПЛ та його клієнтами.<sup>9</sup>

У Криму правоохоронці не допустили проведення масової «акції солідарності» місцевих скінхедів, яку ті збиралися організувати 19 грудня о 12 годині біля Зеленого театру в центрі Сімферополя. Прихильники та активісти неформальних рухів ультраправого спрямування збиралися висловити підтримку російським одностайцям, які організували заворушення в Москві, Санкт–Петербурзі та інших містах сусідньої Росії. Один з учасників акції,

<sup>6</sup> <http://www.xenodocuments.org.ua/factitem/1919>

<sup>7</sup> <http://procherk.info/all-news/444-uman-bez-hasidiv-natsionalistiprotestujut-proti-svavillja-palomnikiv>

<sup>8</sup> <http://marochkina.wordpress.com>

<sup>9</sup> <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1292242448>

який назвався Максом, пояснив: «Нас турбує те, що в місті, насамперед, багато нелегалів, емігрантів. А по-друге, ця акція була на честь підтримки ситуації, що сталася в Москві. Як кажуть, один за всіх і всі за одного. Ми ж слов'яни, російські люди. Мусимо один одного підтримувати. Чому емігрантам це можна, а нам, російському народу, якщо ти слов'янин, то нам не дають цього права?».<sup>10</sup>

Протягом 2010 року в Україні неодноразово спостерігались випадки чинення наруги над спорудами, які використовуються національними меншинами для реалізації свої релігійних, культурних, освітніх чи інших потреб.

У квітні 2010 року у місті Тернопіль на старовинному єврейському кладовищі були розорені і спалювані могили та пам'ятники, на окремих з них зроблені образливі антисемітські надписи.<sup>11</sup>

23 серпня 2010 року у м. Сімферополі був понівечений меморіал депортованим кримським татарам: у надпису на монументі «Це не повинно повторитись» зафарбовано слово «не», а на самому меморіалі зроблено надписи «Крим український, а не татарський», «Слава Україні!» та нарисований тризуб. Вказаний шовіністичний випадок відбувся напередодні проведення поблизу меморіалу мітингу кримських татар на честь відзначення у Європі «Дня пам'яті жертв тоталітарних режимів».<sup>12</sup>

У вересні 2010 року у місті Полтава на монументі «Скорботної матері», якій стоїть на місці, де фашистами було розстріляно більше 30 тисяч мирних жителів та військовополонених, вандали намалювали есесівський знак та зробили надпис «Смерть жидам».<sup>13</sup>

15 листопада 2010 року у місті Кіровоград невідомі сплюндрували пам'ятний знак «Євреям — жертвам нацизму», намалювавши гасла «Жидам ганьба», «Смерть євреям» та свастики.<sup>14</sup>

У Львові в ніч з 7 на 8 грудня 2010 року вчинено акт наруги щодо Монументу Бойової Слави Радянської Армії. Червоною фарбою було залито бронзове зображення ордену «Перемога», на гранітних плитах Монументу було намальовано нацистську свастику.<sup>15</sup>

Втім, буде невірним вважати, що ксенофобія в Україні має виключно українсько-націоналістичний вектор. Неоднозначна, на думку частини населення, зміна напрямку «політичної прихильності» України у бік Російської Федерації, яка активно впроваджувалась у 2010 році новим керівництвом держави, призвела до поширення випадків «зустрічної дискримінації», коли об'єктами певних видів утискань становляться етнічні українці.

Показовим у цьому сенсі є Крим, де саме українці нерідко потерпають від українофобії з боку чисельної російської громади. Слід зазначити, що протистояння росіян і українців у Криму майже відкрито підтримується окремими політиками Російської Федерації, які пропагують ідеї презирливого ставлення до всього українського та провокують про-російські налаштованих жителів до конфронтації, називаючи Крим російською територією. На Сході та Півдні України діє немало рухів і груп («Русское содружество», «Православний вибір», «Союз русского народа», «Євразійська спілка молоді» та інші), які, викривлюючи ідею «слов'янського братерства з росіянами», мають та висловлюють неприкрито негативні настрої стосовно української мови, самих українців, цілісності держави тощо. При цьому

---

<sup>10</sup> <http://www.radiosvoboda.org/content/article/2253286.html>

<sup>11</sup> <http://jewish.kiev.ua/news/3444/>

<sup>12</sup> <http://tsn.ua/ukrayina/u-simferopoli-na-memoriali-zhertvam-deportaciyinapisali-krim-ukrayinskiy-a-ne-tatarskiy.html>

<sup>13</sup> <http://tsn.ua/ukrayina/u-poltavi-na-monumenti-skorbotnoyi-materi-napisali-smert-zhidam.html>

<sup>14</sup> <http://tsn.ua/ukrayina/u-kirovogradi-pam-yatnik-zhertvam-nacizmu-obmalyuvali-svastikami.html>

<sup>15</sup> <http://www.vgolos.com.ua/politic/interview/147.html?page=1>

## ХІІ. ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ, РАСИЗМУ ТА КСЕНОФОбІЇ

---

використовуються аналогічні з українськими шовіністами методи — проведення мітингів, пікетів, демонстрацій та інших публічних акцій, паплюження пам'ятників тощо.

17 січня 2010 року громадськими організаціями «Союз русского народа», «Русское содружество», «Союз верных казаков» була проведена хода під лозунгом «Підтвердимо присягу, що ми дали 365 років тому». Організаторами ходи пропагувалась ідея, що у 1654 році всі жителі м. Києва на Євангелії урочисто присягнули на вірність російському православному государю, і у теперішній час народ України повинен підтвердити свій вибір, зроблений у минулому.<sup>16</sup>

22 липня 2010 у м. Києві з ініціативи Всеукраїнської громадської організації «Православний вибір» відбулась хрещена хода під лозунгом «Проти експансії західної цивілізації» з вимогою до влади «припинити впровадження чужого для нашого народу курсу на інтеграцію України до Євросоюзу, оскільки така інтеграція загрожує цивілізації Російського Миру, частиною якого є народ України».<sup>17</sup>

У ніч з 17 на 18 серпня у місті Тернополі була розбита меморіальна дошка голови ОУН(р), голови КУН Слави Стецько. Голова Тернопільської обласної організації Конгресу Українських Націоналістів Іван Білах переконаний, що це спеціально спланована напередодні Дня незалежності провокація проросійських сил. «...Це не випадковість, бо цієї ж ночі було зруйновано меморіальну дошку полковнику УПА Омеляну Польовому. З приходом команди Януковича антиукраїнські сили відчули свою безкарність і вседозволеність», — наголошує Іван Білах.<sup>18</sup>

У жовтні 2010 року Українська філія російського Інституту країн СНД організувала конференцію «**Дебандеризація — нагальна потреба європейського шляху України**», під час якої публіцист **Мирослава Бердник** заявила, що **Голодомор 1932-33 років в Україні — це «маячня геополітичних супротивників Росії»** і підкреслила, що «Голодомор придумали уніати, американці і Катерина Чумаченко (дружина колишнього Президента України Віктора Ющенка)». Інститут країн СНД очолює депутат російської Держдуми Костянтин Затулін, який неодноразово оголошувався персоною нон грата в Україні через заперечення її мови, а також національної ідентичності.<sup>19</sup>

Як вже зазначалося, точкою напруги у міжетнічних стосунках в Україні залишається Крим, де рівень конфронтації між кримськими татарами і владою у 2010 році навіть посилювався. В червні 2010 року голова Меджлісу кримських татар Мустафа Джемілев повідомив пресі про дискримінаційну кадрову політику уряду, яка має на меті витіснення татарських представників з керівних посад автономії. «...Це політика обмеження представництва кримських татар у сфері управління. У разі, якщо така тенденція триватиме, вона може стати певною проблемою у наших взаєминах із владою», — заявив голова Меджлісу, на що отримав відповідь від прем'єр-міністра України Миколи Азарова: «Ані Президент, ані уряд жодних ультиматумів, жодних заходів такого плану, як бойкот і так далі, не бояться і не боятимуться... Ми готові до діалогу, але жодних ультиматумів ми не приймаємо, як умову». 15 грудня 2010 року голова Меджлісу Мустафа Джемілев під час зустрічі у Вашингтоні з політологом та державним діячем Збігневом Бжезинським, повідомив про посилення дискримінації стосовно кримських татар при прийомі на державну службу.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> <http://www.russians.kz/society/995060-vseukrainskijj-pravoslavnyjvybor-podtverdim.html>

<sup>17</sup> [http://www.novorossia.org/kr\\_hod/888-krestnyj-xod-v-kieve-protivyekspansii-zapadnoj.html](http://www.novorossia.org/kr_hod/888-krestnyj-xod-v-kieve-protivyekspansii-zapadnoj.html)

<sup>18</sup> <http://novynar.com.ua/politics/129823>

<sup>19</sup> <http://opir.info/2010/10/29/holodomor-prydumala-uniaty-amerykantsi-i-druzhyna-viktora-yuschenko/#more-5064>

<sup>20</sup> <http://human-rights.unian.net/ukr/detail/194254>, <http://human-rights.unian.net/ukr/detail/194268>, <http://www.kianews.com.ua/node/27828>

Криза у відносинах кримських татар з владою посилилась після призначення міністром внутрішніх справ України Анатолія Могильова, який у свій час очолював кримську міліцію та запам'ятався проведенням міліцейської операції на плато Ай-Петрі, під час якої постраждало кримськотатарське населення. Тоді ж одна з кримських газет оприлюднила інтерв'ю з Могильовим, у якому останній фактично виправдовував сталінську депортацію з півострова кримських татар.

На вказаний факт голова Меджлісу Мустафа Джемільєв звернув увагу європейської спільноти у Європарламенті на слуханнях щодо ситуації кримських татар у березні 2010 року та заявив: «Таке призначення є загрозою для спокою в Криму. Адже людина, яка за посадою має боротися з ксенофобією та міжнаціональною ворожнечею, сама ж її розпалює».<sup>21</sup>

Викликає занепокоєння продовження тривалого протистояння окремих верств населення України на ґрунті віросповідання, яке вже набуло форм не тільки традиційних для всього світу загострень взаємовідносин між християнами та мусульманами, греко-католиками і православними, а і чисельних випадків нетолерантного ставлення між прихильниками різних гілок православ'я. Певним чином до цього призвели непродумані дії влади, у тому числі — публічні вирази своїх релігійних уподобань перших осіб держави, що призвело до випадків відвертої дискримінації окремої категорії віруючих.

Так, прес-служба Української православної церкви Київського патріархату заявила про факти перешкоджання намірам її мирян прибути до міста Києва на святкування річниці хрещення Київської Русі 28.07.2010 року. У заяві вказується, що з цією метою владою та правоохоронними органами чинився значний тиск на автоперевізників, яким погрожували позбавленням ліцензій на право перевезення пасажирів за спробу виїхати з прочанами до столиці. Найбільшого поширення такі факти набули у Південних та Західних областях України. За даними УПЦ-КП, мали місце і випадки, коли працівники ДАІ під надуманими приводами перешкоджали проїзду автобусів з віруючими безпосередньо на автомагістралях.

Наприклад, 28 липня приблизно о 5 годині ранку на в'їзді до Києва співробітники міліції зупинили 5 автобусів з прихильниками УПЦ-КП і зробили спробу не пустити їх у місто під приводом того, що «у Києві немає місця для паркування». Лише після годинних переговорів та погроз пасажирів розпочати акцію протесту, автобусам надали можливість слідувати далі.

Того ж 28 липня у м. Одесі співробітники ДАІ та люди у цивільному на трьох міліцейських автомобілях заблокували виїзд автобусу з прочанами Київського патріархату до міста Києва, застосували до пасажирів фізичну силу з метою перешкоджання посадці у автобус, а у водія відібрали ключі від транспортного засобу та документи на право керування.

Разом з тим прес-служба зазначає, що стосовно віруючих Московського патріархату влада подібних дій не чинила, а навпаки всіляко сприяла їх прибуттю до місць богослужіння у місті Києві.<sup>22</sup>

Останніми роками в українському суспільстві продовжує спостерігатись насторожене ставлення до мігрантів, біженців та шукачів притулку, яке, у відношенні до іноземних громадян окремих країн, переросло у ставлення неприховано вороже. Висловлені європейською спільнотою до України побажання щодо посилення рівня протидії незаконній міграції з метою забезпечення належного контролю за міграційними процесами, були сприйняті урядом, як заклик до боротьби з мігрантами у цілому. Індикатором такої деформованої політики стала робота засобів масової інформації, якими українцям нав'язуються відверто ксенофобні штампи стосовно мігрантів — «злочинець», «носій інфекційних хвороб», «претендент на твоє робоче місце». До вказаної кампанії «чорного піару» активно залучилось Міністерство внутрішніх справ, постійно публікуючи на відомчих сайтах повідомлення про затримання в Україні незаконних мігрантів та інформуючи про скоєння іноземцями зло-

---

<sup>21</sup> [http://news.bigmir.net/world\\_about\\_us/256740/](http://news.bigmir.net/world_about_us/256740/)

<sup>22</sup> <http://www.cerkva.info/uk/publications/articles/692-press-conf-unian.html>, <http://censor.net.ua/go/offer--ResourceID--166491>, <http://www.pravda.com.ua/news/2010/07/28/5256887/>

## ХІІ. ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ, РАСИЗМУ ТА КСЕНОФОбІЇ

чинів з акцентуванням уваги на національному походженні правопорушників. Таким чином, у суспільстві силами правоохоронного відомства протягом 2010 року штучно формувалася думка про «вторгнення» у державу значної кількості іноземців з чужим, а отже, ворожим світосприйняттям, та їх значний вплив на економічну і криміногенну ситуацію в державі.

Як приклад, можливо навести випуск програми «Шок-інфо», який вийшов у ефір наприкінці червня 2010 року на популярному серед населення каналі телебачення «Новий канал» і був присвячений проблемі перебування іноземців в Україні. У програмі за допомогою відеоряду та коментарів глядачам фактично нав'язувались суперечливі і не підтвержені офіційними статистичними відомостями тези про те, що «нелегали» (без роз'яснення цього поняття) прибувають в Україну з наміром торгівлі наркотиками, є носіями невідомих і небезпечних хвороб, а українці вимушені виїжджати за кордон у пошуках праці тому, що їх витісняють іноземні трудові мігранти. При цьому у коментарях стосовно нелегальних мігрантів допускались презирливі вислови на кшталт «люди-непотріб», «напівлюди».<sup>23</sup>

Сентенції щодо наявності загроз для існування України, як держави, з боку мігрантів, неодноразово публічно висловлювались політичними діячами.

Ветеран українського дисидентського руху Левко Лук'яненко в інтерв'ю журналу «Експерт» заявив, що міграційні процеси у Європі призвели до того, що Європейсько-християнська цивілізація перебуває на межі гині, мусульмани мають всі шанси перемогти християн, а чорні подолають білих. На думку Лук'яненка, Україна перебуває у більш вигідному становищі: «Ми не зобов'язані пускати до себе негрів і індійців, а тому можемо уникнути біди».<sup>24</sup>

Лідер ВО «Свобода» Олег Тягнибок характеризує загрозу від міграції іноземців в Україну наступним чином: «Ми можемо тільки уявити, що вони принесуть. Вони принесуть етнічну злочинність, бо їм на щось треба жити; принесуть екзотичні хвороби, це я вам як колишній доктор можу сказати... Вони принесуть сюди і новий виток наркоманії, і сексуальних збочень, і проституції, тим більше, що ці люди будуть шукати собі життєвий простір... Європа вже цього наїлася досхочу, і через це вона їх із задоволенням відкидає в Україну, бо будьте певні, що кращі з них в Європі залишаться — ті, які можуть робити науку, хто є багатшими, які мають якісь таланти, авторитет і таке інше. А нам пришлють таких, які вчинять не тільки те, про що я зараз говорив, а й будуть витісняти українців з робочих місць, бо нелегальні мігранти погодяться працювати і за тарілку супу і, відповідно, українці будуть втрачати свою роботу».<sup>25</sup>

Тому не дивно, що значна частина українського суспільства штучно заражена ксенофобією, сповідує принципи недовіри та агресії стосовно мігрантів і, керуючись нав'язаним стереотипом «мігрант-ворог», схвалює послідовно-жорсткі дії силових структур стосовно іноземців.

Показовим є те, що «мігрантофобія» в українському суспільстві і, в першу чергу, в органах внутрішніх справ взагалі є вибірковою: нейтральне ставлення до іноземців європейського типу поєднується з настороженим ставленням до представників інших етнічних груп. Відмінність кольору шкіри, розрізу очей, мовний акцент або інші ознаки неєвропейського типу обов'язково привертають увагу правоохоронців і становляться підставою для необґрунтованих актів примусу — затримання і доставляння у міліцію та примусового проведення дактилоскопії. В окремих випадках такі затримання поєднується з відверто образливими і неприкрито расистськими висловами на їх адресу, жорстоким ставленням і побиттям.

<sup>23</sup> <http://noborders.org.ua/sfery-dijalnosti/mova-vorozhnechi/shok-idezynformatsiya-v-efiri-zvernennya-proektu-bez-kordoniv-do-kerivnytstvanovoho-kanalu/>

<sup>24</sup> <http://www.expert.ua/articles/8/0/8001/>

<sup>25</sup> <http://www.radioera.com.ua/eranews/?idArticle=19690>

18 липня 2010 року у супермаркеті «Таргет» міста Харкова працівники державної служби охорони МВС побили громадянина Уганди О. Потерпілий повідомив, що коли він зайшов у супермаркет, до нього підійшли працівники міліції і запропонували пред'явити документи, а після цього відвели в одну з підсобних кімнат на другому поверсі будівлі супермаркету, де роздягли та почали обшукувати, пояснивши, що шукають наркотики. При цьому міліціонери ображали людську гідність темношкірого угандійця, а після його обурення такими діями побили ногами та резиновою палкою. При цьому жоден документ про затримання та проведений обшук не склався, поняття для присутності при цих процедурах не запрошувались.<sup>26</sup>

Найбільш уразливими етнічними групами в Україні продовжують залишатись роми та вихідці з країн кавказького регіону, які у 2010 році найбільше потерпали від дискримінації, ксенофобних упереджень населення та утисків з боку правоохоронців. Порушення прав представників цих етнічних категорій вже стало ганебною міліцейською «традицією», яка публічно засуджується керівниками правоохоронних органів, а неофіційно — всіяко підтримується і заохочується. Безпідставне затримання і проведення особистого огляду, доставляння до райвідділів міліції і утримування у них необгрунтовано тривалий час, проведення обшуку домоволодінь і автотранспорту, зняття інформації з мобільних телефонів і відбитків пальців — саме такі заходи «профілактики» широко застосовує міліція щодо ромів і кавказців без огляду на закон, який забороняє проведення таких процедур примусу без відповідних підстав.

У червні–липні 2010 року у м. Чернігові міліцією впроваджено практику затримання та доставляння всіх ромів до райвідділів міліції для проведення дактилоскопії та фотографування — з метою поновлення діючих карток обліку. Проведення вказаних дій відбувалось абсолютно безпідставно, на основі тільки зовнішніх даних.<sup>27</sup>

У червні 2010 року у м. Чигирин Черкаської області між місцевим жителем та чоловіком ромської національності на ім'я Л. виник конфлікт, підставою для якого була сварка між їхніми дітьми. У подальшому Л., а також його дружина та неповнолітній син, були побиті, але коли Л. звернувся за допомогою у місцевий райвідділ міліції, правоохоронці затримали саме його та, за твердженням Л., приниженнями та незаконним застосуванням фізичної сили примусили себе оговорити. Родина ромів звернулась за захистом до громадсько-політичного видання «Прес Центр», кореспондент якого приїхав до Чигиринського райвідділу з метою з'ясування ситуації, проте представнику преси було запропоновано покинути приміщення міліції, при цьому працівник райвідділу заявив журналістці і потерпілому: «Цигани — не люди!».<sup>28</sup>

З інтерв'ю з громадянином України М, азербайджанцем, приватним підприємцем (газета «Рівне Вечірнє» № 55 від 05.08.2010): «Зі своїх 52 років 30 я проживаю в Рівному і маю громадянство України. Тут навчався, працюю, тут одружився і виховую разом з дружиною дітей–підлітків. Ці постійні перевірки, які чи не щомісяця трапляються, набридли і дуже принизливі для мене і моєї сім'ї. Адже я ніколи не мав проблем із законом, завжди веду себе як добропорядний громадянин... Минулої п'ятниці правоохоронці заїхали до мене на роботу в кафе і у черговий раз запитали про документи. Коли я сказав, що при собі маю тільки посвідчення водія, а паспорт десь у машині, то мене примусили їхати з ними у міськвідділ міліції. Там передусім переписали всі номери телефонів з мого мобільного, сказали для того, щоб побачити, з ким я спілкуюся і чи не числиться хтось з цих людей у їхній базі з розшуку. Потім довго перевіряли по комп'ютеру те, що я про себе розповів».<sup>29</sup>

З інтерв'ю з громадянином України Р, азербайджанцем, приватним підприємцем (газета «Рівне Вечірнє» № 55 від 05.08.2010): «Я проживаю в Рівному вже 20 років, маю українське громадянство, тут працюю, одружився.

---

<sup>26</sup> <http://www.umdpl.info./index.php?id=1279845258>

<sup>27</sup> <http://www.romaniyag.org/?what=paper&number=108&article=6>

<sup>28</sup> <http://www.pres-centr.ck.ua/security/14976/>

<sup>29</sup> <http://www.rivnepost.rv.ua/showarticle.php?art=024929>



## XII. ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ, РАСИЗМУ ТА КСЕНОФОБІЇ

---

Але і зі своєю колишньою сім'єю зберіг нормальні стосунки. До мене на два тижні приїхали з Азербайджану в гості мої сини, і коли вони приїхали повечеряти у кафе, їх на вулиці окликнули троє чоловіків у цивільному та сказали, щоб пред'явили документи. Хлопці відповіли, що документи в машині, яка стоїть за кілька метрів і що в кафе їх чекає батько. На це їм грубо, з використанням нецензурних висловів, зауважили, що паспорти повинні бути у кишені і силоміць посадили до машину і відвезли до міськвідділу міліції. Я поїхав за ними, але у черговій частині мені сказали, що моїх синів у них немає, проте наказали зачекати, а ще через годину зізналися, що хлопці таки у них і наказали привезти їхні паспорти. Після того, як я привіз паспорти, синів ще три години тримали в міліції.

Зі слів синів, у міськвідділі їх обзивали «чорномази» та казали, що начебто їм, ісламістам, не місце у Рівно-му. Погрожували підкинути наркотики та періодично били по голові та спині. Зрештою переписали з їхнього телефону всі номери, сімейні фото та відео».<sup>30</sup>

Особливу загрозу для суспільства становить той факт, що у 2010 році новий уряд країни, заявляючи про себе як про «уряд професіоналів», фактично не приділяв уваги провадженню державної політики припинення та профілактики випадків расизму та етнічної дискримінації та відмовився від цілеспрямованої і послідовної роботи щодо зменшення рівня ксенофобії в українському суспільстві. Внаслідок цього у 2010 році було фактично припинено роботу Міжвідомчої групи з питань протидії ксенофобії, міжетнічної та расової нетерпимості, яка тільки у 2009 році провела 7 засідань, результатом яких став комплекс заходів у всіх сферах суспільного життя країни.

Нагадаємо, що протягом 2009 року рішеннями Кабінету Міністрів було затверджено «План заходів щодо протидії проявам ксенофобії, расової та етнічної дискримінації в українському суспільстві на 2008–2009 роки», призначено Національного координатора по взаємодії правоохоронних органів України з Бюро демократичних інститутів з прав людини ОБСЄ, на розгляд комітетів Верховної Ради подано 4 законопроекти з питань підвищення ефективності протидії проявам расизму та ксенофобії, внесено зміни до ряду статей КК України. Неурядові організації були запрошені до широкого кола таких спільних заходів, як надання правової допомоги жертвам проявів ксенофобії та дискримінації; здійснення експертизи національного законодавства щодо боротьби з проявами дискримінації та ксенофобії; розробка пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правової бази з метою протидії правопорушенням, які мають расове підґрунтя; вдосконалення механізмів реагування на використання засобами масової інформації ксенофобських штампів та висловів; розробка відповідних навчальних програм. Наразі усього цього розмаїття заходів в Україні немає.

Замість цього українцям активно нав'язуються дві по своїй суті протилежні тези: з одного боку — владою категорично заперечується проблема поширення ксенофобії у суспільстві, водночас з іншого боку — активно впроваджується ідея щодо існування значних загроз безпеці і стабільності України від так званих «етнічних чужих». Вказане призводить до того, що завуальовані форми ксенофобії і дискримінації, які і раніше мали місце у соціальних звичаях та побутовому житті жителів України, у теперішній час стають більш поширеними та небезпечними і, за бездіяльності влади, поступово укорінюються у людських стереотипах та забобонах. Саме такий, латентний та зовні непримітний вид ксенофобії, стає найбільш серйозним і загрозливим, оскільки навіть прийняття державою самого досконалого і суворого антидискримінаційного закону автоматично не призведе до змін у свідомості її громадян. Нажаль, сучасний уряд не розуміє, що саме від його позиції та виваженості дій, його сконцентрованості на вирішенні цієї проблеми суттєво залежить той рівень толерантності, який і робить країну цивілізованою.

---

<sup>30</sup> <http://www.rivnepost.rv.ua/showarticle.php?art=024929>

У свою чергу Міністерство внутрішніх справ України, повністю приймаючи встановлені владою правила гри щодо ігнорування розвитку міжетнічної напруженості у суспільстві, у 2010 році згорнуло роботу по профілактиці ксенофобії та дискримінації та почало керуватись не реальним станом справ у державі, а заспокійливою для себе відомчою статистикою, помилково розцінюючи зменшення кількості злочинів на ґрунті расизму як індикатор благополуччя у міжнаціональних відносинах.

Можна стверджувати, що 2010 рік став роком нелогічних та незрозумілих громадськості управлінських рішень керівництва МВС. Під лозунгом так званої «оптимізації кадрів», у березні місяці було ліквідоване Управління моніторингу дотримання прав людини в діяльності органів внутрішніх справ — підрозділ, одним з пріоритетних завдань якого була саме протидія расизму, дискримінації та ксенофобії, робота якого була ефективною і підтримувалась правозахисними організаціями України. Наступним помилковим кроком очільників міліцейського відомства стало розформування підрозділів у складі Департаменту кримінального розшуку, які безпосередньо займались розкриттям злочинів на ґрунті національної, расової чи релігійної ворожнечі або ненависті. Скорочення співробітників, які вже набули необхідні знання та певний практичний досвід, призвело до некомпетентності у діях правоохоронців, а іноді і до відверто-незаконних спроб з їх боку перекваліфікувати расистські злочини на менш резонансні та більш зручні у розслідуванні побутові злочини.

Так, за наявною інформацією протягом 9 місяців 2010 року не було порушено жодної кримінальної справи з розслідування злочинів, вчинених з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості (відповідні частини ст.ст. 115, 121, 122, 126, 127, 129, 300 КК України), а за статтею 161 КК України порушено лише одну кримінальну справу.

Міністерством внутрішніх справ практично провалено виконання власного «Плану заходів щодо протидії расизму та ксенофобії на період до 2012 року», більшість пунктів якого, запланованих до виконання у 2010 році, залишилось не реалізованими. З боку уряду цей факт залишився без належного реагування. Одним з результатів такого стану речей стало помітне поширення ксенофобії серед самих працівників міліції.

Так, у січні 2010 року наказом начальника ГУМВС України в Одеській області був звільнений за пропаганду фашизму і нацизму оперуповноважений карного розшуку Одеського міського управління міліції. Вказаний «правоохоронець» був активним прихильником нацистського руху, мав татування у вигляді фашистського орла зі свастикою та носив есесівську атрибутику. Ми можемо лише припускати, яким саме чином на виконанні службових обов'язків цим колишнім міліціонером відбивалася його ідеологія.

Цей факт є досить красномовним сигналом-застереженням не лише для МВС України, але й для всього українського суспільства. Саме загроза перетворення міліції з органу захисту всіх без виключення громадян України на орган переслідування окремих меншин та груп населення вимагає окремої уваги з боку уряду та громадянського суспільства.

Наразі перед такими правоохоронними відомствами, як МВС та СБУ стоїть багато важливих і невідкладних завдань: від ініціювання внесення доповнень і змін у відповідні законодавчі акти до дієвого контролю за діяльністю радикальних ультраправих та ультралівих рухів, від проведення роз'яснювальної роботи серед всіх верств населення до активізації здійснення оперативних-розшукових заходів по розкриттю та недопущенню вчинення злочинів на ґрунті ненависті, від дій по унеможливленню поширення расистської ідеології через мережу Інтернет до відкритого та відвертого діалогу з національними меншинами. Але у теперішній час робити оптимістичні прогнози щодо зміни ситуацій на краще підстав не має. В МВС, наприклад, прояви ксенофобії і випадки дискримінації, невпинно поширюючись, стають невід'ємним атрибутом стосунків правоохоронців з окремими групами населення. В уявленні багатьох співробітників міліції відновилась точка зору про існування так званої «етнічної злочинності», притаманної представникам певних національностей, що мешкають в Україні. Мало того, що цей хибний стереотип є типовим для багатьох працівників органів внутрішніх справ, він ще й тиражується у масову свідомість через пові-

## ХІІ. ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ, РАСИЗМУ ТА КСЕНОФОБІЇ

домлення Департаменту зв'язків з громадськістю МВС України. Як не парадоксально, але подекуди саме цей орган міліції, замість виховання толерантного ставлення у співробітників міліції, стає джерелом ксенофобії і незбалансованої інформації стосовно етнічних меншин.

23 квітня 2010 року на офіційному сайті МВС була розміщена відверто ворожа по відношенню до ромського народу стаття «Шість способів позбутися своїх грошей або як вберегтися від шахраїв» під заголовком «Спосіб третій: добрі та нещасні роми в хаті», у якій всі роми відкрито звинувачувались у схильності до скоєння злочинів, а громадянам пропонувалось відмовитись від будь-якого спілкування з ними. Так, у статті зазначається: «Охоронці порядку постійно закликають громадян не вступати у будь-які контакти з циганами, адже майже кожна така розмова закінчується шахрайством. Будьте пильними, коли до вашої оселі просяться зайти цигани під різними приводами: напитися води, перепеленати дитя, попросити харчів або одягу. Поки чуйні та добрі люди йдуть шукати щось для нібито знедолених, шахраї вже починають господарювати у помешканні, беручи все, що має хоч якусь цінність... Здебільшого цигани обирають собі за жертв довірливих і простодушних громадян, яким легко навіяти власну думку... Тому не варто впускати до своїх помешкань осіб циганської національності. Нізащо не встановлюйте з ними контакт. Не реагуйте на будь-які їхні прохання...».

Загалом у 2010 році на сайті МВС України було розміщено десятки негативних матеріалів із зазначенням етнічного походження людини, у тому числі 16 стосовно ромів, 8 — відносно громадян Грузії та 17 — з формулюванням «особи кавказької національності» або «кавказці». На прес-конференціях із ЗМІ та зустрічах з представниками міжнародної спільноти очільники МВС постійно заперечують існування ксенофобії у міліції та декларують свою готовність до змін на краще. Проте такі декларації і реалії повсякденної діяльності, як правило, залишаються далекими одні від одних — керівниками МВС України не підготовлено жодної вказівки, у якій до відома рядових співробітників доводилась би принципова позиція Міністра щодо неприпустимості порушень його підлеглими прав людини через її етнічну приналежність.

Підсумовуючи вищевикладене, можна констатувати, що під впливом ряду економічних, соціальних та політичних чинників рівень етнічної упередженості в Україні має стабільну тенденцію до зростання. Психологія неприйняття та відкидання «чужого», нетерпимість до представників іншої національності, віросповідання, носіїв мови набуває ознак небезпечної соціальної хвороби, що вимагає невідкладного державного, у тому числі і кримінально-правового, реагування. Проте влада, загалом погоджуючись з вимогами міжнародного суспільства щодо заборони всіх форм дискримінації, залишається осторонь від розроблення та впровадження ефективних механізмів по реальній протидії цьому ганебному явищу.

### РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Підготувати та ухвалити базовий антидискримінаційний закон, який містив би усі необхідні визначення, перелік ознак, за якими забороняється дискримінація, і механізми захисту від неї, підвищив відповідальність держави за протидію дискримінації, запроваджував спеціальний антидискримінаційний орган.
2. Підготувати законопроект про зміни до Закону «Про національні меншини в Україні», провести експертизу законопроекту на відповідність стандартам ОБСЄ, Ради Європи і Європейського Союзу.
3. Розробити законопроект про зміни до Закону про мови, переглянути Закон про ратифікацію Європейської хартії про регіональні мови та мовні меншини.

## **ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД**

---

4. Підготувати законопроекти «Про національно-культурну автономію», про зміни в Цивільному кодексі та інших законах та спеціальні програми з метою розвинути принцип недискримінації та передбачити спеціальні квоти для дискримінованих етнічних груп (рома, кримські татари, караїми, кримчаки, тощо).
5. Підготувати спеціальний виборчий закон для Автономної республіки Крим.
6. Провести інвентаризацію землі в АРК з метою вирішення проблеми надання земельних ділянок представникам депортованих народів.
7. Ввести норми, які передбачають цивільно-правову та адміністративну відповідальність за дії, спрямовані на дискримінацію окремих осіб і верств населення.
8. Поширити дію антидискримінаційних норм на іноземців, які на законних підставах перебувають в Україні.
9. Розробити і ухвалити зміни до законодавства з метою врегулювати одностатеве співжиття.
10. Створювати атмосферу нетерпимості до проявів расизму та ксенофобії, зокрема, розробити і проводити освітні і культурні кампанії, спрямовані на виховання толерантності до іноземців.

## **ХІІІ. ПРАВО ГРОМАДЯН НА ВІЛЬНІ ВИБОРИ ТА УЧАСТЬ У РЕФЕРЕНДУМАХ<sup>1</sup>**

У 2009–2010 році в Україні відбулися 352 позачергових виборів міських, селищних та сільських голів, депутатів місцевих рад, вибори Президента України й чергові вибори до місцевих рад всіх рівнів.

Також громадяни України намагалися реалізувати своє право на проведення референдумів. В окремих випадках й лише на місцевому рівні їм це вдавалося зробити.

У нашому огляді ми проаналізували головні тенденції дотримання права громадян вільно обирати й бути обраними до органів влади та місцевого самоврядування або брати участь у референдумах у 2009–2010 рр.

У зазначений період спостерігалися порушення виборчих прав громадян, серед яких найбільш розповсюдженими стали застосування адміністративного ресурсу, у тому числі впливу на виборчий процес через судові рішення, створення нерівних умов для суб'єктів виборчого процесу та виборців шляхом сумнівних законодавчих змін, перешкод у здійсненні права на проведення вільних виборів та референдумів, у тому числі шляхом незадовільної організації виборчого процесу та втручання правоохоронних органів тощо.

В кінці періоду, що розглядається, ситуація із дотриманням виборчих прав значно погіршилася.

У нашому огляді ми порушимо хронологічний принцип та розпочнемо із аналізу дотримання прав виборців під час виборів Президента України. Потім проаналізуємо ситуацію із дотриманням прав під час позачергових місцевих виборів та під час загальнонаціональної кампанії із місцевих виборів. Завершимо огляд аналізом дотримання прав громадян на проведення референдумів.

### **1. ВИБОРИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ<sup>2</sup>**

Усі міжнародні та вітчизняні незалежні спостерігачі відзначили, що вибори Президента України відбулися без системних порушень та фальсифікацій й відповідали більшості демократичних стандартів.

Так, за остаточними оцінками місії ОБСЄ/БДПЛ, проведення виборів Президента України відповідало більшості зобов'язань перед ОБСЄ та іншим міжнародним стандартам

---

<sup>1</sup> Підготовлено Дементієм Белім, Херсонське обласне відділення Комітету виборців України (КВУ).

<sup>2</sup> Під час підготовки розділу використовувалися моніторингові звіти Місії організації безпеки та співробітництва Ради Європи та Бюро демократичних інституцій та прав людини (ОБСЄ/БДПЛ), Європейської мережі організації із спостереження за виборами (ENEMO), всеукраїнської громадської організації Комітету виборців України (КВУ) та громадянської мережі «Опора», які можна знайти за адресами: <http://www.osce.org>, [www.enemo.eu](http://www.enemo.eu), [www.cvu.org.ua](http://www.cvu.org.ua) та [www.opora.org.ua](http://www.opora.org.ua), а також повідомлення організацій, членів Української Гельсінкської спілки з прав людини.

проведення демократичних виборів<sup>3</sup> та закріпило успіхи, що були досягнуті, починаючи з 2004 р. На думку міжнародних спостерігачів, виборчий процес був прозорий, а виборці мали справжній вибір, обираючи кандидатів, які представляли різні політичні погляди.<sup>4</sup>

За оцінками міжнародної місії ENEMO «голосування на президентських виборах в Україні відбулося без системних порушень і фальсифікацій». Атмосфера під час повторного голосування «залишалася вільною від тиску, залякувань чи погроз стосовно учасників процесу» — про це заявила голова місії ENEMO Таскин Рахімбек.<sup>5</sup>

Всеукраїнська громадська організація Комітет виборців України (КВУ), яка здійснювала спостереження за виборчою кампанією, зробила висновок, що вибори були вільними, конкурентними та прозорими. КВУ не зафіксував значних та системних порушень або фактів тиску на виборців, хоча були виявлені порушення виборчих прав громадян.

Найбільш поширеними стали порушення, що були викликані недосконалістю виборчого законодавства та застосуванням політичної доцільності під час прийняття змін до нього. На рівень дотримання виборчих прав також вплинуло зменшення термінів підготовки до виборів, незадовільний стан підготовки виборів із боку влади, зокрема, і з боку відділів ведення державного реєстру виборців, організаційні проблеми, відсутність належного фінансування, низький кваліфікаційний рівень членів дільничних виборчих комісій (ДВК).

Також були зафіксовані несистемні факти застосування службового становища для агітації, «не грошового» підкупу виборців, інші випадки «політичної корупції», а також кримінального втручання у виборчий процес, спроби перешкоджання діяльності спостерігачів та журналістів тощо.

Кількість подібних фактів збільшилася у другому турі, але необхідно зазначити, що передвиборчі штаби головних конкурентів свідомо утрималися від спроб систематичного порушення виборчого законодавства та від фальсифікацій, й це стало найбільшим позитивним досягненням виборчої кампанії.

### 1.1. ВИБОРЧЕ ЗАКОНОДАВСТВО ЯК ДЖЕРЕЛО ПРОБЛЕМ ТА ПОРУШЕНЬ

За рік до виборів Президента України, у лютому 2009 року прес-служба всеукраїнської громадської організації КВУ зробила заяву про те, що «протягом 4 років, які минули після проведення останніх виборів Президента держави, Україна не виконала переважної більшості рекомендацій місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ, інших міжнародних місій і рекомендацій місцевих спостерігачів».<sup>6</sup>

У подальшому ситуація із імплементацією міжнародних рекомендацій до існуючого виборчого законодавства лише погіршилася. За п'ять місяців до дня голосування, 24 липня 2009 року Верховна Рада прийняла поправки до Закону про вибори Президента, які набули чинності у серпні 2009 року. Підготовка до прийняття Закону проходила без громадського обговорення й викликала серйозну критику з боку експертів, на думку яких ситуація з дотриманням виборчих стандартів суттєво погіршилася. Так, на думку відомого експерта із виборчих питань Андрія Дуди завдяки новим змінам до Закону про вибори дві найбільші політичні сили спробували перевести виборчий процес «у змагання адміністративного ресурсу».<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Дивися: Європейська комісія за демократію через право. Кодекс належної практики у виборчих справах — 2002 р. <http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD%282002%29023rev-ukr.pdf>

<sup>4</sup> Дивися Остаточний звіт місії ОБСЄ/БДПЛ із спостереження за виборами Президента України 17 січня та 4 лютого 2010 р — Варшава, 28 квітня 2010 р. — С. 1.

<sup>5</sup> Вибори в Україні відповідали стандартам — місія міжнародних спостерігачів// Радіо Свобода — 2010 — 8 лютого адреса новини <http://www.radiosvoboda.org/content/article/1952088.html>

<sup>6</sup> Ігор Попов: «За 4 роки Україна не виконала більшість рекомендацій міжнародних місій спостереження за виборами» від 16 лютого 2010 р. [http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2160&lim\\_beg=285](http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2160&lim_beg=285)

<sup>7</sup> Андрій Дуда «Фальсифікаціям — так»// Українська правда — 2009 — 5 серпня адреса статті // <http://www.prawda.com.ua/articles/2009/08/5/4126107/>

Критично оцінили нове виборче законодавство й представники громадських організацій. Наприклад, серед найголовніших загроз, які виникли із прийняттям змін до виборчого законодавства КВУ називав: обмеження виборчих прав громадян, створення механізмів фальсифікацій через можливість включати виборців у списки в день голосування, обмеження контролю за виборчим процесом з боку громадськості, фактичне унеможливлення оскарження правопорушень та результатів виборів.<sup>8</sup>

Тривогу експертного середовища підтвердив й Спільний висновок Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДІПЛ<sup>9</sup>.

Конституційний суд України 19 жовтня визнав деякі із зазначених положень неконституційними<sup>10</sup>.

Незважаючи на всі зусилля громадськості та міжнародного експертного середовища, українські законодавці не скасували найбільш суперечливі норми. Більш того, народні депутати продовжили змінювати виборче законодавство й в період між двома турами голосування, скасувавши вимоги щодо кворуму виборчих комісій для прийняття обов'язкових до виконання рішень та надавши повноваження місцевим радам замінювати членів виборчих комісій, які не з'явилися у день голосування.

На думку незалежних громадських спостерігачів, подібні зміни до Закону про вибори Президента України, які набули чинності 5 лютого 2010 р., не сприяли підвищенню демократичності та якості організації повторного голосування, тому що приймалися за кілька днів до голосування та порушували принцип колегіальності у виборчих комісіях і надавали місцевій владі додаткові важелі впливу на рішення виборчих комісій.<sup>11</sup>

Усі ці суперечності, непослідовності та прогалини у виборчому законодавстві могли стати джерелом масових фальсифікацій та перетворилися на серйозний фактор порушення рівних виборчих прав громадян, дестабілізації політичної ситуації, підризу довіри виборців до законності виборчого процесу та чесності результатів голосування.

Невизначеності Закону про вибори спонукали кандидатів звертатися до судів, які напередодні голосування приймали непослідовні рішення та вносилися зміни до виборчих процедур безпосередньо напередодні або навіть й в день голосування, про що вже неможливо було поінформувати виборчі комісії належним чином. Як результат, за спостереженнями місії ОБСЄ<sup>12</sup>, виборці стикалися з різним ставленням виборчих комісій в залежності від того, на якій виборчій дільниці вони голосували. Наприклад, їх могли включати або не включати у витяг зі списку тих, хто голосує за місцем перебування, або до списку виборців у день голосування.

Під час обох турів кандидати оскаржували спроби Центральної виборчої комісії (ЦВК) роз'яснити деякі неоднозначні та непослідовні положення виборчого законодавства, що призвело до ситуації, коли питання перекидалися від суду до ЦВК та назад. ЦВК також скористалася двозначністю закону при вирішенні питання, які положення закону мають застосовуватися при проведенні другого туру виборів. Наприклад, вранці дня голосування другого туру ЦВК надала роз'яснення щодо проведення голосування на дому, згідно з яким дозволялося, щоб пересувну скриньку для голосування супроводжували два члена виборчої

<sup>8</sup> Можливі загрози проведенню прозорих і демократичних виборів <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1253536867>

<sup>9</sup> Спільний висновок щодо Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів з питань виборів Президента України» прийнятого Верховною Радою України 24 липня 2009 р. Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) та ОБСЄ/БДІПЛ — Страсбург, 12 жовтня 2009 р адреса документу [http://www.osce.org/documents/odihr/2009/10/40858\\_uk.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2009/10/40858_uk.pdf)

<sup>10</sup> Текст Рішення Конституційного суду № 26-рп/2009 19 жовтня 2009 року <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v026p710-09&p=1291828374868111>

<sup>11</sup> КВУ оцінив ведення кампанії напередодні повторного голосування та визначив головні загрози на виборах Президента України 7 лютого 2010 року — прес-служба ВГО КВУ — 2010 — 5 лютого. Документ зберігається за адресою [http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2514&lim\\_beg=120](http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2514&lim_beg=120)

<sup>12</sup> Дивися Остаточний звіт місії ОБСЄ/БДІПЛ... — стор. 6–7

комісії, хоча закон передбачає трьох. Київський апеляційний адміністративний суд (КААС) визнав таке роз'яснення незаконним, втім, його рішення було скасоване Вищим адміністративним судом.

Таким чином, відсутність сталого виборчого законодавства, політична доцільність та невиконання рекомендацій міжнародних організацій призвели до того, що національне виборче законодавство перетворилося на джерело проблем та порушень виборчих прав громадян, стало одним з головних загроз вільним та демократичним виборам в країні та спровокувало чисельні порушення принципів загального та рівного виборчого права.

Багатьох з вищеназваних проблем можна було уникнути, якби закон був чітким та зрозумілим, а зміни до нього не вносилися б в останню хвилину, коли партії намагалися отримати політичні переваги.

На наш погляд, масових фальсифікацій, які були потенційно закладені у прогалини виборчого законодавства, вдалося уникнути завдяки наявності політичної конкуренції, відсутності монополії однієї сили на владу та значної уваги громадськості й світової спільноти до виборів Президента України.

### 1.2. ПРИКЛАДИ ОСНОВНИХ ПРОБЛЕМ ТА ПОРУШЕНЬ ПРАВ ВИБОРЦІВ ПІД ЧАС ПРЕЗИДЕНТСЬКОЇ ВИБОРЧОЇ КАМПАНІЇ

#### 1.2.1. Свобода виборців формувати свою думку

На думку медіа-експертів, засоби масової інформації не змогли надавати об'єктивну інформацію про перебіг виборчої кампанії 2010 року. Так, виконавчий директор Інституту масової інформації Вікторія Сьюмар вважає, що ЗМІ під час виборів були лише інструментом в руках політиків та спотворювали висвітлення дійсності.

На думку Тараса Петріва, президента Фондації «Суспільність», голови Нацкомісії з утвердження свободи слова при Президенті України, основними больовими точками в українських ЗМІ в ході виборів були: «По-перше — використання службового становища кандидатами, які безкоштовно показували ретрансляцію політичної реклами. По-друге — формування чорних списків журналістів, яких кандидати не бажали бачити на політичних шоу. По-третє — „джинса”<sup>13</sup>».

На думку експертів, однією з основних проблем українських ЗМІ є те, що вони зосереджені в руках кількох представників великого бізнесу та не є основним бізнесом для їх власників. «В результаті ми отримали цензуру власників мас-медіа, на зміну цензури влади, яка була раніше», — зазначила Вікторія Сьюмар.<sup>14</sup>

Кількісний та якісний моніторинг загальнонаціональних випусків новин у прайм-тайм з 4 грудня 2009 р. до 15 січня 2010 р. та з 26 січня до 5 лютого 2010 р, який провели представники Місії ОБСЄ\БДІПЛ<sup>15</sup> продемонстрував, що більшість телекомпаній загальнонаціонального мовлення у своїх новинах надавали перевагу Ю. Тимошенко та В. Януковичу. Як зауважили міжнародні монітори, — це було помітно як з точки зору кількості ефірного часу, присвяченого висвітленню їхньої кампанії, так і з точки зору тональності висвітлення.

Державна телекомпанія УТ-1 не забезпечила збалансованого та неупередженого висвітлення, як передбачено законом. У другому турі УТ-1 виділила 65% часу, відведеного на висвітлення кампанії у новинах, Ю.Тимошенко, а В. Янукович отримав 35% часу.

<sup>13</sup> Джинсам — сленгове слово, яке означає зумисну приховану рекламу або антирекламу, замасковану під вигляд новин, авторських текстів, аналітики й телевізійних програм аналітичного спрямування, оголошень тощо — Вікіпедія

<sup>14</sup> На виборах 2010 року ЗМІ були використані як інструмент в руках політиків <http://polit-kherson.info/new/svoboda-slova/7112---2010-----html>

<sup>15</sup> Остаточний звіт місії ОБСЄ\БДІПЛ... — стор. 18 — 19



Результати моніторингу регіональних ЗМІ продемонстрували упередженість на користь політичної сили, що переважала у регіоні.

Незважаючи на те, що Закон про вибори забороняє державним газетам «Голос України» та «Урядовий кур'єр» віддавати перевагу будь-якому кандидату, остання демонструвала явне упередження на користь Ю.Тимошенко.

Таким чином, не зважаючи на те, що в цілому в країні дотримувалися свобода слова, був відсутній тиск на журналістів, ЗМІ під час виборчої кампанії не дотримувалися основних стандартів надання інформації, тим самим порушуючи права виборців на вільне формування власної думки.

### 1.2.2. Неналежна організація виборчого процесу

Найбільшою проблемою цих виборів та джерелом багатьох порушень прав виборців став незадовільний рівень організації виборчого процесу.

За оцінками незалежних спостерігачів, рівень матеріально-технічного забезпечення роботи виборчих комісій на виборах був найгіршим за всю історію проведення виборчих кампаній в Україні.<sup>16</sup> Головною причиною цього було недостатнє та невчасне фінансування виборчого процесу з державного бюджету України, а також випадки безвідповідального ставлення місцевих органів влади до забезпечення належної організації виборчого процесу. Члени виборчих комісій мали проблеми з якісними приміщеннями, транспортом, телефонним зв'язком, навіть канцтоварами і папером.

Робота комісій також ускладнювалася несприятливими погодними умовами.

Проблемою стала також низька мотивація й слабка підготовка членів ДВК. Траплялися випадки, коли людей включали в комісії без їх згоди, фальсифікуючи заяви про їх бажання працювати в комісіях. Фіксувалися випадки, коли різні кандидати подавали до складу ДВК одних й тих же осіб. Ця проблема носила тотальний характер (іноді до 200 «двійників» на один округ).

Також члени комісій не були задоволені умовами роботи в окружних виборчих комісіях (далі — ОВК) та ДВК. Як результат — досить поширеним стало явище відмов у роботі комісій.

В результаті ОВК були вимушені виключати таких членів, як наслідок, у комісіях відбувалися постійні ротації, що збільшувало навантаження на тих, хто забезпечував голосування.

Лише трохи більше половини ДВК розпочали свою роботу у передбачений законодавством термін.

У зв'язку із вищезазначеними проблемами на фоні скорочення виборчого процесу члени комісій не встигали виконувати необхідні виборчі процедури, наприклад, уточнення списків виборців фактично були провалені.

На початку виборчого процесу громадські спостерігачі повідомляли, що більшість виборчих дільниць, розташованих в сільській місцевості, не опалюється, що ставило під загрозу належне проведення виборів.

### 1.2.3. Проблеми із реєстром виборців призводили до порушень загальності виборчих прав

Однією з найбільш розповсюджених проблем президентських виборів, які на минулих позачергових парламентських виборах у 2007 році привели до масових порушень принципу загальних виборів, залишалися проблеми із списками виборців.

За два роки, що минули із тих виборів, ситуація кардинально не поліпшилася, хоча вперше в Україні був створений єдиний централізований та комп'ютеризований Держав-

---

<sup>16</sup> КВУ дав підсумок виборчій кампанії та визначив головні загрози на виборах Президента України 17 січня 2010 року <http://www.cvu.dn.ua/news/399>

ний реєстр виборців (ДРВ), а підготовкою списків виборців займалися відділи з ведення Державного реєстру виборців.

База даних ДРВ створювалася з лютого до серпня 2009 року на основі списків виборців, що використовувалися на виборах 2006 та 2007 рр.

Списки виборців для проведення першого туру виборів готувалися в три етапи. Попередні списки виборців склалися з бази даних ДРВ та надсилалися до ДВК для загального ознайомлення, починаючи з 28 грудня. Остаточні списки виборців були роздруковані до 10 січня та містили виправлені та оновлені дані, надані громадянами та установами до цього часу.

Необхідно відзначити, що з дванадцяти днів, що відводилися на попереднє уточнення списку виборців, шість днів припадала на свята та вихідні дні, під час яких багато комісій не працювало. Крім цього, існували розбіжності у кінцевих термінах підготовки списків виборців, що були закріплені у Законі про вибори та існували в інструкціях ДРВ. Відповідно до закону, оновлена інформація про виборців могла подаватися до першого туру виборів до 10 січня, водночас, база даних ДРВ була технічно закрита для внесення змін вже 9 січня, а деякі відділи державного реєстру виборців у зв'язку із святами вже не приймали заяви виборців ще з 6 січня.

Перед підготовкою виборчих списків для проведення другого туру ЦВК прийняла рішення про включення змін, внесених ДВК під час проведення першого туру, у нові списки для голосування. Невчасне прийняття цього роз'яснення завадило виконанню цього рішення<sup>17</sup>. Лише суперечливе положення в Законі про вибори Президента, яке дозволяло включати виборців до списку виборців в день голосування, допомогло зняти ймовірні проблеми для кількох сотень тисяч громадян, які не потрапили до списку виборців.

Необхідно відзначити, що це положення суперечить Кодексу належної практики виборів, прийнятим Європейською комісією за демократію через право (Венеціанською комісією) у 2002 році,<sup>18</sup> та могло би стати одним з джерел фальсифікації результатів голосування.

За підрахунками Місії ОБСЄ, з 13 січня до кінця голосування 17 січня, ДВК вносили зміни на основі заяв громадян, причому кількість виборців збільшилася приблизно на 666 тисяч осіб або 1,8% від загальної кількості виборців.

В другому турі кількість виборців у списках збільшилася ще на 83,4 тисячі осіб.<sup>19</sup> Частина цих осіб були членами виборчих комісій, яких включили до списку виборців за місцем їхньої роботи в останні дні перед голосуванням.

**Наведемо типові приклади порушень прав виборців у зв'язку із незадовільною якістю списків виборців та включенням виборців в день голосування.**

### *Донецька область*

Територіальний виборчий округ (далі — ТВО) № 47. Виборча дільниця (далі ВД) № 48. За інформацією міжнародних спостерігачів, на дільницю прийшло близько 30 невідомих, яких не було у списку, написали заяви про включення до списку, потім отримали бюлетені та проголосували. В кабінки для голосування вони заходили по парам. Реакції спостерігачів чи інших виборців не було.

ТВО № 42, 43, 45. Спостерігачі та члени ДВК від кандидата Ю.Тимошенко фіксують масові включення до списку виборців.

ТВО № 41, ВД № 19. На гарячу телефонну лінію зателефонував виборець, який проживає за адресою — вул. Танкерна, 24-а. В першому турі виборів до списку виборців була

<sup>17</sup> Остаточний звіт місії ОБСЄ/БДІПЧ — стор. 11–12

<sup>18</sup> Кодекс належної практики виборів (керівні принципи та пояснювальна доповідь, ухвалені Венеціанською комісією на 52 сесії у жовтні 2002 р.) — стор. 5 [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-ukr.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-ukr.pdf)

<sup>19</sup> Там само

### **ХІІІ. ПРАВО ГРОМАДЯН НА ВІЛЬНІ ВИБОРИ ТА УЧАСТЬ У РЕФЕРЕНДУМАХ**

---

включена його бабуся, яка померла декілька років тому. Навпроти її прізвища стояла позначка і нерозбірливий напис, зроблений олівцем. Виборець почав сваритися — позначку стерли. Виборець відніс документи про смерть бабусі до органу ведення держреєстру. Але сьогодні, коли він прийшов голосувати, бабуся знов була у списку й навпроти неї стояла галочка та підпис, зроблені ручкою. Члени комісії коментувати цю ситуацію відмовились, і ніякої реакції на зауваження виборця не було.

#### ***Вінницька область***

Відділи ведення державного реєстру м. Вінниці не змогли вчасно передати списки виборців ОВК ТВО № 11 через відсутність кворуму у виборчих комісіях.

#### ***Житомирська область***

Житомир. ТВО № 63, на ВД № 105 та № 108 були зафіксовані спроби масового включення до списків виборців. Поблизу дільниць стояли автобуси із солдатами. На ВД № 108 члени комісії вже встигли включити 46 солдат. Процес поповнення списку був припинений появою депутатів від БЮТ.

#### ***Закарпатська область***

ТВО № 69, ВД № 21 — половина мешканців будинку в Ужгороді, по вул. Капушанська, 149 під час другого туру виборів виявилась не внесена до списку виборців. Парадоксальність ситуації полягала в тому, що та половина мешканців цього будинку, яка була включена до списку виборців у першому турі виборів, у списку на другий тур — виключена, а друга половина навпаки була відсутня у списках на першому турі виборів, а під час другого — включена. Така ситуація є наслідком того, що після першого туру ЖЕК подав до реєстру списки тієї половини мешканців, яких не було на першому турі, і орган введення реєстру змінив старі прізвища на нові.

#### ***Запорізька область***

ОВК № 76, ВД № 25 (ДК Енергетиків) — спостерігачі фіксують масове включення в списки виборців, біля приміщення для голосування стоять 3 автобуси, також продовжується підвіз виборців іншими видами транспорту.

ОВК № 76, ВД № 10-14, 17, 18, 19, 23, 25 — масовий підвіз виборців (номер одного із мікроавтобусів АР 1049 АА). Виборців включають в списки на основі заяв, які уже були надруковані на дільницях, пам'ятка була зроблена в корпоративних кольорах Партії регіонів, де йде роз'яснення про те, що не слід звертатися в суди та реєстр, а слід вимагати включення в списки на місці.

#### ***Одеська область***

ВД ТВО № 144 (м. Арциз, Одеської області) і, частково, ТВО № 135 (Київський район р. Одеса). За вказівкою ОВК 8 січня 2010 р. передали до комісій попередні списки виборців, і таким чином на цих ділянках виборці не могли в період 8–14 січня ознайомитися із списками через їх відсутність.

ТВО № 137. Багато виборців у списку повторюються по два рази.

Також було виявлено, що у списку виборців за адресою м. Одеса, Військовий спуск, 12 значаться виборці, хоча за цією адресою відсутня будівля й там вже декілька років йде будівництво.

За адресою м. Одеса, вул. Транспортна, 54 — в будинку 60 квартир, а в списках — 124 квартири.

Фіксуються випадки, коли в списках присутня велика кількість як померлих виборців, так і тих, що виїхали.

### *Херсонська область*

Херсон. В день голосування на першому турі відбувалося включення в день голосування виборців на великих ділянках в житлових масивах обласного центра в середньому 4–5%. Абсолютна більшість комісій включала виборців до списків на підставі заяви та оглядання паспорту, тобто із порушенням процедури.

В більшості випадків до відділів ведення державного реєстру виборців члени комісії для перевірки відомостей про виборців не зверталися, бо: «дуже поганий телефонний зв'язок», «ніхто не підходить, а якщо підходить то відразу говорить: «так, так, включайте до списку, все правильно».

Лише на одній ділянці було зафіксоване дотримання Постанови ЦВК № 475 — включення проводилося рішенням, які оформлювалися відповідними постановами ДВК.

Частина ДВК приймала звернення від виборців, їх реєструвала та наголошувала, що розгляне скаргу невідкладно після завершення голосування або включала виборців в уточнені списки виборців лише на підставі рішення суду.

ТВО № 184, ВД № 23. На 14 годину включили в додатковий список вже понад 100 чоловік. Проблема полягає у тому, що у межах ділянки знаходиться декілька студентських гуртожитків, мешканці яких не були включені органом ведення реєстру у список. Натомість «забули» виключити тих студентів, які вже завершили навчання. На іншій студентській ділянці (ТВО № 184, ВД № 22) включено вже 42 виборця до «додаткового» списку.

Як повідомив народний депутат України Юрій Одраченко, представники БЮТ виявили у списках виборців біля п'яти тисяч осіб, які не є громадянами України. Цю інформацію їм підтвердили з ОВІРУ. Представники БЮТу відразу звернулися до відповідних ОВК. Лише дві з них (ОВК № 184 та № 187) відреагували належним чином. Інші відмовили у розгляді скарг. Направлені скарги до правоохоронних органів.

ТВО № 185, ВД № 35. Члени комісії скаржаться, що передавали до органу ведення Державного реєстру виборців інформацію щодо внесення 73 виборців до списку, але вони так і не були внесені.

### **1.2.4. Адміністративний ресурс чи політична корупція як джерело порушення виборчих прав**

Під час президентської виборчої кампанії, яка цілком справедливо характеризувалася як вільна, влада активно використовувала для отримання переваг своїх ставленників так званий адміністративний ресурс, який став одним з джерел порушень виборчих прав громадян по всій території країни, хоча на відміну від першого та другого туру президентських виборів 2004 року та від місцевих виборів 2010 року, застосування адміністративного ресурсу не набуло широкого розмаху.

Під поняттям адміністративного ресурсу під час виборчої кампанії розуміється використання службового становища, організаційних, фінансових та людських ресурсів посадовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування для отримання переваг під час виборів. Серед експертів поширене уявлення, що адміністративний ресурс, якщо він не є монополізованим однією політичною силою, а навпаки, є «розпорошеним», тобто використовується представниками влади для отримання переваг для різних політичних сил, то він «нейтралізується» й тому є менш загрозливим для дотримання прав людини.

Вважаємо, це твердження помилковим.

Вираз «адміністративний ресурс» фактично є евфемізмом поняття «політична корупція». Політична корупція не може сама по собі «нейтралізувати» «себе» чи свій пагубний вплив на конкретну людину, права якої порушуються, так само, як не може мета виправдовувати засоби.

Незалежні спостерігачі під час цієї виборчої кампанії зафіксували такі форми політичної корупції, як використання представниками виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, керівниками підприємств і установ свого службового становища для організації

### **ХІІІ. ПРАВО ГРОМАДЯН НА ВІЛЬНІ ВИБОРИ ТА УЧАСТЬ У РЕФЕРЕНДУМАХ**

зустрічей з кандидатами та їхніми довіреними особами, передвиборчої агітації в робочий час та адміністративного впливу на членів виборчих комісій.

В основному, за оцінками спостерігачів, адміністративний ресурс застосовувався на користь кандидатів, які займають найвищі посади в державі (Володимир Литвин, Юлія Тимошенко, Віктор Ющенко), а також на користь Віктора Януковича, який користувався підтримкою серед керівників багатьох органів місцевого самоврядування.

Найбільш широко застосовуваним і системним використанням адмінресурсу, на думку багатьох спостерігачів, можна вважати кампанію влади по роздачі земельних актів, шкільних автобусів та машин швидкої допомоги, які супроводжувалась агітацією за кандидата Юлію Тимошенко. Такі факти фіксувалися у більшості регіонів України.

Необхідно відзначити, що на відміну від минулої президентської кампанії подібні системні спроби влади використовувати подібні форми підкупу виборців державним коштом отримали належну оцінку. Так, 24 грудня 2009 року ЦВК, а 27 січня 2010 р. КААС винесли Ю. Тимошенко попередження з цього приводу щодо порушення виборчого законодавства.

Напередодні другого туру судова влада зазнала тиск з боку Генеральної прокуратури та Вищої ради юстиції, коли були порушені кілька справ, пов'язаних із рішеннями КААС стосовно виборчого процесу. Суддів «запросили» до прокуратури для того, щоб вони пояснили свої рішення щодо незадоволення вимог В.Януковича, а Вища рада юстиції внесла пропозиції про звільнення п'ятьох суддів за порушення присяги.

Були й інші порушення. Слід зауважити, що громадські організації, що здійснювали спостереження за виборами, фіксували лише поодинокі випадки тиску та залякування виборців з боку посадових осіб, а також нечисленні факти незаконного перешкоджання представниками влади веденню виборчої агітації, що є безумовно, позитивним явищем.

#### **Ось приклади найбільш типових порушень.**

##### ***Донецька область***

Обласні штаби А. Грищенко, В. Литвина та С. Тігіпко заявляють, що їм відмовляють в організації зустрічей з виборцями в трудових колективах Красноармійська. Також місцева влада відмовляє іншим кандидатам, окрім В. Януковича, у наданні приміщень для зустрічей з виборцями.

Народний депутат від Партії Регіонів В. Джарти та місцеві посадовці у Макіївці проводили 25 та 26 листопада 2009 р. з використанням службового становища публічні заходи на підтримку кандидат Януковича.

##### ***Одеська область***

Голова Одеської обласної ради М. Скорик в приміщенні Білгород-Дністровської міської Ради проводив зустріч з представниками освіти та медицини і агітував за В. Януковича.

У місті Ізмаїл місцева влада заборонила проводити агітаційні заходи усім кандидатам, окрім представників кандидата Януковича.

Голова Котовської райради Володимир Синько заявив працівникам сфери освіти та працівникам райради, що якщо вони хочуть працювати в 2010 р на своїх місцях, то мають проголосувати за Віктора Януковича.

##### ***Рівненська область***

В Міжнародному економіко-гуманітарному університету імені Степана Дем'янчука (м. Рівне), на викладачів тиснули, щоб вони протягом певного часу працювали агітаторами в агітаційних наметах В. Литвина.

##### ***Херсонська область***

Голова Херсонської облдержадміністрації Борис Сіленков зобов'язав голів районних державних адміністрацій області надавати бензин та автотранспорт для потреб районних штабів В. Ющенко. Частина голів райдержадміністрацій ці усні вказівки просто саботують.

Голови органів місцевого самоврядування багатьох районів області відкрито агітують на користь кандидата в Президенти Віктора Януковича. Так, Скадовський міський голова Олександр Гавриш виступив по місцевому телебаченню та надрукував своє Звернення в кількох місцевих газетах («Новий день», «Булава» та інші) із закликом до всіх керівників органів місцевого самоврядування підтримувати Віктора Януковича.

В Каланчацькому, Каховському, Цюрупинському районах Херсонської області, за повідомленням місцевих активістів громадських організацій, представники БЮТ разом з чиновниками роздавали акти на землю та агітували за Юлію Тимошенко. При цьому проводилася роз'яснювальна робота у тому плані, що якщо селяни хочуть отримати безкоштовні акти на землю, то їм треба голосувати за Юлію Тимошенко.

### 1.2.5 Перешкоджання роботі спостерігачів і представників ЗМІ

«Традиційним» для українських виборів стали окремі спроби в день голосування перешкодити роботі спостерігачам та представникам ЗМІ, що призводило до порушень принципу рівного доступу та вільних виборів. Необхідно відзначити, що чи не вперше в історії виборів рішенням ЦВК було заборонено проводити спостереження цілій групі міжнародних спостерігачів. Мається на увазі рішення ЦВК про відмову в акредитації делегації спостерігачів від Грузії, у тому числі голові ЦВК Грузії, 20 депутатам парламенту Грузії, заступникам міністрів.<sup>20</sup>

Під час другого туру виборів Президента кількість випадків перешкоджань спостерігачам та журналістам, за оцінками експертів, збільшилася, хоча ці факти не були системними чи масовими.

#### Наведемо окремі випадки подібних порушень.

##### *Донецька область*

ТВО № 42, ВД № 43. Виборець отримав бюлетень за свою матір й намагався проголосувати. Журналісту, який зафіксував цей факт на відео, присутні стали погрожувати й обіцяти розбити відеокамеру.

ТВО № 60, ВД № 109. На дільницю не допустили міжнародного спостерігача від місії ЕНМО. Причини недопущення спостерігачів: ДВК мотивувала своє рішення тим, що тільки реєстрації ЦВК для міжнародних спостерігачів недостатньо — на їх думку вони повинні були також зареєструватися в ОВК № 60.

##### *Вінницька область*

ТВО № 12, ВД № 111 (с. Стрижавка, спеціальна виборча дільниця — установа виконання покарань). Дільнична виборча комісія перешкоджала діяльності знімальної групи телекомпанії «Вінниччина».

##### *Одеська область*

ТВО № 141, ВД № 136 та № 137 Після того, як журналісти газет КВУ «ВиборчКом» і «Точка Зору» намагалися сфотографувати наявні в приміщенні для голосування агітаційні матеріали, представники ДВК викликали міліцію та намагалися вилучати у журналістів мобільні телефони і посвідчення.

ТВО № 137. Голова ОВК № 137 не пускав журналістів ТК «Нова Одеса» в приміщення ОВК з камерою. Вимагав залишити камеру зовні, і не дозволяв знімати.

ТВО № 142, ВД № 56 — члени ДВК не пускали в приміщення для голосування журналістів без особистого дозволу голови, який для прийняття рішення спеціально виходив на вулицю.

---

<sup>20</sup> КВУ: багато членів комісій — дуже непрофесійні — Бі-Бі-Сі-Україна, 2010 — 13 січня. [http://www.bbc.co.uk/ukrainian/ukraine/2010/01/100113\\_chernenko\\_voters\\_ie\\_sp.shtml](http://www.bbc.co.uk/ukrainian/ukraine/2010/01/100113_chernenko_voters_ie_sp.shtml)

Не було допущено журналіста «Точки зору» на ВД № 74 (спеціальна дільниця) ТВО № 137. Представники ДВК мотивували це тим що начальника колонії не задовольнила форма посвідчення журналіста, нібито посвідчення «не по формі».

Журналістів телеканалу АТВ не пустили на ВД № 69 ТВО № 137 тому, що комісії не сподобалась форма посвідчення, і також в окружну виборчу комісію цього ж округу (мотивуючи це тим, що в них відбувається засідання).

#### *Херсонська область*

ТВО № 189, ВД № 3, Новотроїцький район Херсонської області. Перед початком голосування голова ДВК не пустив офіційного спостерігача на виборчу дільницю. Вимагали додаткової реєстрації на ДВК. Після втручання ОВК порушення виправлено.

ТВО № 185, місто Херсон. На двох виборчих дільницях не допускали офіційних спостерігачів. Мотивували це тим, що спостерігачі не з'явилися у суботу для реєстрації на дільниці. Після короткого конфлікту спостерігачі були допущені на дільницю.

ТВО 185, ВД № 22, ВД № 32 були спроби не допустити журналіста на підставі, того, що посвідчення журналіста не співпадає з тими зразками, які показувалися членам комісії на «партійному» семінарі, що проводив представник з Києва.

#### *Чернівецька область*

ТВО № 205, ВД № 3, місто Сторожинець, О 08.30 члени ДВК не пускали на виборчу дільницю журналістів газети «Точка зору» без дозволу ОВК.

В день голосування фіксувалися нечисленні факти інших порушень та спроб фальсифікацій, зокрема, окремі випадки вкидання бюлетенів, підкладання в кабінки для голосування ручок з чорнилами, що зникають (Одеська та Донецька області), псування бюлетенів (Сумська та Миколаївська області), видача бюлетенів без документів.

За результатами різноманітних порушень представники МВС відкрили шість кримінальних справ.

#### **1.2.6 Система оскарження та доступ до правосуддя**

За оцінками міжнародних спостерігачів, система оскарження виборчих порушень не була ефективною та не забезпечувала доступу до ефективного відновлення виборчих прав. Більшість скарг ОВК та ЦВК розглядали не прозоро, та «склалося враження, що ЦВК та деякі ОВК створювали адміністративні перешкоди для розгляду скарг». Короткий термін, визначений для подання виборчих скарг, становив постійну проблему та призвів до того, що багато скарг відхилялися без розгляду.<sup>21</sup> ЦВК до 7 лютого отримала 260 скарг та прийняла по ним усього 22 постанови. Решта скарг була відхилена

#### *Висновки*

Таким чином, ми можемо констатувати, що вибори Президента України відбулися в цілому, у демократичній, прозорій обстановці, без системних випадків тиску на волевиявлення виборців та на суб'єктів виборчого процесу.

1. Завдяки існуючій реальній конкуренції, в першу чергу різних гілок влади, гострій політичній боротьбі, добрій волі суб'єктів виборчого процесу та підвищеного контролю з боку громадськості, вдалося уникнути масових фальсифікацій та порушень виборчих прав.
2. Джерелом найбільших порушень стали:
  - непередумані зміни до виборчого законодавства,
  - неналежна організація виборчого процесу

<sup>21</sup> Остаточний звіт місії ОБСЄ/БДІПЧ... — стор. 20–21

- випадки політичної корупції з боку представників влади.
3. Однією з найбільш розповсюджених проблем, які порушували принципи загальних виборів, залишалися неточні списки виборців. Лише вкрай суперечливий дозвіл на включення виборців за рішенням ДВК в день голосування до списку разом із доброю волею учасників виборчого процесу відмовитися від спроб сфальшувати списки, дали можливість кільком сотням тисяч виборців, що не були у списках, проголосувати.
  4. Серед найбільш розповсюджених форм політичної корупції стало використання посадовцями свого службового положення для організації чи заборони зустрічей із виборцями, факти передвиборчої агітації, у тому числі в державних та комунальних ЗМІ, надання різного роду товарів та пільг від свого імені за рахунок державних коштів.
  5. Хоча в цілому в країні дотримувалися принципи свободи слова під час висвітлення виборчого процесу та був відсутній тиск на журналістів, ЗМІ не дотримувалися основних стандартів надання інформації. Замість цензури з боку влади проявилися тенденції обмежень надання інформації з боку власників ЗМІ, а також намагання видати політичну рекламу під виглядом об'єктивної інформації, що вводило в оману виборців та порушувало їхні права на вільне формування власної думки.
  6. В день голосування, особливо під час другого туру виборів, фіксувалися не системні факти тиску на спостерігачів та журналістів.
  7. Система оскарження порушень виборчого законодавства, за оцінками міжнародних експертів, не була ефективною.

## 2. ПОЗАЧЕРГОВІ ВИБОРИ МІСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ ТА СІЛЬСЬКИХ ГОЛІВ

Позачергові місцеві вибори, які відбувалися в країні у 2008–2009 рр. часто становилися випробувальним стендом для відпрацювання чорних технологій фальшування, маніпулювання та застосування адміністративного, правоохоронного й судового ресурсу.

У 2009–2010 роках в Україні відбулися 352 позачергових виборів міських, селищних та сільських голів, депутатів місцевих рад.

З кількох сотень виборів, що відбулися в період, який аналізується, кілька виборів стали серйозним випробуванням для суспільства. Проаналізуємо деякі з них з точки зору порушень прав людини та подальшого їхнього впливу на загальнонаціональну кампанію з місцевих виборів.

Це вибори до Тернопільської обласної ради, вибори міського голови Світловодська (Кіровоградська область) та вибори міського голови Ізмаїла (Одеська область).

### 2.1. ВИБОРИ ДО ТЕРНОПІЛЬСЬКОЇ ОБЛАСНОЇ РАДИ ЯК ПРЕДТЕЧА МАСОВИХ ПОРУШЕНЬ

Проведенню виборів депутатів Тернопільської облради, які відбулися 15 березня 2009 р. передували події, що привернули до них увагу всієї України.

Фактично, громадськість стала свідком початку нового етапу застосування різноманітних технологій позавиборчих впливів на процес волевиявлення громадян після перерви 2006–2007 роках (варто зауважити, що хоча вибори Президента у 2010 р. хронологічно відбулися після виборів до Тернопільської обласної ради, але за рівнем дотримання прав виборців належать до «справедливих» виборів 2006–2007 рр.).

Спочатку Верховна Рада 3 березня скасувала власну постанову про призначення виборів. Це призвело до низки судових спорів, і лише в переддень виборів Київський та Львівський апеляційний суди розблокували виборчий процес. Елементами цього процесу



### **XIII. ПРАВО ГРОМАДЯН НА ВІЛЬНІ ВИБОРИ ТА УЧАСТЬ У РЕФЕРЕНДУМАХ**

стали заангажовані рішення судів (судовий адмінресурс), використання правоохоронних органів у політичних цілях (міліція на певному етапі усунулася від виконання обов'язків щодо забезпечення охорони бюлетенів при їхньому транспортуванні), відкликання членів дільничних комісій з метою зриву кворуму, застосування різних схем підкупу виборців.<sup>22</sup>

Після оголошення виборів Міністр внутрішніх справ Юрій Луценко чи не вперше активно задіяв органи МВС для перевірки можливих фактів фальсифікацій та підкупу виборців, але громадськість так й не отримала звіту щодо результатів розслідувань виборчих зловживань.

Пізніше, «страхи» тернопільських виборів перетворилися на контраверсійні виборчі норми, що призвели до чисельних порушень виборчих прав частково під час виборів Президента та, особливо, під час місцевих виборів.

А використання судів, правоохоронних органів, керованих виборчих комісій, отримання контролю над виготовленням бюлетенів стануть важливими елементами місцевих виборів в жовтні 2010 р.

#### **2.2. НЕВДАЛІ ВИБОРИ СВІТЛОВДСЬКОГО МІСЬКОГО ГОЛОВИ 2007–2010**

Мешканці територіальної громади Світловодська (Кіровоградської області) так й не змогли реалізувати свого права обрати собі міського голову.

Ще в жовтні 2006 року депутати Світловодської міської ради відправили у відставку міського голову Павла Солодова та його заступників й розпустили міськвиконком. Після завершення всіх судових спорів, у січні 2007 р. Світловодська міська рада направила клопотання про проведення позачергових виборів міського голови. У зв'язку із політичною ситуацією в країні та із позачерговими парламентськими виборами, Верховна Рада лише через одинадцять місяців, 28 грудня 2007 року змогла розглянути питання про вибори у Світловодську. Позачергові вибори Світловодського міського голови були призначені на 16 березня 2008 р.

Подальші події розвивалися наступним чином. На початку січня майже всі члени старого складу міської територіальної виборчої комісії раптово подали у відставку. Депутати міської ради, порушив норми Закону про вибори, не створили вчасно нову виборчу комісію. В результаті, всі часові норми, які регламентуються Законом про вибори (оголошення виборчої кампанії, реєстрація кандидатів, створення дільничних виборчих комісій, початок передвиборчої агітації) були зірвані й, після низки судових рішень, територіальна виборча комісія вирішила визнати вибори 16 березня такими, що не відбулися, та призначити повторні вибори на 18 травня. Відразу виникло ще кілька правових колізій, найголовніша з яких та, що повторні вибори, на відміну від позачергових, фінансуються з місцевого бюджету. Депутати міської ради вирішили, що не зможуть профінансувати весь обсяг витрат на вибори. Подібні дії Світловодської міської ради рішенням суду були визнані протиправними. Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування Верховної Ради на підставі рішення суду рекомендував народним депутатам розпустити Світловодську міську раду та провести одночасні вибори до міської ради та міського голови, але двічі, в грудні 2008 та в лютому 2009 р. народні депутати не підтримували цю ініціативу.<sup>23</sup>

У зв'язку із маніпулюванням членами виборчої комісії, затягуванням часу, відведенням на підготовку до виборів, нефінансуванням виборчого процесу, блокуванням народними депутатами з політичних мотивів розгляду цього питання у Верховній Раді, члени тери-

<sup>22</sup> КВУ не зафіксував значних порушень під час позачергових місцевих виборів, які відбулися 15 березня 2009 року. [http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2189&lim\\_beg=285](http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2189&lim_beg=285)

<sup>23</sup> Проект Постанови про призначення позачергових виборів депутатів Світловодської міської ради та Світловодського міського голови (місто Світловодськ Кіровоградської області) [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/ebproc4\\_1?id=&pf3511=34455](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/ebproc4_1?id=&pf3511=34455)

торіальної громади так й не змогли реалізувати свої виборчі права. А вищеперераховані елементи пізніше будуть активно застосовуватися під час місцевих виборів 2010 р.

### 2.3. СИСТЕМНЕ ВТРУЧАННЯ ОРГАНІВ ВЛАДИ У РОБОТУ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ. ВИБОРИ ІЗМАЇЛЬСЬКОГО МІСЬКОГО ГОЛОВИ

В травні 2010 р. Верховна Рада України призначила на 1 серпня проведення п'ятдесяти позачергових виборів, у тому числі й міського голови Ізмаїла (Одеська область), але 8 липня того ж року<sup>24</sup> це рішення Верховною Радою було визнано таким, що втратило чинність у зв'язку з тим, що напередодні народні депутати нарешті остаточно назвали дату чергових місцевих виборів — 31 жовтня 2010 р.

На той момент фінансування виборчого процесу по виборам Ізмаїльського міського голови було здійснено у повному обсязі, були сформовані дільничні виборчі комісії, які працювали в належному режимі, виборці отримали запрошення на вибори. Було зареєстровано вісім кандидатів, які проводили передвиборчу агітацію.

У зв'язку з тим, що Постанова Верховної Ради України щодо втрати чинності рішення про призначення виборів суперечило Рішенню Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України «Про призначення позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради» від 10 червня 2009 року № 14-рп/2009 та на підставі рекомендацій ЦВК, Ізмаїльська міська територіальна виборча комісія продовжувала здійснювати підготовку до виборів.

Але у ситуацію втрутився місцевий адміністративний ресурс. Проти проведення позачергових виборів мера виступили представники влади, зокрема голова Одеської облдержадміністрації Едуард Матвійчик, а також в. о. Ізмаїльського міського голови, секретар міськради Ірина Рудніченко, яка також балотувалася на посаду міського голови.

Вона відмовилася підписувати платіжні доручення, що передбачають фінансування виборчого процесу. Потім рішенням позачергового засідання виконкому Ізмаїльської міської ради 380 тис. грн., передбачені на проведення виборчого процесу, були повернуті до обласного бюджету.

З 22 липня Ізмаїльську територіальну виборчу комісію почали перевіряти співробітники Одеського облфінуправління, районного управління відділення КРУ та прокуратури. Внаслідок цього робота територіального виборчому була майже паралізована.

Виборчі дільниці почали відвідувати представники МНС, які виписували приписи на припинення діяльності дільниць у зв'язку з невідповідністю їх вимогам пожежної безпеки. До речі, керівник районного управління МНС на той момент очолював міську організацію Партії регіонів, а також був кандидатом у мери. Зауважимо також, що на цих же самих дільницях взимку 2010 року проводилося голосування по виборах Президента України, і тоді у МНС претензій до них не було.

Ізмаїльська міська рада зробила спробу заборонити друк бюлетенів під надуманим приводом. Зокрема, заборона мотивувалася тим, що друкарня не охороняється МВС.

23 липня керівники підприємств і установ почали отримувати від Ізмаїльської міської ради листи, в яких повідомлялося, що розпорядження в. о. Ізмаїльського міського голови про передачу дільничним виборчим комісіям приміщень та обладнання втратило силу. Відповідно, керівникам установ наказувалося забезпечити до 27 липня повернення всіх матеріальних засобів, виданих комісіям.

Також в.о. Ізмаїльського міського голови звернулася до Ізмаїльського міськрайонного суду з позовом, для забезпечення якого попросила накласти арешт на бюлетені. Суд відмо-

<sup>24</sup> Постанова Верховної Ради «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Верховної Ради України щодо призначення позачергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 8 липня 2010 р. <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2473-17>

вив в задоволенні позову, проте доручив міліції взяти бюлетені під охорону на два дні. Тоді в. о. міського голови оскаржила рішення суду в Апеляційному суді Одеської області.

Начальник відділу ведення державного реєстру виборців Ізмаїльської міської ради Сергій Федюра відмовився передати місцевій ТВК уточнені списки виборців, а міліція відмовилася видавати бюлетені для голосування.

Таким чином, у цих обставинах в п'ятницю, 30 липня, територіальна виборча комісія прийняла рішення про неможливість проведення позачергових виборів міського голови.<sup>25</sup>

За підсумками дій представників влади та правоохоронних органів, голова Одеської облдержадміністрації Е.Матвійчук заявив 2 серпня 2010 р. на нараді в облдержадміністрації: «В Ізмаїлі відновлено порядок. Провести приватні вибори, прикриваючись певною політичною силою, не вдалося».<sup>26</sup>

Нагадаємо, що територіальні виборчі комісії є незалежними органами, які в рамках своїх повноважень, організовують вибори. Органам влади заборонено втручатися в їхню діяльність. Рішення, дії чи бездіяльність територіальних виборчих комісій можуть бути оскаржені в суді чи в ЦВК.

Оцінка громадських спостерігачів ситуації із виборами в Ізмаїлі була жорсткою. Так, прес-служба Одеської обласної організації КВУ розповсюдила заяву, в якій, зокрема, говориться, що «проведення голосування було зірване в результаті грубого систематичного втручання у виборчий процес місцевих органів влади»<sup>27</sup> Представники КВУ також звернулися до Генеральної прокуратури.

Таким чином, ми стали свідками системного втручання органів влади та правоохоронців, контролюючих органів у виборчий процес та бойкотування заходів виборчої комісії.

Ці факти через кілька місяців фіксувалися вже повсюдно.

#### 2.4. ВИСНОВКИ

Ситуація, коли під час позачергових місцевих виборів активно порушуються виборчі права громадян, поки що залишається традиційною для нашої країни.

У зв'язку з тим, що правоохоронні органи не надали належної оцінки порушенням прав виборців під час проведення низки позачергових виборів, вже під час виборчої кампанії до місцевих рад восени 2010 р. ми опинилися перед серйозною проблемою масових та різноманітних порушень виборчих прав.

### 3. МІСЦЕВІ ВИБОРИ 2010 РОКУ<sup>28</sup>

Місцеві вибори у 2010 році проходили на фоні політичної та соціально-економічної кризи, що поглиблювалась, під час переформатування системи влади, яке відбувалося після президентських виборів та супроводжувалося значним погіршенням дотримання прав людини та основних свобод. Дата самих виборів переносилася, виходячи з політичних міркувань законодавців, що додавало напруженості в політичній ситуації.

Особливість та складність виборчої кампанії полягала у тому, що фактично в країні відбувалися одночасно та незалежно один від одного двадцять три з половиною тисячі виб-

<sup>25</sup> Заява до Генерального прокурора «Про порушення кримінальної справи щодо службових осіб, причетних до зриву виборів Ізмаїльського міського голови» <http://forumspaskiev.org.ua/databox/2010/08/18136.php>

<sup>26</sup> Одесский губернатор утверждает, что в Измаиле восстановлен порядок УНИАН — 2 серпня 2010 р. <http://www.unian.net/rus/news/news-389484.html>

<sup>27</sup> Позачергові вибори мера Ізмаїла зірвані [http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2631&lim\\_beg=90](http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2631&lim_beg=90)

<sup>28</sup> Розділ підготовлений на підставі звітів спостерігачів Комітету виборців України, громадянської мережі «Опора», повідомлень інформаційних агенцій та звітів представників політичних партій.

орів міських, селищних, сільських голів та місцевих рад всіх рівнів. Але під час абсолютної більшості локальних місцевих виборів можна було виокремити схожі загальнонаціональні тенденції та однакові методи та схеми порушень, що робили тисячі й тисячі самостійних та незалежних виборів подібними, а порушення виборчих прав набували загальнонаціонального масштабу.

Проаналізувавши ситуацію із дотриманням виборчих прав під час двох виборчих кампаній 2010 року, а також на позачергових виборах 2009 року, ми можемо констатувати, що в більшості випадках на чергових місцевих виборах 2010 р отримали своє логічне продовження ті негативні тенденції, які проявилися й на позачергових місцевих виборах, й під час виборів президентських. Особливістю стало те, що випадки порушень виборчих прав, які проявлялися на локальному рівні, набули системного характеру на загальнонаціональному рівні. Загалом, місцеві вибори ознаменували різке погіршення ситуації із дотриманням виборчих прав. Ми можемо назвати найголовніші з них.

Це — масове застосування адміністративного ресурсу на користь однієї політичної сили, активна роль правоохоронних органів та судової гілки влади як знаряддя боротьби із конкурентами владних кандидатів, підконтрольні владі виборчі комісії, які вибірково застосовували норми законодавства про вибори, низький рівень підготовки членів виборчих комісій всіх рівнів, що став перешкодою для однакового застосування виборчих прав громадян, обмеження виборцям доступу до інформації про перебіг виборчих подій, нехтування виборчими процедурами під час підрахунку голосів, брутальне поводження з правами тих, хто обирає, та тих хто обирався.

### 3.1. ОЦІНКА МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ МІЖНАРОДНИМИ ТА НАЦІОНАЛЬНИМИ СПОСТЕРІГАЧАМИ

Громадськість та демократичне міжнародне співтовариство негативно оцінило дотримання демократичних стандартів під час місцевих виборів.

Так, керівник місії Конгресу регіональної влади Ради Європи Гудрун Мозлер-Тернстрем заявила: «голосування не відповідало стандартам, які ми хотіли побачити, зокрема, всім вимогам європейських стандартів про чесні, прозорі і професійно організовані вибори».<sup>29</sup>

Вона зазначила причини своєї оцінки: «По-перше, це ухвалення нового виборчого закону напередодні виборів. По-друге, ми зіткнулися з порушеннями при реєстрації кандидатів, невнесенням у бюлетені кандидатів від опозиції, непропорційним формуванням і поганою роботою дільничних комісій. Серед виборчих порушень також неможливість збереження таємниці голосування через черги на дільницях і так звані «голосування родиною». Крім того, на кількох дільницях, які були щойно відчинені, європейські спостерігачі побачили в урнах уже заповнені бюлетені. А десятки прізвищ кандидатів у бюлетенях ускладнювало прочитання списків виборцями, дезорієнтувало багатьох літніх людей».<sup>30</sup>

Представники громадянської мережі «Опора», які здійснювали спостереження за голосуванням по всій території України, у своїй післявиборчій заяві констатували, що місцеві вибори в Україні відбулися з порушенням міжнародних стандартів та недотриманням належної практики організації і проведення виборів<sup>31</sup>

Схожі оцінки надали й інші представники громадських організацій, що проводили незалежне спостереження в окремих регіонах України. Наприклад, представники коаліції громадських організацій Херсонщини, що проводили спостереження напередодні та в день

<sup>29</sup> Спостерігачі розійшлися в оцінках виборів в Україні — Радіо «Свобода» — 2 листопада 2010 р. <http://www.radiosvoboda.org/content/article/2208552.html>

<sup>30</sup> «Україні потрібен виборчий кодекс» — європейські спостерігачі — Радіо «Свобода» — 1 листопада 2010 р. <http://www.radiosvoboda.org/content/article/2207627.html>

<sup>31</sup> Заява Громадянської мережі ОПОРА щодо проведення місцевих виборів 31 жовтня 2010 року <http://opora.org.ua/news.php?id=867>

голосування, констатували, що «цьогорічна виборча кампанія в Херсонській області стала значним кроком назад у дотриманні виборчих стандартів прозорості, законності та чесності». <sup>32</sup> Керівник Донецької обласної організації КВУ Сергій Ткаченко був ще більш жорстким в своїй оцінці виборів в Донецькій області: «в день голосування ми фіксували велику кількість порушень, які не мають нічого спільного з демократичними та вільними виборами» <sup>33</sup>.

#### 3.2. ВИБОРЧЕ ЗАКОНОДАВСТВО ЗНОВУ СТАЛО ДЖЕРЕЛОМ ДЛЯ ПОРУШЕНЬ ВИБОРЧИХ ПРАВ

Ситуація із підготовкою та прийняттям нового Закону про місцеві вибори віддзеркалила ситуацію із прийняттям виборчого законодавства під час президентської кампанії. Прийняття закону, всупереч міжнародним стандартам та рекомендаціям, відбувалося напередодні виборчої кампанії та кардинально змінило виборчі процедури, що надало перевагу провладній більшості.

Новий закон викликав різку критику ще на стадії його прийняття. Експерти та народні депутати висловлювали незадоволення тим, що він, по-перше, не пройшов стадію громадського обговорення та в його тексті не були враховані думки представників місцевого самоврядування, експертного середовища, громадськості.

Наприклад, народний депутат Юрій Ключковський під час свого виступу на парламентських слуханнях з питань місцевих виборів відзначив: «Я впевнений, що інтереси, висловлені тут (на слуханнях — Д. Б.) представниками місцевого самоврядування до цього закону не будуть мати жодного відношення. Тому почекайте, виконає коаліція свій конституційний обов'язок». <sup>34</sup>

По-друге, цей закон надавав значні преференції представникам влади. Так, на думку члена Венеціанської комісії від України Марини Ставніччук, новий закон «дає можливість партії влади використати всі адміністративні важелі. «Здається, що суспільство повертається навіть не на десять років назад, а у радянські часи». <sup>35</sup>

По-третє, закон містив низку положень, що звужували права виборців. Керівник політичних програм Українського незалежного центру політичних досліджень Світлана Конончук, аналізуючи виборче законодавство, відзначила, що «виборчі права громадян будуть, як і раніше, обмеженими. Тобто, повний обсяг тих конституційних прав, які пов'язані із правом балотуватися і брати участь у роботі органів самоврядування через депутатський мандат, дещо звужені» <sup>36</sup>

Найбільшу кількість дискусій викликала норма, що забороняла партійним осередкам, які були зареєстровані менше, ніж за 365 днів до виборів, брати участь у виборчій кампанії. Головне, що ця норма була введена за три місяці до дня голосування та відразу позбавила значну кількість громадян брати участь у виборах. На переконання голови КВУ Олександра Черненка, ця норма «дуже сильно б'є по місцевих елітах, місцевих популярних особистостях, які працювали із виборцями не один рік, утворювали локальні громадські

---

<sup>32</sup> Вибори на Херсонщині стали значним кроком назад у дотриманні демократичних виборчих стандартів. [http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2858&lim\\_beg=0](http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2858&lim_beg=0)

<sup>33</sup> КВУ не буде виступати легітимізаторами всього безладу, який відбувався у день виборів — 2 листопада 2010 р. [http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2820&lim\\_beg=0](http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2820&lim_beg=0)

<sup>34</sup> Реформування законодавства України про місцеві вибори в інтересах територіальних громад: стенограма парламентських слухань 12 травня 2010 року [http://www.rada.gov.ua/zakon/new/par\\_sl/sl120510.htm](http://www.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl120510.htm)

<sup>35</sup> Ставніччук здається, що Україна повертається в радянські часи — УНІАН — 2 серпня 2010 р. <http://www.unian.net/ukr/news/news-389429.html>

<sup>36</sup> У новому законі про місцеві вибори закладено низку ризиків — УНІАН — 3 серпня 2010 р. <http://www.unian.net/ukr/news/news-389523.html>

об'єднання, але зараз, фактично, їм треба шукати якийсь партійний осередок, який їх висуне у кандидати».<sup>37</sup>

Під тиском громадськості та міжнародного співтовариства, народні депутати були вимушені внести зміни до виборчого законодавства та прибрати кілька найбільш одіозних положень, у тому числі про заборону балотуватися тим осередкам, які не були зареєстровані за 365 днів. Але ці положення були скасовані лише за два місяця перед голосуванням, що фактично поставило представників «молодих» політичних партій у нерівні умови.

Серед позитивних моментів змін у законодавстві необхідно відзначити, що були змінені принципи формування складу територіальних виборчих комісій. Зокрема, був збільшений склад ТВК до 18 осіб та надано право подавати кандидатури для формування ТВК не лише місцевим організаціям тих політичних партій, які представлені у Верховній Раді України поточного скликання, а й усім місцевим організаціям партій, що зареєстровані в Україні.<sup>38</sup>

На жаль, запропоновані зміни до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» лише зняли кілька суперечливих норм, й цей Закон залишився таким, який, за оцінкою незалежних спостерігачів, не відповідає загальноприйнятим міжнародним стандартам та традиціям проведення виборчих процесів в Україні.<sup>39</sup>

Так, Законом був нівельований принцип пропорційності представництва кандидатів та політичних партій у виборчих комісіях. У ньому були введені суб'єктивні принципи відбору членів комісій та розподілу серед них керівних посад. Були порушені засади колегіальності при прийнятті виборчими комісіями своїх рішень.

Для підготовки місцевих виборів Законом було відведено дуже мало часу, що призвело в деяких випадках до суцільного порушення виборчих процедур.

Закон не забезпечив прозорість інформації щодо кандидатів на виборах. Виборче законодавство про місцеві вибори не зобов'язувало кандидатів в депутати місцевих рад надавати до виборчих комісій свої передвиборчі програми.

Запропонована на місцевому рівні «змішана система» різко ускладнила можливість свідомого вибору громадян, які в більшості своїй погано орієнтувалися у великій кількості виборчих бюлетенів.

Закриті партійні списки та відсутність самовисування на місцевих виборах не дозволило провести повноцінний відбір кандидатів на посади в місцеві ради, полегшили боротьбу із конкурентами шляхом зняття їх з реєстрації за дрібні або навіть міфічні порушення та спростили можливості фальсифікацій під час проведення підрахунку голосів.

Спостерігачі були значно обмежені у своїх правах під час проведення голосування. Вони могли лише письмово повідомляти про порушення, які бачили під час голосування, їх можна було видалити з дільниць для голосування, лише керуючись суб'єктивним баченням членів комісій, а громадські спостерігачі навіть були позбавленні права складати акти про порушення та отримувати копію протоколу про підрахунок голосів. Крім цього, законом були передбачені обмеження для громадських організацій за статусом, оскільки лише всеукраїнські організації були наділені правом вести спостереження.

Закон про вибори також надавав широкі можливості для застосування адміністративного ресурсу з боку влади під час проведення передвиборчої агітації.

Ці та інші норми різко ускладнили можливість якісного дотримання виборчих прав громадян.

---

<sup>37</sup> Голова КВУ: на цих виборах усе виглядатиме навіть гірше, ніж було досі — УНІАН — 11 липня 2010 р. <http://www.unian.net/ukr/news/news-386167.html>

<sup>38</sup> <http://www.unian.net/ukr/news/news-393676.html>

<sup>39</sup> Янукович «освятив» зміну правил гри на місцевих виборах — УНІАН — 1 вересня 2010 р. [http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2651&lim\\_beg=60](http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2651&lim_beg=60)

#### 3.3. УПЕРЕДЖЕНІСТЬ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ ЯК ФАКТОР ПОРУШЕНЬ

Громадські спостерігачі фіксували чисельні факти упередженого ставлення виборчих комісій до політичних партій та кандидатів. Причина цього ставлення полягала у непропорційності представлення політичних сил у виборчих комісіях. Подібне стало можливим завдяки порушенню принципів пропорційності та збалансованості під час формування територіальних, а пізніше й дільничних виборчих комісій. Ця незбалансованість виборчих комісій була закладена на рівні закону.

Як результат, на думку громадських спостерігачів, непропорційне представництво політичних сил у виборчих комісіях привело до безпідставної переваги партій влади та підірвало довіру громадськості до їхньої неупередженої роботи.<sup>40</sup>

Згідно з законом формування ТВК відбувалося в два етапи. На першому етапі 15 вересня ЦВК (за поданням політичних партій) сформувало 669 ТВК, з яких лише 381 — у максимальному складі з 18 членів. На другому етапі виборчі комісії «першого рівня» сформували територіальні виборчі комісії «другого рівня» — районні у містах, міські в містах районного значення, сільські.

Як наголосив на прес-конференції член ЦВК Михайло Охендовський, ТВК були сформовані ЦВК на паритетних засадах для всіх політичних сил. «На керівні посади в комісії призначено 2 тисячі 10 осіб. Можна відзначити, що такі політичні сили, як Партія регіонів та БЮТ отримали рівне представництво на керівних посадах в усіх ТВК».<sup>41</sup>

Михайло Охендовський навів такі дані: на посади голів, заступників голів та секретарів комісій призначено 453 особи від Партії регіонів (22,54% керівних посад в ТВК) та 451 особа від БЮТ (22,44%). Блок НУ—НС — 365 посад (18,16%), Блок Литвина — 304 посади (15,12%), КПУ — 247 посад (12,29%). Інші позапарламентські партії отримали 190 керівних посад у ТВК, кандидатури від яких включались за результатами жеребкування.<sup>42</sup>

Громадські спостерігачі та представники політичних сил навели інші відомості. Так, за підрахунками активістів «Опори», «переважно керівні посади у сформованих ТВК зайняли представники 6 партій з 47, які брали участь у розподілі. Найбільше посад голів, заступників та секретарів ТВК у парламентської коаліції (ПР, Народна Партія, КПУ), яка в сумі отримала 1042 посади. В той же час, опозиційні парламентські партії, що входять до блоку БЮТ та НУ—НС, забезпечили собі вдвічі менше представництво».<sup>43</sup>

Ці розрахунки підтверджуються спостерігачами «з місць».

Так, за відомостями представників Комітету виборців України, в Донецькій області «партії, які входять до парламентської більшості у Верховній Раді України (Партія регіонів, Народна партія та КПУ) контролюють 73% посад голів виборчих комісій, 69% посад заступників голів виборчих комісій та майже 67% посад секретарів виборчих комісій».<sup>44</sup>

В Харківській області аналіз представництва політичних сил в 35-ти основних ТВК області показав, що «переважну більшість своїх представників у ТВК мають політичні сили, які входять до правлячої коаліції — 57% від загальної кількості всіх членів ТВК. 29% мають представники опозиційних партій та 14% — представники інших політичних сил.

Така ж сама ситуація і з керівництвом у цих комісіях. 58% керівних посад у ТВК (голова, заступник голови, секретар) займають представники Партії регіонів, Народної партії

<sup>40</sup> Заява громадянської мережі «Опора» щодо проведення місцевих виборів 31 жовтня 2010 року. Текст заяви знаходиться за адресою <http://opora.org.ua/news.php?id=867>

<sup>41</sup> У ЦВК Тимошенко кажуть, що конфлікти в партії — це її проблеми — УНІАН — 20 вересня 2010 р. <http://www.unian.net/ukr/news/news-396777.html>

<sup>42</sup> Там само

<sup>43</sup> Опора: Перебіг місцевих виборів: найбільші порушення, найзначніші загрози. <http://opora.org.ua/news.php?id=610&>

<sup>44</sup> Місцеві вибори в Донецькій області: Попередні оцінки та висновки — звіт ДОО ВГО КВУ 15 жовтня 2010 р. [http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2712&lim\\_beg=45](http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2712&lim_beg=45)

(Литвин) та Комуністичної партії України. 32% мають опозиційні політичні сили та 9% — інші партії. Причому, якщо взяти окремо статистику щодо голів ТВК, то правляча коаліція має аж 74%, з яких 49% належить Партії регіонів.

Такі ж самі тенденції щодо представництва в ТВК показав і вибірковий аналіз складу селищних і сільських ТВК». <sup>45</sup>

При більш детальному аналізі представництва у виборчих комісіях парламентських блоків, виявляється, що квоти від опозиційних блоків в деяких випадках отримували представники правлячої більшості. Так у відкритому Зверненні представників політичних та громадських організацій Херсонщини до ОБСЄ <sup>46</sup> наводяться факти, згідно з якими керівники кількох районних осередків Української соціал-демократичної партії (УСДП), що входить до Блоку Юлії Тимошенко та також має право на своє представництво в комісіях, заявили, що не підписували ніяких документів по делегуванню у комісії тих своїх представників, які в результаті стали членами ТВК за квотою БЮТ. А у Верхньорогачицькому районі Херсонської області стався взагалі дивний випадок: подання до ТВК від імені УСДП зробив керівник районної організації Української селянсько-демократичної партії (скорочено теж УСДП). В результаті, — говориться у Зверненні, — від парламентської квоти БЮТ в ТВК опинилася значна кількість осіб, які на минулих виборах працювали від Партії Регіонів.

Під час формування ДВК ситуація повторилася. На підставі закону про вибори, який взагалі не брав до уваги чинник партійно-пропорційного розподілу посад в дільничних комісіях, ТВК масово відмовляли представниками опозиції у праві бути представленими в ДВК. Так, за повідомленням спостерігачів КВУ у Черкаській області близько 80% кандидатів в члени ДВК від опозиції отримали відмову в реєстрації з підстав відсутності належного досвіду. <sup>47</sup>

Таким чином, нечіткі принципи формування виборчих комісій всіх рівнів, який був закладений у законі про місцеві вибори, та відсутність демократичних традицій компромісу, стали основою непропорційності представлення політичних сил. Подібна ситуація спричинила в подальшому масові факти упередженого ставлення виборчих комісій до окремих кандидатів та порушення виборчих прав суб'єктів виборчого процесу, що масово фіксувалися під час реєстрації кандидатів, проведення виборчої агітації, голосування та, особливо, підрахунку голосів.

### 3.4. ШТУЧНІ ПЕРЕШКОДИ ПІД ЧАС РЕЄСТРАЦІЇ КАНДИДАТІВ У ДЕПУТАТИ

Громадські спостерігачі зафіксували під час виборів вже призабуту практику, коли кандидати, які могли б створювати реальну конкуренцію представникам правлячої партії, стикалися із різноманітними труднощами при подачі документів та реєстрації у виборчих комісіях.

Так, КВУ у своєму звіті відмічає занадто прискіпливе ставлення і заформалізований підхід ТВК до перевірки документів та реєстрації суб'єктів виборчого процесу. Відмови у реєстрації в основному стосувалося представників ВО «Свобода», «Сильної України», «Батьківщини», «Фронту змін».

<sup>45</sup> Моніторинговий звіт ХОВВГО «Комітет виборців України» щодо проведення місцевих виборів у Харківській області протягом вересня 2010 року. — 30 вересня 2010 р. [http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2678&lim\\_beg=45](http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2678&lim_beg=45)

<sup>46</sup> Опозиційні херсонські політичні діячі шукають в ОБСЄ захист від місцевого адміністративного ресурсу — Політична Херсонщина — 11 жовтня 2010 р. <http://polit-kherson.info/publication/politic/7624-2010-10-11-06-29-48.html>

<sup>47</sup> Звіт Черкаської обласної організації КВУ По результатам довготермінового спостереження за виборами 31 жовтня 2010 року — офіційний сайт ВГО КВУ — 29 жовтня 2010 р. [http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2786&lim\\_beg=15](http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2786&lim_beg=15)



Й хоча представники КВУ вважали, що кількість відмов у реєстрації не перевищувала 1% від загальної кількості висунутих кандидатів, вони стверджували у своїй заяві, що «в певній частині випадків відмови в реєстрації за формальними ознаками мали приховані політичні мотиви».<sup>48</sup>

Вже на етапі підготовки до місцевих виборів фіксувалися сумнівні факти затягування вирішення формальних питань, які пізніше мали серйозні наслідки для участі окремих громадян у виборах.

Найбільш резонансними стали факти відмови у реєстрації кандидатів від місцевих осередків «Батьківщини» або реєстрація кандидатів від нелегітимних місцевих організацій цієї партії. Це стало можливим тому, що територіальні управління юстиції використали процесуальні формальні зачіпки для затягування процесу перереєстрації осередків або внесення змін про керівний склад партійних осередків, через що центральне керівництво партії «Батьківщина» втратило контроль над кандидатами в дві обласні ради та кілька місцевих рад.<sup>49</sup> В результаті виник неприродний феномен партій-«клонів». Цей процес лідер «Батьківщини» Юлія Тимошенко назвала «рейдерським захопленням» місцевих осередків «Батьківщини».<sup>50</sup>

Внаслідок цих дій влади кандидати від «Батьківщини» не змогли взяти участь у виборах до Львівської обласної та міської рад, Луганської міської ради, Тернопільської міської ради, Олександрійської міської та Новоархангельської районної рад Кіровоградської області, Київської обласної ради, а також у восьми районах та шести містах на Київщині: до Богуславської, Бориспільської, Вишгородської, Києво-Святошинської, Обухівської, Ставищенської, Фастівської та Яготинської райрад та міських рад Борисполя, Броварів, Обухова, Переяслава-Хмельницького, Ржищева та Фастова.

На виборах до більшості зазначених вище рад були зареєстровані списки від організацій-клонів «Батьківщини». Зрештою, під тиском міжнародних організацій, опозиції та громадськості у більшості вказаних територіально-адміністративних одиниць фальшиві списки «Батьківщини» рішенням судів буквально за кілька годин до початку голосування таки були зняті з виборів. Але в цілому ситуація для цієї політичної сили не змінилася — представників «Батьківщини» до виборів допущено не було.

За підрахунками представників цієї політичної сили, було порушено права «сотень тисяч виборців, які були позбавлені можливості підтримати ту політичну силу, якій симпатизують». Як відомо, у Київській області за Юлію Тимошенко у першому турі, проголосували 42,29% (400 тис. виборців), на Львівщині відповідно 34,7% (512 тис. виборців). Загалом в адміністративних одиницях, де до виборів не була допущена «Батьківщина», проживає 4 мільйони 123 тисячі виборців (11,3% від загальної кількості) — і саме така кількість людей, на думку представників «Батьківщини», була позбавлена права вільного вибору, оскільки в бюлетенях була відсутня ця політична сила.<sup>51</sup>

За даними центрального штабу «Батьківщини», станом на ранок 31 жовтня з виборів в мажоритарних округах знято 219 кандидатів в депутати від «Батьківщини».

За даними голови політради партії «Наша Україна» Валентина Наливайченка, Хмельницька та Кримська організації НУ позбавлені можливості взяти участь у виборах, а Сумська,

<sup>48</sup> За оцінками КВУ, кількість відмов у реєстрації не перевищує 1% від загальної кількості висунутих кандидатів — сайт УГСПЛ — 13 жовтня 2010 р. <http://www.helsinki.org.ua/index.php?print=1286969831>

<sup>49</sup> Заява Комітету виборців України за підсумками довгострокового моніторингу кампанії по місцевим виборам, що відбудуться 31 жовтня 2010 року — 11 жовтня 2010 р. [http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2698&lim\\_beg=45](http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2698&lim_beg=45)

<sup>50</sup> Відкритий лист Юлії Тимошенко до Віктора Януковича щодо рейдерського захоплення осередків партії «Батьківщина» — 9 вересня 2010 р. <http://www.tymoshenko.ua/uk/article/uw6cvu8z>

<sup>51</sup> Про масові порушення у виборчій кампанії по виборах до місцевих рад 31 жовтня 2010 року — інформаційно-аналітичний звіт аналітичної служби БЮТ-«Батьківщина» 4 листопада 2010 р. <http://byut.com.ua/news/4041.html>

Волинська, Полтавська, Запорізька організації — мати своїх представників у ТВК і навіть ДВК. Не зареєстровано або знято з реєстрації десятки кандидатів у депутати різних рівнів. На рейтингових кандидатів з різних областей України чинять тиск силові органи.

Конфлікти та неоднозначні рішення територіальних виборчих комісій громадські спостерігачі зафіксували у різних регіонах. Наводимо лише деякі.

### Дніпропетровська область

У Дніпропетровській області у місті Першотравенськ зняли з реєстрації список кандидатів партії «Єдиний Центр». Причому зроблено це було по дзвінку з міськвиконкому, про що на судовому засіданні відкрито заявив голова Першотравенської міської виборчої комісії Петров В.І. Не зважаючи на це, колегія суддів Дніпропетровського окружного адміністративного суду, не звернула увагу на цей факт і відмовила у задоволенні позову Першотравенській міській організації «Єдиного Центру».

### Донецька область

В Донецькій області зафіксовано декілька резонансних відмов комісіями в реєстрації виборчих списків політичних партій та кандидатів-мажоритарників. Найбільш конфліктним процес реєстрації кандидатів був в Маріуполі, де міська виборча комісія відмовила в реєстрації ряду місцевих організацій політичних партій. Керівництво «Сильної України», якій було відмовлено в реєстрації кандидатів, заявляла про грубі порушення законодавства з боку цієї виборчої комісії.

У Донецьку місцева організація ПП «Єдиний центр» також публічно повідомляла про упереджені дії міської та районних в місті виборчих комісій щодо реєстрації її кандидатів.

Громадські спостерігачі зафіксували в Докучаєвську, Костянтинівці та Краматорську специфічну технологію, спрямовану на створення перешкод в реєстрації кандидатів або створення умов для скасування рішення про їх реєстрацію.<sup>52</sup>

28 жовтня за два дні до голосування ЦВК за скаргою Донецької обласної організації партії «Сильна Україна» зобов'язала Ясинуватську міську територіальну виборчу комісію зареєструвати список кандидатів у депутати від цієї партії до Ясинуватської міської ради і кандидата на пост міського голови Наталію Андрієнко.<sup>53</sup>

### Луганська область

Напередодні початку виборчої кампанії в Луганській області розгорнувся конфлікт навколо реєстрації «Сильної України». Так, голова цієї обласної організації Олександр Кобітев у вересні 2010 року пішов зі своєї посади, заявивши, що причиною цього є тиск з боку Партії регіонів. Одним з інструментів цього тиску, на думку спостерігачів від КВУ, був судовий позов щодо відміни реєстрації «Сильної України» в Луганській області, який подала до Луганського окружного адміністративного суду 27 серпня громадянка Валентина Л., і ухвала цього суду, яка фактично позбавляла партію можливості участі у виборах. Після відставки Кобітева проблема з реєстрацією кандидатів була вирішена.

За інформацією, яка мається в ЛОО КВУ, через стороннє втручання «Сильна Україна» відмовилась від висування на посаду міського голови Алчевська кандидатури Миколи Кириченка і, можливо, деяких інших осіб. Яким, через це, прийшлося шукати місце в лавах висуванців від ПСПУ.

---

<sup>52</sup> Місцеві вибори в Донецькій області... — [http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2712&lim\\_beg=45](http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2712&lim_beg=45)

<sup>53</sup> ЦВК зобов'язав зареєструвати кандидатів Тігіпка в Ясинуватій — УНІАН — 28 жовтня 2010 р. <http://www.unian.net/ukr/news/news-403418.html>

### **ХІІІ. ПРАВО ГРОМАДЯН НА ВІЛЬНІ ВИБОРИ ТА УЧАСТЬ У РЕФЕРЕНДУМАХ**

---

За добу до закінчення виборчої кампанії з реєстрації знято кандидата у мери м. Северодонецьк (Луганська область) діючого міського голову Володимира Грицишина, який балотувався від Прогресивної соціалістичної партії України і мав найбільші шанси на перемогу. Він отримав друге попередження за начебто порушення виборчого законодавства. Це сталося 28 жовтня близько 23:30 на засіданні Северодонецької ТВК. Повторне голосування члени ТВК провели за рішенням Донецького апеляційного суду від 26 жовтня ц.р., який ухвалив рішення на користь місцевої організації Партії регіонів. Відомо, що пан Грицишин мав багатолітній політичний конфлікт з Партією регіонів.<sup>54</sup>

#### **Полтавська область**

19 жовтня Кременчуцька міська виборча комісія зняла з реєстрації кандидата на посаду міського голови від «Батьківщини» Олега Бабаєва.

#### **Харківська область**

Голова партії «Сильна Україна» Сергій Тігіпко повідомив, що його політичній силі відмовили у реєстрації в одному з районів Харківської області.<sup>55</sup>

#### **Херсонська область**

15 жовтня, Херсонський адміністративний окружний суд за позовами Херсонської обласної та міської виборчих комісій з підстав, що відсутні у Законі про вибори, зняв з реєстрації кілька сотень кандидатів у депутати обласної, Херсонської міської та районних у місті Херсоні рад від Української морської партії та кандидата від цієї партії на посаду міського голови Альону Ротову.

Одеський апеляційний адміністративний суд залишив в силі це рішення. ЦВК визнала рішення Херсонських обласної та міської виборчих комісій незаконними та примусив поновити реєстрацію кандидатів від УМП. Херсонська міська виборча комісія оскаржила рішення ЦВК (!) у Київському апеляційному адміністративному суді. Одночасно це рішення щодо поновлення реєстрації УМП оскаржив представник Народної партії (!). Остаточне рішення було прийняте лише напередодні дня голосування, 30 жовтня. Реєстрацію списку кандидатів від УМП до обласної ради було скасовано, а до Херсонської міської ради відновлено.

Фактично, часу на проведення передвиборчої кампанії УМП не залишилося.

#### **3.5. ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕСУРСУ НА КОРИСТЬ ОДНІЄЇ ПОЛІТИЧНОЇ СИЛИ ПРИЗВЕЛИ ДО МАСОВИХ ПОРУШЕНЬ ВИБОРЧИХ ПРАВ ГРОМАДЯН**

Однією із найголовніших особливостей виборів до місцевих рад, на відміну від інших загальнонаціональних виборчих кампаній 2006–2010 рр., стало системне та різноманітне застосування адміністративного ресурсу з боку влади та правоохоронних органів на користь кандидатів від Партії регіонів.

Застосування адміністративного ресурсу владою розпочалося ще до початку виборчої кампанії. Так, влітку 2010 р. стали відомі факти збирання представниками влади персональних відомостей про політичні уподобання громадян. Адміністрація Президента України розіслала по всім обласним державним адміністраціям вказівку розпочати збирання інфор-

---

<sup>54</sup> Моніторинговий звіт Луганського обласного відділення «Комітет виборців України» щодо проведення місцевих виборів у Луганській області протягом вересня 2010 року — 11 жовтня 2010 р. [http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2697&lim\\_beg=45](http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2697&lim_beg=45)

<sup>55</sup> Про масові порушення у виборчій кампанії... — <http://byut.com.ua/news/4041.html>

мації щодо керівників органів місцевого самоврядування, міліції, прокуратури, судів, а також усіх підприємств, установ та організацій й депутатів місцевих рад в регіоні.

Ця інформація серед іншого включала такі відомості, як партійність (політичну орієнтацію), інформацію про те, кого ця особа підтримувала на виборах Президента 2010 року, рейтинг серед населення, можливість співпраці (?) Подібна практика, як відомо, є характерною для спецслужб тоталітарних країн та не входить в повноваження органів виконавчої влади, а збір відомостей, що стосуються приватного життя людини, прямо заборонено законом.<sup>56</sup>

На цьому прикладі можна проілюструвати мобілізацію адміністративного ресурсу, виявлення лояльних та нелояльних до нової влади осіб. В подальшому на всіх етапах виборчої кампанії ми були свідками застосування по всій країні однакових технологій проти «нелояльних» кандидатів та на підтримку «своїх» кандидатів, намагання поставити під контроль виборчі комісії, судову владу, правоохоронні органи, що вказує на системну підготовку впливу на результат виборів, а відтак — на порушення основних виборчих прав із боку представників виконавчих органів влади.

В середині жовтня, за два тижні до дня голосування, представники громадських організацій, що здійснювали спостереження за дотриманням демократичних стандартів та дотриманням виборчих прав, провели спільну прес-конференцію та оприлюднили узагальнюючі факти активного застосування адміністративного ресурсу проти кандидатів.

Так, координатор виборчих програм громадянської мережі «Опора» Ольга Айвазовська, розповіла, що адміністративний ресурс, на який покладається головне сподівання, «вміло поєднує провокацію та приниження конкурента. Позицію виборця щодо кандидата можна похитнути, якщо останнього буде запламовано звинуваченням у хабарництві, відкриттям проти нього кримінальної справи. Виборцю важко розібратися, чи мають звинувачення реальне підґрунтя. Кампанія надзвичайно швидкоплинна, тому часу на зважування «за» та «проти» немає».

Секретар Громадянської асамблеї України Андрій Когут висловив думку, що таким чином влада створює для суб'єктів виборчого процесу «наперед нерівні правила гри». Громадські спостерігачі зафіксували різноманітні прояви адміністративного ресурсу.

Найбільшу тривогу в них викликало активне застосування правоохоронних органів, податківців та судів для дискредитації кандидатів.

Вони привели п'ятнадцять подібних прикладів по всій Україні. Так, за їх інформацією в Алупці затримали кандидата Андрія Харитонова, в Сімферополі провели обшук у кандидата Юрія Коломійцева, в Алушті затримано за перевищення повноважень кандидата в голови Олексія Нечаєва, в Лівадії затримано кандидата, діючого голову містечка Анатолія Мамикіна, в Гурзуфі відбувається тиск на чинного мера Віктора Гамалая.

У Володимиро-Волинському Волинської області прокуратура і міліція проводила дії проти кандидата в мери Анатолія Сороки, в Сумах була порушена кримінальна справа проти мера Геннадія Мінаєва, в Карлівці Полтавської області затримано за підозрою корупційних дій Сергія Яковенка, в Луцьку Волинської області відкрита кримінальна справа за службову недбалість проти кандидата в мери колишнього голови ОДА Миколи Романюка, в Черкасах порушена кримінальна справа проти кандидата на посаду мера і чинного мера Сергія Одарича.

20 вересня 2010 року в Кам'янці-Подільському Хмельницької області СБУ затримала чинного мера Анатолія Нестерука.<sup>57</sup> Як результат, міська ТВК Каменця-Подільського не

---

<sup>56</sup> Володимир Яворський Влада активно готується до виборів і збирає інформацію про всіх — сайт УГСПЛ — 8 вересня 2010 р. <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1283967350>

<sup>57</sup> Місцеві вибори — 2010. Факти. Порушення. Тенденції. — офіційний сайт КВУ — 14 жовтня 2010 р. [http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2709&lim\\_beg=45](http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2709&lim_beg=45)

зареєструвала Анатолія Нестерука, посилаючись на те, що він перебуває у Хмельницькому СІЗО та не може особисто подати документи на реєстрацію.<sup>58</sup>

Резонансним прикладом застосування адмінресурсу та тиску на кандидатів представники «Опори» називали події в Черкасах проти чинного міського голови та кандидата на посаду міського голови Сергія Одарича.

30 вересня черкаське обласне контрольно-ревізійне управління (КРУ) заблокувало банківські рахунки департаменту ЖКГ черкаського міськвиконкому, що поставило роботу комунальної галузі Черкас під загрозу. Одарич заявляв, що розпорядження КРУ ініційоване черкаським губернатором Сергієм Тулубом. Останній очолює обласну організацію Партії регіонів, і в такий спосіб, на думку чинного мера, допомагає своєму однопартійцю Євгену Влізлу боротися за посаду міського голови.<sup>59</sup>

Факти застосування адміністративного ресурсу масово фіксувалися по всій Україні. Поширеність та глибину подібної практики ми проілюструємо подіями, які розгорнулися під час виборів на посаду Херсонського міського голови, де правоохоронні органи задіяли різні форми тиску проти всіх основних кандидатів, що були реальними конкурентами тодішнього діючого мера, представника Партії регіонів.

Усі ці кандидати, або їхнє найближче оточення, опинилися в центрі всіляких розслідувань, перевірок та інших дій з боку правоохоронних та податкових органів. Були відкриті кримінальні справи проти колишнього голови Херсонської облдержадміністрації Бориса Сіленкова та лідера «Громадського контролю» депутата Херсонської міської ради Сергія Кириченка.

В день висування кандидатом на посаду Херсонського міського голови відомого бізнесмена та лідера громадської організації «За чесну владу» Владлена Гіріна представники податкової міліції зробили виїмку документів на його підприємствах, паралізувавши їхню роботу. У цій силовій операції брали участь представники податкової міліції у масках та з автоматами.

Державна податкова адміністрація оштрафувала на кілька мільйонів (!) гривень підприємство одного з лідерів політичної партії «Третя сила», від якої балотувався на посаду міського голови один з найбільш ймовірних переможців Андрій Путілов.

Проти одного з керівників Херсонського осередку Української морської партії, кандидата в депутати начальника управління житлового господарства Херсонського міськвиконкому Сергія Пінькаса спочатку відкрито службове розслідування, а потім звільнено з посади. Від Української морської партії балотувалася на посаду Херсонського міського голови Альона Ротова, яка активно критикувала керівника міського осередку Партії регіонів Володимира Сальдо.

У цьому описі ми не аналізуємо законність дій правоохоронних та податкових органів, але подібні дії під час проведення виборчої кампанії проти кандидатів у депутати та на посаду міського голови фактично можна розцінювати як прояви тиску та залякування конкурентів на місцевих виборах.

Наведемо окремі випадки застосування адміністративного ресурсу, що фіксувалися спостерігачами від Комітету виборців України.

#### Донецька область

Макіївський міський голова О.Мальцев заявив про взаємозв'язок між голосуванням за конкретну політичну силу та рівнем бюджетного фінансування. Наводимо цитату з інтерв'ю Мальцева в газеті «Вечерняя Макеевка» від 08.10.2010 р. (мовою оригіналу): «В первую оче-

<sup>58</sup> Віталій Тараненко *Вибори у Кам'янці-Подільському: коли голос не має значення?* УНІАН — 8 листопада 2010 р. <http://www.unian.net/ukr/news/news-405320.html>

<sup>59</sup> Опора: *Перебіг місцевих виборів: найбільші порушення, найзначніші загрози* <http://opora.org.ua/news.php?id=610&>

редь я обращаюсь ко всем жителям нашего города: не быть равнодушными и прийти на выборы 31 октября, поскольку от нашей позиции во многом будет зависеть дальнейшая судьба города. Поверьте, это не пустые слова. Мы получили преференцию за прошлые выборы — 30 миллионов гривен на развитие города и надеемся получить преференцию на следующий год, как я уже сказал, 90 миллионов гривен на решение социально-экономических проблем. Их мы должны заработать на выборах 31 октября. Я уверен, что избиратели сделают правильный выбор».<sup>60</sup>

### Одеська область

Регіональне бюро Одеської обласної партійної організації «Сильної України» заявило про випадки тиску на членів партії з боку місцевих чиновників з районів області, які їм заявляють про те, що, якщо хочеш зберегти посаду, повинен залишити «Сильну Україну». Регіональне бюро обласної парторганізації зафіксувало вже 23 скарги від своїх однопартійців і активістів.<sup>61</sup>

Як повідомляють спостерігачі Одеської обласної організації КВУ, у Червоноокнянській районній ТВК (Одеська область) постійно знаходиться представник райдержадміністрації, без дозволу якого спостерігачам та журналістам не надається жодна інформація.

Котовськ (Одеської області). Єдине в місті ефірне телебачення (КЄТ) показує лише виступи кандидата на посаду міського голови діючого мера Анатолія Іванова. Іншим кандидатам керівництво КЄТ відмовляє в демонстрації їхніх виступів.

Білгород-Дністровський (Одеська область). ТРК «Аккерман» відмовилась надати ефір, який вже був проплачений, кандидату на посаду міського голови Н. Чербаджи.<sup>62</sup>

### Харківська область

Директор палацу культури залізничників м. Куп'янську Харківської області, як повідомив Куп'янський виборчий штаб «Рідної Вітчизни», відмовив кандидату в мери міста К. Українцевій у виділенні приміщення для зустрічі з виборцями, мотивуючи надзвичайною перевантаженістю палацу.<sup>63</sup>

### Херсонська область

Резонансного звучання набула історія з ліквідацією судом за поданням Великоолександрівського управління юстиції в Херсонській області в серпні 2010 р. районної організації «Батьківщини». Причина судового позову, а потім й заборони було — «неподання звітів про діяльність в податковій органі». Лише скасування норми про річне обмеження партійному осередкам зняла гостроту цієї проблеми.

### Черкаська область

Спостерігачі КВУ зафіксували повідомлення про випадки агітації в дошкільних та шкільних закладах Канівського району за Партію регіонів керівником обласного відділення Пенсійного фонду України в Черкаській області В. Багрійчуком та начальником Канівського районного управління освіти Л. Некрасою. Є повідомлення про випадки агі-

---

<sup>60</sup> Місцеві вибори в Донецькій області... [http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2712&lim\\_beg=45](http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2712&lim_beg=45)

<sup>61</sup> Одеська область — тридцять днів до виборів — офіційний сайт ВГО КВУ — 29 вересня 2010 р. [http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2677&lim\\_beg=45](http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2677&lim_beg=45)

<sup>62</sup> Одесская область накануне дня выборов: итоги кампании и угрозы в день голосования — офіційний сайт ВГО КВУ 29 жовтня 2010 р. [http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2784&lim\\_beg=15](http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2784&lim_beg=15)

<sup>63</sup> Моніторинговий звіт ХОВ ВГО «Комітет виборців України» щодо проведення місцевих виборів у Харківській області за період 01-14 жовтня 2010 року. [http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2732&lim\\_beg=30](http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2732&lim_beg=30)

### **ХІІІ. ПРАВО ГРОМАДЯН НА ВІЛЬНІ ВИБОРИ ТА УЧАСТЬ У РЕФЕРЕНДУМАХ**

тації під час службових нарад рядом керівників РДА Черкаської області (зокрема Катеринопільського, Чигиринського, Драбівського, Чорнобаївського, Черкаського, Городищенського, Лисянського районів).

В Черкаській області мали місце факти тиску на керівників та активістів як опозиційних, так і провладних політичних сил. Зокрема, це порушена кримінальна справа по А. Бондаренку, голові обласної організації ВО «Батьківщина», ряд кримінальних справ по підприємствам, що ними керує черкаський міський голова С.Одарич, кримінальна справа по програмі «Золота підкова» (фактично пов'язана з керівництвом партії «Наша Україна») щодо директора будівельного підприємства МП «Мехбуд» Володимира Сапи. По окремих кандидатах, зокрема до обласної ради, було організовано прокурорські перевірки. В Катеринопільському районі під час візиту голови обласної організації Народної партії, народного депутата С. Терещука, голова РДА О. Бардаченко заборонив проводити зустрічі в сільських будинках культури.<sup>64</sup>

#### **3.6. ФАКТИ ТИСКУ НА КАНДИДАТІВ АБО ЇХНІХ БЛИЗЬКИХ З БОКУ ПРЕДСТАВНИКІВ ВЛАДИ ТА ПРАВОХОРОННИХ ОРГАНІВ З МЕТОЮ ПРИМУСИТИ ЇХ ВІДМОВИТИСЯ ВІД УЧАСТІ У ВИБОРАХ**

Інформація про подібні факти є досить поширеною, але рідко хто з учасників подібних «співбесід» за участю представників місцевих державних адміністрацій та контролюючих органів мав сміливість розповісти про них. Але цього разу вони набули такого розмаху, що багато з них з'явилися у звітах спостерігачів або друкувалися в ЗМІ. Подаємо лише деякі з відомостей, які були оприлюднені в інформаційно-аналітичному звіті аналітичної служби «БЮТ-Батьківщини» **«Про масові порушення у виборчій кампанії по виборах до місцевих рад 31 жовтня 2010 року»**.

##### **Донецька область**

Під тиском керівництва міської ради два кандидата в депутати Авдіївської міської ради Донеччини від партії ВО «Батьківщина» були вимушені залишити виборчі списки. Керівники підприємств, що належать представникам Партії регіонів, погрожували втратою роботи працівниками, якщо ті не вийдуть із виборчого списку «Батьківщини». Так, керівник шахти ім. Кірова викликав кандидатів до Макіївської міської ради від партії ВО «Батьківщина» В. Мельнікова та Л. Олейнікова з вимогою зняти свої кандидатури з перегонів, або вони втратять роботу. Директор шахти викликав гірничого інженера В. Філімончука та заявив, що генеральний директор «Макіїввугілля» попередив про можливі негативні наслідки участі у виборчій кампанії на боці партії «ВО «Батьківщина».

##### **Житомирська область**

28 вересня в Ковельському районі на Житомирщині директора школи погрожували звільнити, через те, що його син йде в депутати від партії «За Україну!».

У Житомирській області восьми працівникам державних служб, установ, організацій, які є членами партії «Фронт Змін» й виявили бажання балотуватися в депутати місцевих рад, представники влади зробили пропозицію або балотуватися від Партії регіонів (чи Народної партії В.Литвина), або звільнитися з роботи. 12 чоловік від «Фронту змін» змушені були зняти свої кандидатури. Такі факти зафіксовані у Баранівському, Лугинському, Коростишівському, Чуднівському, Радомишльському та Народицькому районах. На підприємств, кандидатів в депутати від «Фронту Змін», тиснуть шляхом проведення податкових пере-

<sup>64</sup> Звіт Черкаської обласної організації КВУ за результатами довготермінового спостереження — [http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2786&lim\\_beg=15](http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2786&lim_beg=15)

вірок, під час яких озвучувалася пропозиція балотуватися на місцевих виборах від Партії регіонів чи Народної партії.

### **Полтавська область**

В Гребінківському районі Володимир Терещенко, який балотувався кандидатом у депутати районної ради від «Батьківщини», змушений відмовитися від участі у виборчому процесі, оскільки йому погрожували розірванням договору на оренду приміщення, де знаходиться його магазин.

### **Сумська область**

У Сумській області, за відомостями моніторів мережі «Опора» кандидат до районної ради від партії «За Україну!» Олександр Гурченко написав заяву про відмову балотуватися через тиск з боку райдержадміністрації.

Голові Кролевецької райорганізації партії «За Україну!» Олегу Кучерявому пригрозили звільненням з роботи за відмову підтримувати кандидата на посаду міського голови від Партії регіонів. Голова міської організації Партії регіонів О. Наумов запропонував йому підписати звернення на підтримку одного з кандидатів на посаду міського голови, висунутого від ПР. Олег Кучерявий відмовився, після того регіонал пригрозив йому звільненням з роботи

### **Тернопільська область**

У Підгаєцькому районі депутатів від БЮТ в райраді, які є підприємцями, змушували під приводом незаконних перевірок їхніх підприємств відмовитися балотуватися взагалі, або ж балотуватися від владної партії.

### **Чернігівська область**

Діючого депутата Деснянської районної ради у м. Чернігів, працівника Деснянського районного управління пенсійного фонду під погрозою звільнення з роботи змусили відмовитися балотуватися у районну раду і написати заяву про вихід з партії «Батьківщина».

Депутата Чернігівської обласної ради М. Шумейка, директора приватного підприємства «Агропрогрес», викликав особисто голова ОДА В. Хоменко і в категоричній формі погрожував йому неприємностями, якщо він не вийде із «Батьківщини».

Голова Чернігівської обласної державної адміністрації дав негласне, але обов'язкове для виконання розпорядження начальнику медичного управління області про те, що жоден головний лікар в області не має права висуватись кандидатом у депутати до будь-якої ради від інших політичних партій, окрім Партії регіонів.

### **Черкаська область**

Представники місцевої влади Драбівського району під час чергової «профілактичної бесіди», яка проходила 28 вересня, відкрито висунули депутату райради із фракції БЮТ В. Тарасенку вимогу вийти з партії «Батьківщина» та зняти свою кандидатуру з кандидата в депутати райради та на посаду голови села Нехайки.<sup>65</sup>

Таким чином, можна стверджувати, що під час місцевих виборів фіксувалися масові та системні випадки діяльності представників виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів, представників податкової адміністрації на користь канди-

---

<sup>65</sup> Про масові порушення у виборчій кампанії... <http://byut.com.ua/news/4041.html>



датів від Партії регіонів, факти тиску на суб'єктів виборчого процесу з метою перешкодити їм брати участь у виборах.

#### **3.7. ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ, ПЕРЕШКОДИ В ДІЯЛЬНОСТІ ЖУРНАЛІСТІВ ТА СПОСТЕРІГАЧІВ**

Громадські спостерігачі констатували значний регрес у забезпеченні прав виборців та учасників виборів на інформацію про виборчий процес. Норма чинного закону, яка надає право виборчим комісіям самостійно визначати спосіб оприлюднення своїх рішень, негативно вплинула на рівень інформованості громадян.

За чисельними повідомленнями спостерігачів, кандидати-мажоритарники в більшості своїй не могли отримати оперативну інформацію, тому що доступ до постанов територіальних виборчих комісій часто був утруднений.

Окремі виборчі комісії порушували строки оприлюднення своїх рішень, зволікали із укладанням договору із друкованими ЗМІ про висвітлення своєї діяльності або навіть відкрито та безпідставно відмовляли в наданні інформації щодо своєї діяльності.

Ці прояви у своєму комплексному поєднанні негативно впливали на реалізацію кандидатами механізмів законного захисту своїх інтересів.<sup>66</sup>

Безпрецедентним став той факт, що виборчі комісії вперше за історію виборів максимально обмежили інформацію про участь виборців у голосуванні. Комісії масово оприлюднили лише списки тих кандидатів, хто переміг на виборах. Фактично невідомим залишилися відомості про кількість виборців, що взяли участь у голосуванні, про кількість тих, хто й як голосував за конкретні партії та кандидатів у депутати.

Однією з серйозних проблем виборчої кампанії стало різке збільшення спроб перешкодити журналістам та спостерігачам здійснювати їхні повноваження. Журналістів обмежували в інформації про перебіг виборчого процесу, обмежували доступ до приміщень виборчих комісій або приміщень для голосування напередодні та в день голосування.

В день голосування журналісти та спостерігачі постійно відчували тиск з боку членів виборчих комісій та правоохоронців. Збільшилася кількість втручань міліції у конфлікти, що виникали між членами комісій та спостерігачами. При цьому міліція безпідставно становилася на бік комісій.

Подібну ситуацію можна було б пояснити низьким рівнем підготовки членів територіальних та дільничних виборчих комісій та працівників міліції, якщо б не існував попередній достатній досвід у проведенні належних виборів в Україні протягом кількох років.

Наведемо окремі типові ситуації.

#### **АРК**

31 жовтня. За даними прес-служби Кримського виборчого штабу партії «Батьківщина», після закінчення голосування на ВД № 76 м. Сімферополь представники комісії від Партії регіонів викликали міліцію, щоб з їх допомогою вигнати з дільниці спостерігачів і представників Чорноморської ТРК, аби розпочати підрахунок голосів тільки без їх присутності.<sup>67</sup>

#### **Волинська область**

31 жовтня. На ВД № 45 у Луцьку не допускали спостерігачів і довірених осіб. Голова ДВК мотивував це тим, що спостерігачі повинні були зареєструватися на ДВК напередодні дня виборів. А сьогодні, мовляв, уже пізно.

---

<sup>66</sup> Місцеві вибори в Донецькій області... [http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2712&lim\\_beg=45](http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2712&lim_beg=45)

<sup>67</sup> Про масові порушення у виборчій кампанії... <http://byut.com.ua/news/4041.html>

Аналогічна ситуація трапилася у Ковелі на дільниці № 18008. Тут теж до 7:30 не допускали спостерігачів.<sup>68</sup>

### Донецька область

22 жовтня журналіст газети «Точка Опори» зробив кілька фотознімків інформаційного стенду Маріупольської міської виборчої комісії. Після цього невідомі, що були присутні в приміщенні комісії, стали погрожувати журналісту та вимагати, щоб він знищив фотознімки.<sup>69</sup>

Журналіста всеукраїнського громадського видання «Точка опори» не допустили в Дружківську міську територіальну комісію. Член ТВК обгрунтував свою відмову тим, що одного посвідчення кореспондента не достатньо для відвідування виборчої комісії та вимагав інші підтверджувальні документи. Після втручання Донецької обласної територіальної комісії журналіста допустили.<sup>70</sup>

### Житомирська область

В місті Малин на ВД № 10 відмовилися реєструвати офіційного спостерігача від КВУ. Комісія посилається на відсутність у них постанови, де є перелік таких спостерігачів.

### Сумська область

На багатьох ВД не пускають спостерігачів, які не реєструвалися з 6-45 до 7-00 ранку, і відмовляють їм в реєстрації.

### Закарпатська область

31 жовтня. В Ужгороді із ВД № 42 виставили за двері тележурналіста місцевого каналу після того, як журналіст розпочав знімати, як виборці голосують один в одного на спині, а не у кабінці.<sup>71</sup>

### Київська область

31 жовтня. На виборчих дільницях Поліського району Київської області масово почали виводити спостерігачів та журналістів, довірених осіб кандидатів. Про це УНІАН повідомив голова політичної партії «Правда», кандидат в депутати до Київської облради Сергій Рибалка. За його словами, спостерігачів та журналістів почали виводити відразу після закриття дільниць. Кандидат не виключає, що це робиться з метою сфальсифікувати вибори, «адже переважна більшість ДВК представляють партію влади».<sup>72</sup>

За даними керівника регіонального департаменту партії «Наша Україна» Андрія Ніцю, спостерігачів від опозиції не допускали на виборчі дільниці у селі Софіївська Борщагівка

---

<sup>68</sup> На Волині на дільниці не пускали спостерігачів — Волинські новини — 31 жовтня 2010 р. [http://www.volynnews.com/news/volyn/na\\_volyni\\_na\\_dilnytsi\\_ne\\_puskaly\\_sposterihachiv/](http://www.volynnews.com/news/volyn/na_volyni_na_dilnytsi_ne_puskaly_sposterihachiv/)

<sup>69</sup> В Донецькій області руководство избирательной комиссии запугивало журналиста и препятствовало его работе — офіційний сайт «Опори» — <http://opora.org.ua/news.php?id=704>

<sup>70</sup> Оперативна інформація про перебіг голосування та зафіксованих порушення виборчого процесу в Донецькій області — офіційний сайт ВГО КВУ — 31 жовтня 2010 р. [http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2806&lim\\_beg=15](http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2806&lim_beg=15)

<sup>71</sup> В Ужгороді з виборчої дільниці виставили тележурналіста — ЗІК — 31 жовтня 2010 р. <http://zik.com.ua/ua/news/2010/10/31/253458>

<sup>72</sup> З дільниць почали виганяти спостерігачів і журналістів — УНІАН — 31 жовтня 2010 р. <http://www.unian.net/ukr/news/news-403920.html>

Києво-Святошинського району Київської області. Натомість спостерігачі від коаліції і Партії регіонів проходять вільно. За словами Ніцюя, це мотивують тим, що приміщення не розраховані на таку кількість людей.<sup>73</sup>

#### Миколаївська область

31 жовтня. З ВД № 123 (середня школа № 19 в Ленінському районі міста Миколаєва) перед початком підрахунку голосів за розпорядженням голови ДВК виштовхнули із застосуванням фізичної сили двох журналістів із знімальної групи ТРК «НИС-ТВ», а приміщення для голосування зачинили для початку підрахунку голосів.<sup>74</sup>

ВД № 1407 с. Ковальовка Миколаївського району: члени комісії вигнали всіх спостерігачів та кандидатів з підготовчого засідання.

#### Одеська область

Білгород-Дністровський. На телеканалі «Тіра-ТВ» встигли вийти всього два випуски передачі відомого місцевого історика і соціолога Доната Сарани «Соціополіс», як якийсь впливовий кандидат у мери міста, ймовірно незадоволений даними соціологічних досліджень, оприлюдненими, в тому числі, і відносно нього, в ефірі передачі, настійно «попросив» власника телеканалу більше не випускати «Соціополіс» в ефір, що і було виконано.<sup>75</sup>

28 жовтня. Одеська міська виборча комісія не пустила представників ЗМІ на своє засідання, яке відбувалося у видавництві «Чорномор'є», де дільничні виборчі комісії отримували бюлетені.<sup>76</sup>

31 жовтня. З виборчих дільниць надходить інформація, що комісії масово не пускають або виганяють журналістів та тележурналістів з дільниць, мотивуючи своє рішення тим, що журналісти або не мають паспортів, а лише журналістські посвідчення або мають посвідчення не тієї форми<sup>77</sup>

31 жовтня. На дільницю, що розташована в лікарні «INTO SANA» не допустили спостерігачів на ранкове засідання.

Після початку голосування спостерігачі КВУ прибули до Одеської міської ТВК, перед приміщенням якої вже знаходилось декілька довірених осіб від суб'єктів виборчого процесу, але не змогли потрапити до приміщення ТВК тому, що нікого не пускав охоронець, який посилався на особисте розпорядження голови ТВК, пана Олександра Ахмерова. Така ситуація мала місце й на 10.00, сам голова ТВК обіцяв за декілька годин допустити спостерігачів до ТВК, при цьому причини проблем із доступом не пояснив.<sup>78</sup>

#### Херсонська область

16 жовтня охорона Херсонського міськвиконкому не допустила на засідання Херсонської міської виборчої комісії журналістів трьох видань, мотивуючи це тим, що заступник

---

<sup>73</sup> Партія Ющенко побачила спроби масових фальсифікацій — Українська правда — 31 жовтня 2010 р. <http://www.pravda.com.ua/news/2010/10/31/5530904/>

<sup>74</sup> В Николаеве журналистов вытолкали с избирательного участка. — Избирком — 31 жовтня 2010 р. <http://izbirkom.od.ua/content/view/3089/45/>

<sup>75</sup> Одеська область — підсумки першого місяця виборів: проблеми та загрози — офіційний сайт ВГО КВУ — 13 жовтня 2010 р. — [http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2703&lim\\_beg=45](http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2703&lim_beg=45)

<sup>76</sup> Одесская область накануне дня выборов: итоги кампании и угрозы в день голосования — офіційний сайт ВГО КВУ — 29 жовтня 2010 р. [http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2784&lim\\_beg=15](http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2784&lim_beg=15)

<sup>77</sup> «Журналистское удостоверение — не документ» или как одесские СМИ выкидывали с избирательных участков — Избирком — <http://izbirkom.od.ua/content/view/3141/45/>

<sup>78</sup> Оценка Одесской областной организации «Комитет избирателей Украины» — офіційний сайт ВГО КВУ — 31 жовтня 2010 р. [http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2802&lim\\_beg=1](http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2802&lim_beg=1)

Херсонського міського голови заборонив пропускати в адміністративну будівлю сторонніх осіб. Усе це відбувалося у присутності депутатів міської ради, які не втрутилися в дії охоронців.

31 жовтня. м. Херсон, ВД № 21685. Голова ДВК, яка розташована в школі № 34, відмовилася реєструвати спостерігача від «Третьої сили». Лише втручання юристів змусили її виконати необхідну правову процедуру.

ВД № 21755, що знаходиться у приміщенні школи № 51. Рішенням ДВК з дільниці були видалені спостерігач, довірена особа та кандидат в депутати міської ради на підставі того, що вони прийшли об 11.00, а ДВК, за словами її керівника, о 10.00 припинило реєстрацію спостерігачів та інших осіб.

Після того, як незалежний спостерігач від КВУ з посвідченням, завіреним у ЦВК, намагався в'язати ситуацію, голова комісії викликала чергового міліціонера з проханням виставити спостерігача з приміщення дільниці. Лейтенант міліції, порушуючи закон «Про міліцію», не називаючи свого імені, спробував вивести спостерігача з приміщення для голосування, а потім викликав слідчо-оперативну групу.<sup>79</sup>

### Чернівецька область

ВД № 99 — на олійно-жировому комбінаті голова комісії крейдою визначив місце для спостерігачів.<sup>80</sup> Поставив міліціонера і сказав спостерігачам не виходити за визначене для перебування місце.

### 3.8. ДЕНЬ ГОЛОСУВАННЯ СТАВ СПРАВЖНІМ ВИПРОБУВАННЯМ

Велика кількість порушень, факти тиску, вибіркоче ставлення представників виборчих комісій та влади до кандидатів у депутати, відсутність належної реакції з боку правоохоронців на інформацію про порушення призвели до поглиблення суспільної недовіри до виборчого процесу та до спроможності виборчих комісій організувати голосування та підрахунок голосів належним чином.

Одним з серйозних випробувань суспільної довіри до спроможності влади провести чесні вибори стало виготовлення виборчих бюлетенів та контроль за їх збереженням.

З різних місць України надходила інформація про нібито додаткове тиражування бюлетенів, про маніпуляції із бюлетенями. Так, представники політичних партій повідомляли про те, що були знайдені додаткові наклади бюлетенів в Харкові, Івано-Франківську, Хмельницькому, на Одещині, в інших містах.

Разом з тим громадські спостерігачі фіксували випадки, коли ТВК передавали до друкарень форми бюлетенів, в яких містилися орфографічні і фактологічні помилки, що призводило до знищення вже виготовлених бюлетенів і, відповідно, нецільового витрачання бюджетних коштів.

У цій ситуації правоохоронні органи не змогли надати суспільству чітку інформацію щодо виготовлення бюлетенів та дотримання виборчими комісіями всіх необхідних процедур, й чи був налагоджений необхідний контроль за цим процесом з боку правоохоронних органів.

У день голосування найбільш поширеними та системними проблемами були черги на дільницях, зумовлені великою кількістю бюлетенів, та чимала кількість порушень, пов'язаних з виборчими бюлетенями. На деякі дільниці їх доставляли більшу або меншу кількість, ніж кількість виборців. Також не всі ДВК встигли до початку голосування проставити штампи

<sup>79</sup> У Херсоні міліція не випускає з виборчої дільниці спостерігача КВУ — «Політична Херсонщина» — 31 жовтня 2010 р. <http://polit-kherson.info/new/mistcevi-vibory/7774-2010-10-31-14-54-12.html>

<sup>80</sup> КВУ фіксує перші порушення на місцевих виборах — офіційний сайт ВГО КВУ — 31 жовтня 2010 р. [http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2792&lim\\_beg=15](http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2792&lim_beg=15)

«вибув», там де напередодні виборів скасовувалася реєстрація суб'єктів виборчого процесу. Непоодинокими були випадки орфографічних та фактологічних помилок в бюлетенях, або помилкова доставка бюлетенів, надрукованих для однієї дільниці на іншу.

Разом з тим громадські спостерігачі фіксували низку несистемних грубих порушень, пов'язаних з підкупом виборців, спробами «вкиду» бюлетенів, недопуском спостерігачів на дільниці, підписанням порожніх бланків протоколів про результати виборів. Багато з таких порушень припинялися після втручання членів комісій, спостерігачів або правоохоронних органів.

Якість списків виборців на місцевих виборах була дещо краща, ніж під час минулих президентських виборів, однак дані єдиного реєстру виборців потребують подальшого вдосконалення. На думку громадських спостерігачів, суттєвим порушенням прав виборців була неможливість внесення зміни до списку виборців в день голосування навіть за рішенням суду.

Під час підрахунку голосів КВУ фіксував непоодинокі факти порушення процедури і послідовності підрахунку. Також траплялися випадки недопуску на підрахунок спостерігачів, зникнення світла на дільницях, навмисного псування бюлетенів.<sup>81</sup>

У зв'язку із чисельними порушеннями під час підрахунку голосів, затягуванні процесу підрахунку результати голосування, які були оприлюднені в багатьох містах, викликали обгрунтовані сумніви.

Представники громадськості, суб'єкти виборчого процесу, журналісти намагалися привернути увагу правоохоронних органів до кричущих фактів. Наприклад, Харківська правозахисна група зробила заяву про передчасність оголошення результатів голосування по виборам Харківського міського голови.<sup>82</sup>

В більшості випадків подібні заяви залишилися без належного реагування з боку ЦВК та ТВК й правоохоронних органів. Лише в окремих випадках ЦВК реагувала на грубі порушення прав виборців з боку виборчих комісій. Так, ЦВК на підставі рішення Київського окружного адміністративного суду від 5 листопада 2010 р. достроково припинила повноваження всього складу Білоцерківської міської виборчої комісії у зв'язку з систематичними та грубими порушеннями положень Конституції України і Закону через нехтування членами комісії своїми обов'язками, внаслідок яких було викривлено результати виборів до Білоцерківської міської ради Київської області та спотворено волевиявлення виборців.<sup>83</sup> При цьому факти відкриття кримінальних справ проти посадових осіб цієї виборчої комісії невідомі.

#### 3.9. СИСТЕМА ОСКАРЖЕННЯ ТА ДОСТУП ДО ПРАВОСУДДЯ

Кодекс належної практики у виборчих справах<sup>84</sup>, що був розроблений Венеціанською комісією, вказує на ефективну систему оскарження, як одну з процесуальних гарантій дотримання виборчих прав.

Передбачається, що суб'єкти виборчого процесу можуть вільно оскаржувати факти недотримання закону про вибори в органи з розгляду скарг, тобто до виборчих комісій чи судів.

В Україні на цих місцевих виборах виникла трохи дивна практика вибіркового судочинства та випадків невиконання виборчими комісіями... судових рішень.

<sup>81</sup> Попередня оцінка КВУ перебігу голосування на місцевих виборах в Україні, що відбулися 31 жовтня 2010 року [http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2815&lim\\_beg=0](http://cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=2815&lim_beg=0)

<sup>82</sup> Заява Харківської правозахисної групи щодо результатів виборів міського голови в Харкові — 5 листопада 2010 р. <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1288968031>

<sup>83</sup> ЦВК розпустила Білоцерківський міськвирборчком — УНІАН — 7 грудня 2010 р. <http://www.unian.net/ukr/news/news-410188.html>

<sup>84</sup> Кодекс належних практик... <http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD%282002%29023rev-ukr.pdf>

## ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

На сьогодні поки ще не існує повної інформації щодо судової практики розгляду виборчих спорів під час місцевих виборів.

Журналісти газети «Дзеркало тижня» звернулися до найбільших партій із проханням надати інформацію щодо кількості поданих та задоволених скарг щодо оскаржень порушень в день голосування та під час підрахунку голосів за період з 31 жовтня до 11 листопада.<sup>85</sup>

Дев'ять політичних партій надали подібну інформацію (дивися таблицю).

Представниками цих партій в зазначений період було подано до судів 2375 позовів.

Найбільшу кількість позовів було подано представниками «Батьківщини» — 2139. З тієї кількості позовів від представників «Батьківщини» судами різних інстанцій було задоволено лише 14 або 0,7%.

На другому місці за кількістю судових позовів є «Фронт змін». Ними було подано 85 позовів, з яких 19 (22%) було задоволено.

На третьому місці за кількістю судових позовів представники Партії регіонів. Вони подали 54 позови, з яких 46 (85%) були задоволені.

Представники «Сильної України», які неодноразово зазнавали утисків під час виборчої кампанії з боку влади, 21 раз намагалися у судовому порядку оскаржити порушення в день голосування та під час підрахунку голосів. Суди задовольнили усього 4 (19%) їхніх позови.

*Таблиця. Кількість судових позовів щодо оскаржень порушень в день голосування та під час підрахунку голосів*

Партія	Кількість позовів поданих політичною силою до суду з 31.10.10 (включно) по 11.11.10	Із них			З усіх видів позовів			
		Оскарження порядку проведення голосування	Оскарження порушень під час підрахунку голосів	Оскарження результатів виборів	Прийняті судом до розгляду	Відхилено	Задоволено	Виконано ТВК
Партія регіонів	54	4	37	7		8	46	
Батьківщина	2139	2104	20	15	1836	1779	14	3
Сильна Україна	21		6		10	4	4	1
Фронт змін	85	27	35	23	85	46	19	*
Удар	1			1	1			
Свобода	15				11	4	11	
Наша Україна	48	2	5	2	6	19	3	
Громадянська позиція	12	2	1	9	5	4	2	1
Усього	2375	2139	104	57	1954	1864	99	5

Підвищувати треба не пенсійний вік, а офіційну зарплату. Пенсійна реформа очима не стороннього. Коваль О. // Дзеркало тижня № 33 (813) 11 — 17 вересня 2010 <http://www.dt.ua/2000/2650/70348/>

\* деякі позови на момент підготовки даних були тільки передані до ТВК.

Джерело: статті Інни Ведерникової «Будинок із химерами» в газеті «Дзеркало тижня» № 42, 13 листопада 2010 р.

<sup>85</sup> Інна Ведерникова Будинок з химерами «Дзеркало тижня» № 42 — 13 Листопад 2010 <http://www.dt.ua/newspaper/articles/61463#article>

Таким чином, наведені журналістами «Дзеркала тижня» відомості демонструють залежність кількості задоволених судових позовів від наближення або віддалення від влади.

За дивними обставинами, більшість позовів Партії регіонів задовольнялася, а позови опозиційних партій — ні.

Але зібрана інформація демонструє ще одну тенденцію. З 99 задоволених судами позовів лише 5 були виконані виборчими комісіями. Інші — проігноровані (хоча авторка статті Інна Ведерникова вказує, що деякі судові рішення ще знаходилися на розгляді в ТВК).

Тобто, оприлюднена інформація виявила тенденцію, що виборчі комісії намагалися саботувати рішення судів. Далі — ми наведемо деякі факти, що були зібрані громадськими спостерігачами та журналістами.

#### **Волинська область**

Луцька міська виборча комісія відмовилася виконувати рішення Львівського апеляційного суду та оголошувати попередження за порушення в агітації кандидату на посаду міського голови від партії «Сильна Україна» Миколі Романюку.

#### **Київська область**

25 жовтня у Фастові Київської області представники політичних партій, яким було відмовлено у реєстрації, заблокували ТВК. На пікет зібралося близько 100 представників від п'яти незареєстрованих партій, серед яких опозиційні «Свобода», «Батьківщина», «Фронт Змін» та інші. Пікетувальники вимагали виконати рішення суду від 14 жовтня та зареєструвати 82 кандидати від партій, яким було раніше відмовлено в реєстрації. Голова ТВК Ольга Чумаченко («Наша Україна») у відповідь на вимогу пікетувальників заявила, що не збирається виконувати рішення суду та в жодному випадку не зареєструє кандидатів. Через це обурені учасники пікету заблокували виборчу комісію. Після чого голову комісії нібито з серцевим нападом забрала «швидка».

Раніше Фастівська міська виборча комісія з різних причин відмовила понад 140 кандидатам до місцевої ради від різних партій, переважно опозиційних, у реєстрації, посилаючись на неправильне оформлення документів.<sup>86</sup>

#### **Полтавська область**

Кременчуцька виборча комісія відмовилася виконувати рішення Харківського апеляційного адміністративного суду щодо поновлення реєстрації кандидата на посаду міського голови Олега Бабаєва.<sup>87</sup>

#### **Херсонська область**

Під час підрахунку голосів на виборчій дільниці 21655 були виявлені чисельні порушення. Кандидат в депутати, який програв вибори, спробував домогтися перерахунку голосів. Херсонська міська виборча комісія відмовилась перерахувати бюлетені на цій дільниці. Кандидат в депутати та член виборчої комісії від «Батьківщини» оскаржили рішення міської комісії в Херсонському окружному адміністративному суді. 4 листопада 2010 р. суд задовольнив позов та скасував рішення комісії щодо відмови у перерахунку голосів. Голова Херсонської міської виборчої комісії оскаржила рішення Херсонського окружного адміністративного суду в Одеському апеляційному адміністративному суді, а тим часом були

---

<sup>86</sup> Незареєстровані кандидати відповіли Фастівській виборчій комісії блокуванням та мітингом — офіційний сайт «Опори» <http://opora.org.ua/news.php?id=728>

<sup>87</sup> Проміжний звіт за результатами загальнонаціонального моніторингу Громадянської мережі ОПОРА період: 10–28 жовтня 2010 року — офіційний сайт «Опори» <http://opora.org.ua/news.php?id=744>

оголошені результати виборів та кандидат, який перемогла в цьому окрузі, стала депутатом. Одеський апеляційний адміністративний суд зобов'язав комісію провести повторний підрахунок голосів.<sup>88</sup> 24 січня 2011 р. Херсонська міська виборча комісія нарешті провела засідання та ухвалила прийняти судові рішення до відома, але виконувати відмовилася у зв'язку із завершенням виборів.<sup>89</sup>

### 3.10. ВИСНОВКИ ЩОДО ДОТРИМАННЯ ПРАВ ВИБОРЦІВ ПІД ЧАС МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ 2010 РОКУ

1. Місцеві вибори в Україні відбулися з порушенням міжнародних стандартів та недотриманням належної практики організації і проведення виборів.
2. Прийняття нового закону про місцеві вибори напередодні дня голосування без широкого громадського обговорення стало джерелом масових порушень виборчих прав.
3. Непропорційне представництво у виборчих комісіях надало безпідставні переваги партії влади у всіх виборчих комісіях та привело до нерівних умов для суб'єктів виборчого процесу.
4. Вибіркове застосування або ігнорування закону територіальними виборчими комісіями створило додаткові перешкоди для ведення кандидатами виборчої кампанії.  
На етапі реєстрації територіальні виборчі комісії створювали додаткові перешкоди окремим кандидатам та партіям. Хоча частині суб'єктів виборчого процесу вдалося оскаржити у суді дії ТВК, але у зв'язку із швидкоплинністю виборчого процесу такі кандидати були поставлені у нерівні умови та не змогли якісно провести виборчу кампанію.
5. Деякі комісії на засіданнях відкрито приймали постанови щодо ігнорування рішень судів.
6. Широке застосування адміністративного ресурсу та тиску на суб'єктів виборчого процесу, залякування кандидатів і членів комісій привело до масових порушень виборчих прав.
7. Правоохоронні органи не змогли дієво відреагувати на чисельні факти порушень виборчого законодавства, на факти тиску, погроз та залякувань.
8. Неналежний контроль з боку членів комісій за процесом друку та низький рівень захисту бюлетенів створив можливості для зловживань.
9. Недостатньо якісна організація дня голосування призвела до порушення принципу індивідуального і таємного волевиявлення.
10. Порушення норм закону при підрахунку голосів та підбиття підсумків призвело до викривлення результатів голосування в окремих громадах.
11. Вперше можна констатувати поліпшення якості списків виборців. Однак у списках залишалися «двійники», «мертві души», не були включені до списку особи, які досягли 18-тирічного віку.
12. Неможливість внесення виборців до списків в день голосування за рішенням суду спричинила порушення прав виборців на участь у голосуванні.
13. Виборчий процес ознаменувався системним обмеженням доступу суб'єктів виборчого процесу до інформації про вибори, послідовним обмеженням прав журналістів та спостерігачів, масовими фактами перешкоджання їхній діяльності.
14. Система оскарження на місцевих виборах спрацювала неефективно та не змогла забезпечити поновлення прав виборців та суб'єктів виборчого процесу.

<sup>88</sup> Місцеві вибори 2010: чи буде перерахунок на спірній дільниці? — «Політична Херсонщина» — 2 грудня 2010 р. <http://polit-kherson.info/new/mistcevi-vibory/7922---2010-----.html>

<sup>89</sup> Дмитрий Ильченко. Бесконечная история// Вечерний Херсон. Субота — 2011 — № 8 — 29 січня 2011 р.



#### 4. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВ ГРОМАДЯН НА ІНІЦІУВАННЯ ТА УЧАСТЬ У ЗАГАЛЬНОУКРАЇНСЬКОМУ ТА МІСЦЕВИХ РЕФЕРЕНДУМАХ

Ще одним проблемним місцем у дотриманні прав громадян залишається ініціювання та участь у загальноукраїнських та місцевих референдумах. Політичні сили традиційно намагаються використати референдуми для досягнення своїх політичних завдань.

А тим часом невирішеною залишається доля попередніх ініціатив з проведення всеукраїнських референдумів. Так, у 2006 році було ініційовано проведення референдуму за народною ініціативою стосовно членства України в Організації Північноатлантичного договору та участі у Єдиному економічному просторі. Було створено 109 ініціативних груп, у 27 регіонах України зібрано 4,6 млн. підписів за проведення згаданого референдуму. Це зобов'язує Президента України оприлюднити ініціативу громадян і проголосити всеукраїнський референдум за народною ініціативою. Досі ця ініціатива не була проголошена, що позбавляє громадян можливості реалізувати конституційне право на здійснення свого волевиявлення через всеукраїнський референдум. Верховна Рада України також самоусунулася від надання однозначної правової оцінки праву громадян на безпосереднє народовладдя шляхом проведення референдумів.

Замість цього, як й під час минулих виборчих кампаній, політики намагалися мобілізувати свій електорат через ініціювання всеукраїнського референдуму.

Так, лідер «Фронту змін» Арсеній Яценюк закликав провести референдум з метою виявити точку зору громадян щодо змін до Конституції, обрання Президента, продовження повноважень Верховної Ради.<sup>90</sup> В серпні — вересні по всій Україні пройшли збори із створення ініціативних груп по проведенню всеукраїнського референдуму.

---

<sup>90</sup> Ініціативні групи по-різному формулювали запитання, які планували винести на Референдум. В одному випадку вони звучали так: «1. Чи згодні ви з тим, що порядок обрання Президента України може бути змінено виключно шляхом прийняття проекту Закону про внесення змін до Конституції України всеукраїнським референдумом, у зв'язку з чим стаття 71 Конституції України має бути викладена в такій редакції: «Вибори Президента України, до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування»? 2. Чи згодні ви з тим, що строк повноважень Верховної Ради України та Президента України, визначений Конституцією України, не може бути продовжено інакше, як за результатами голосування на всеукраїнському референдумі, у зв'язку з чим стаття 6 Конституції України доповнити частиною третьою такого змісту: «Строк повноважень Верховної Ради України та Президента України, може бути продовжений лише шляхом прийняття відповідного рішення народом України на всеукраїнському референдумі (крім випадків введення воєнного чи надзвичайного стану)?» 3. Чи згодні ви з тим, щоб доповнити Конституцію України статтею 156-1 такого змісту: «Законопроект про внесення змін до Конституції України може бути прийнятий безпосередньо на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою, який проголошується Президентом України. Результати всеукраїнського референдуму за народною ініціативою про прийняття законопроекту про внесення змін до Конституції України є загальнообов'язковими і не потребують прийняття будь-яких рішень чи здійснення дій органами державної влади, їх посадовими особами?»

*В іншому випадку питання, які виносилися на загальноукраїнський Референдум звучали трохи по-іншому:* «1. Чи затверджуєте (схвалюєте) ви нову редакцію частини першої статті 71 Конституції України наступного змісту:

«Вибори Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, голів та депутатів місцевих рад є вільними й відбуваються на основі загального, рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування?»

2. Чи затверджуєте (схвалюєте) ви частину першу статті 90 Конституції України наступного змісту:

«Повноваження Верховної Ради України припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання. Строк повноважень Верховної Ради України може бути продовжений лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану?»

3. Чи затверджуєте (схвалюєте) ви частину другу статті 154 Конституції України наступного змісту:

«Зміни та доповнення до Конституції України можуть бути затверджені безпосередньо на всеукраїнському референдумі. Зміни та доповнення до Конституції України, затверджені на такому референдумі, є загальнообов'язковими і не потребують прийняття будь-яких рішень чи здійснення дій органами державної влади або їх посадовими особами?»

Усі документи щодо реєстрації ініціативних груп були передані відповідними органами місцевого самоврядування до ЦВК. Але, як і за два роки перед тим, починаючи з кінця вересня, ЦВК своїми рішеннями відмовилась реєструвати ініціативні групи всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Свою позицію ЦВК аргументувала рішеннями Конституційного суду від 27 березня 2000 року № 3-рп/2000 (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) та від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 (справа про здійснення влади народом), що поставлені питання не можуть бути винесені на всеукраїнський референдум за народною ініціативою як такі, що не дозволяють однозначно встановити зміст волевиявлення виборця.<sup>91</sup>

Подібна ситуація стала можливою у тому числі тому, що в країні діє застаріле законодавство про референдуми. Вже кілька років законодавці намагаються реформувати Закон про референдум. На сьогодні справа зрушила з місця. Законодавці пішли двома шляхами. Як зазначила народний депутат Леся Оробець, «відтепер підготовку законодавчих змін виокремлено за двома напрямками: всеукраїнським і місцевим. Із такою логікою можна погодитися — обидва мають власну сферу та специфіку застосування, яку не варто змішувати».

На думку народного депутата, унормування місцевих референдумів має відбуватися невід’ємно від реформування референдумів національного рівня, яке дехто схильний розглядати як механізм посилення президентської вертикалі. «Ми ризикуємо взагалі втратити місцеве самоврядування в умовах відсутності контролю над владою з боку місцевих громад, повальної корумпованості суду та всевладдя закритої пропорційної системи формування представницької влади. Якщо ж громадяни на місцях отримують простий і зрозумілий механізм оголошення недовіри міській або селищній владі шляхом референдуму — і рада, і мер змушені будуть діяти куди більше в інтересах жителів цього населеного пункту, а не лише відповідно до власних інтересів чи розпоряджень політичних покровителів», — зауважила депутат.<sup>92</sup>

Станом на кінець 2010 року зареєстровано чотири законопроекти, два з яких стосуються всеукраїнського референдуму, один — референдумів взагалі та один — проведення місцевих референдумів.

При цьому законопроект про всеукраїнський референдум № 6278 від 29.04.2010 народного депутата, члена фракції Партії регіонів Д.Ю. Шпенова в липні 2010 року був переданий на повторне друге читання.

А законопроект про місцеві референдуми, який був поданий Кабінетом міністрів України на розгляд Верховної Ради у вересні 2010 року, ще чекає своєї черги для розгляду у сесійній залі.

### МІСЦЕВІ РЕФЕРЕНДУМИ

На жаль, відкритої узагальнюючої статистики щодо ініціатив проведення місцевих референдумів у країні не існує, що ускладнює моніторинг практики проведення місцевих референдумів та дотримання прав громадян на участь в цій формі безпосереднього народовладдя.

На початку 2009 року Міністерство юстиції в рамках підготовки законопроекту з місцевого референдуму, зробило спробу узагальнити практику референдумів в Україні та збило інформацію за період 1991 — початок 2009 року. Виявляється, що за цей час за офіційною статистикою в Україні було проведено 150 місцевих референдумів: 55 — з питань адміністративно-територіального устрою; 36 — з питань зміни назви населеного пункту; 34 — з інституційних питань, включаючи дострокове припинення повноважень представницьких

<sup>91</sup> Постанова ЦВК від 29 жовтня 2009 року № 213 <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/gettd?id=24460&ptext=>

<sup>92</sup> Оробець: Унормування місцевих референдумів додасть громадянам влади, а владі — балансу — офіційний сайт Лесі Горобець — 11 червня 2010 р. — <http://orobets.org.ua/ukr/politika/orobets-unormuvannya-mistsevih-referendumiv-dodast-gromadyanam-vladi-a-vladi-balansu-6>

органів місцевого самоврядування; 12 — з питань благоустрою населених пунктів; 12 — із земельних питань; 9 — з інших питань.<sup>93</sup>

У цій статистиці не враховані ті референдуми, які були ініційовані з боку територіальних громад, але не були проведені у зв'язку із спротивом місцевої влади. Взагалі, ми можемо стверджувати, що з року в рік ситуація із дотриманням права громадян на проведення місцевих референдумів незмінно погана. Громадяни, які самостійно ініціюють проведення референдумів, стикаються із системним порушенням своїх прав або не в змозі виконати в повній мірі всі передбачені Законом процедури.

За нашими підрахунками в 2009–2010 рр. мало відбутися щонайменше п'ятнадцять місцевих референдумів, з яких щонайменше три не відбулися у зв'язку з різними перешкодами, у тому числі внаслідок протидії влади.

Проілюструємо ці твердження найбільш драматичною історією, яка розкриває усю глибину проблеми та байдужість влади до права громадян на референдуми. Історією, яка відбулася у Львівській області протягом трьох років.

Ще у грудні 2007 року на сході в селах Муроване та Сороки Львівські, які знаходяться на околиці Львова, було прийнято рішення про проведення місцевого референдуму про дострокове припинення повноважень сільського голови й депутатів сільської ради, а також про заборону сільській раді відчужувати землі територіальної громади сіл. Сільський голова відмовив в реєстрації ініціативній групі. 28 грудня 2007 р. ініціативна група оскаржила до суду відмову зареєструвати ініціативну групу. Суд з цього питання тягнувся сім місяців. Лише 23 липня 2008 р. районний суд зобов'язав сільського голову зареєструвати ініціативну групу та видати членам ініціативної групи свідоцтво про реєстрацію.

Сільський голова оскаржив рішення суду до Львівського адміністративного апеляційного суду. Ще через дев'ять місяців, 2 квітня 2009 р., Львівський адміністративний апеляційний суд залишив рішення районного суду без змін. Але сільський голова не виконав вищезазначене судове рішення. Ще через чотири місяці, 31 серпня 2009 р. Пустомитівське районне управління юстиції надіслало клопотання до Пустомитівського районного суду про порушення кримінальної справи щодо цього сільського голови за ст. 382 КК України (невиконання рішення суду). Ініціативна група також звернулася до прокуратури з цього питання. Прокуратура відмовила у відкритті кримінальної справи, тому що від державної виконавчої служби до прокуратури не надходило заяви про порушення кримінальної справи за ст. 382 КК України. Про свою відмову прокуратура повідомила ініціативну групу ще через кілька місяців.<sup>94</sup>

Таким чином, не зважаючи на те, що ініціативна група пройшла всі необхідні процедури та всі судові інстанції, вони не змогли реалізувати своє право на місцевий референдум.

Ми можемо констатувати, що місцеві референдуми як форма безпосереднього народовладдя на локальному рівні знаходиться в зоні ризику у зв'язку із великою кількістю порушень дотримання прав громадян. Також, фактично, відсутній належний контроль за дотриманням прав громадян на цю форму прямої демократії

## 5. ВИСНОВКИ

2009–2010 рр. стали переламними у питаннях дотримання виборчих прав громадян. Із загостренням соціально-економічної кризи, розчаруванням виборців у інституті виборів, із зміною влади відбулося різке погіршення ситуації із правами та свободами під час виборів.

<sup>93</sup> Місцеві референдуми в Україні: теоретичні та нормо проектні аспекти: матеріали круглого столу — Київ, 2009 — С. 6.

<sup>94</sup> Громада сіл Муроване та Сороки Львівські відстоює право на референдум сайт Юрист НГО <http://www.lawngo.net/index.php?itemid=1372>

Законодавча влада відмовляється враховувати рекомендації міжнародних інституцій у питаннях поліпшення виборчого законодавства. Зміни до законів про вибори проходять кулуарно, без широкого громадського обговорення. Законодавці керуються лише принципом політичної доцільності у питаннях реформування виборчого законодавства.

Окремі випадки політичної корупції із боку представників влади, окремі випадки застосування правоохоронних органів під час виборчої кампанії на боці деяких політичних сил, після обрання нового Президента перетворилися на широку практику масового застосування владного, правоохоронного, судового ресурсів на користь провладних політичних сил.

У другій половині 2010 р. ми стали свідками різкого обмеження прав учасників виборчого процесу, утисків свободи слова, порушень основних виборчих прав наших громадян.

### 6. РЕКОМЕНДАЦІЇ

Ми мусимо констатувати, що абсолютна більшість рекомендацій, які пропонувалися в минулі роки, не була врахована представниками влади. Тому, базуючись вже на досвіді проведення виборчих кампаній 2009–2010 років ми ще раз стверджуємо, що діюче законодавство про вибори і референдуми не відповідає загальноприйнятим міжнародним стандартам, не забезпечує потреб організаторів виборів, суб'єктів виборчого процесу та, власне, виборців й перетворилося на джерело порушень виборчих прав громадян.

Практика кулуарного прийняття нових виборчих законів напередодні чергового голосування виходячи з політичної доцільності та отримання тактичних переваг провладної більшості — є неприйнятною.

Й тому головним найближчим завданням є широке громадське обговорення всіх проблемних ситуацій навколо минулих виборчих кампаній, узагальнення існуючого досвіду та прийняття виборчого кодексу, який би уніфікував розрізнені і суперечливі виборчі закони.

Важливим є залучення до прийняття виборчого кодексу не тільки політиків, а й організаторів виборчого процесу, науковців, представників спеціалізованих громадських організацій.

Норми організації виборчого процесу, які будуть пропонуватися до виборчого кодексу, повинні бути реалістичними. Серйозною проблемою для дотримання виборчих прав є поєднання штучних законодавчих норм з низьким рівнем підготовки членів виборчих комісій, які просто не в змозі реалізувати запропоноване законодавцями на практиці.

Розведення у часі виборів до різних органів влади є позитивною практикою й повинно бути закріплено на законодавчому рівні.

Звуження прав національних спостерігачів є хибним кроком. Необхідно повернути втрачені ними права. Наявність дієвого контролю з боку спостерігачів є надійною запорукою від порушень виборчих прав.

Практика оскарження порушень виборчого законодавства повинна бути вдосконалена. Необхідно позбавити виборчі комісії та суди можливості повертати скарги суб'єктам виборчого процесу, спираючись на формальні, технічні підстави, якщо суть питання є зрозумілою з матеріалів, які подають скаржники.

Законодавці повинні продумати систему належного інформування виборців про перебіг виборчої кампанії та результати голосування. Інформація про голосування повинна бути доступною для всіх.

Потрібно звільнити засоби масової інформації від обмежень бути використаним виключно як знаряддя передвиборчої агітації. ЗМІ повинні організувати суспільний діалог, проводити відкриті суспільні дискусії, дебати за участі суб'єктів виборчого процесу, відкрито обговорювати суспільно важливі теми, а не тільки друкувати політичну рекламу.

Повинно бути уніфіковано поняття «передвиборчої паузи». Необхідно скасувати обмеження проводити передвиборчу агітацію перед початком виборчої кампанії, бо ця практика

### **XIII. ПРАВО ГРОМАДЯН НА ВІЛЬНІ ВИБОРИ ТА УЧАСТЬ У РЕФЕРЕНДУМАХ**

---

використовується як репресивний механізм. Незмінною повинна бути заборона займатися передвиборчою агітацією напередодні дня та в день голосування.

ЦВК повинна формуватися з фахівців, відібраних за професійними, а не за політичними критеріями, та стати дійсно незалежним органом, який організує виборчі процеси, а не є заручником політичних інтриг.

Окружні та дільничні комісії мають формуватися з професіоналів, що пройшли відповідну сертифікацію. Строки формування виборчих комісій мають бути достатніми для ретельного відбору їхніх членів. Також повинні бути збільшені строки для підготовки виборчих комісій до процедури голосування. Зарплатня для членів виборчих комісій повинна бути суттєво підвищена.

Необхідно створити кадровий резерв для членів окружних виборчих комісій.

Існуюча процедура голосування та підрахунку голосів дозволяє уникнути фальшувань. Але робота для членів дільничних виборчих комісій вимагає від членів комісій діяльності, яка перевищує фізичні можливості звичайної людини. Відтак, варто розглянути доцільність впровадження централізованого підрахунку голосів в окружних виборчих комісіях. Дільничні виборчі комісії мають лише забезпечити процес голосування, а підрахунок мають проводити спеціально навчені фахівці під пильним контролем суб'єктів виборчого процесу, громадськості та ЗМІ. Або слід запропонувати роботу членам дільничних виборчих комісій по змінам.

Позитивним зрушенням можна назвати поліпшення якості Державного реєстру виборців. Він повинен й в подальшому постійно вдосконалюватися. Крім цього, є критично важливим надати виборцям, які не потрапили до списку виборців з різних причин, можливість за рішенням суду реалізувати своє конституційне право на участь у виборах.

Необхідно звернути пильну увагу на роботу правоохоронних органів. Представники міліції не є приватною охороною для виборчих комісій або виконавцями їхніх забаганок. Міліція повинна чітко знати особливості виборчих прав громадян та з повагою ставитися до всіх суб'єктів виборчого процесу.

Необхідно прискорити процес прийняття Законів про референдуми. Питання проведення референдумів повинні бути чітко врегульовані й не залежати від політичної кон'юнктури.

## XIV. ПРАВО ВЛАСНОСТІ<sup>1</sup>

### 1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Право на мирне володіння своїм майном, визначене у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод має надзвичайно важливе значення, створюючи умови для реальної економічної свободи кожної людини, а також для розвитку країни у напрямку до побудови демократичної держави.

Життєво важливим для держави захист цього права є в період, коли кожен прихід до влади нової політичної сили супроводжується перерозподілом власності у державі. І за умов існування недосконалої системи реєстрації прав власності, а також слабого правового захисту права власності це призводить до виникнення правової невизначеності і невпевненості у спроможності держави гарантувати непохитність права власності. А це, в свою чергу, може призвести до виникнення соціального напруження у державі і підірвати систему державного управління країни.

На жаль, вкотре доводиться констатувати, що стан дотримання цього права в Україні залишається на низькому рівні. Останні два роки не стали проривом у цій сфері, а ті кроки, які були зроблені державою, не змогли суттєво змінити ситуацію на краще.

Варто відзначити проблеми, які викликані відсутністю єдиної й ефективної системи реєстрації права власності в Україні. Фактично на сьогодні жоден із власників не може бути впевненим у непохитності свого права. Існуюча система поки що не дає достатньої гарантії підтвердження права власності.

Також не створена надійна система захисту права власності. Рішення судів в частині майнових стягнень в багатьох випадках не виконуються, і ця проблема тривалого невиконання рішень судів та відсутності засобів юридичного захисту від невиконання має насправді широкомасштабний і комплексний характер. До сьогодні залишаються не проведеними конкретні реформи в законодавстві та адміністративній практиці з метою її вирішення.

Значні складнощі є у гарантуванні корпоративних прав, а також у захисті права власності у сфері будівництва, що стають перепонами для розвитку бізнесу в Україні і сприяють зниженню конкурентоспроможності країни. Також цьому сприяє наявність мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення і відсутність необхідних законів щодо функціонування цього ринку. Як результат, маємо з одного боку неможливість для селян використати своє право власності, а з іншого — розвиток різноманітних тіньових схем з метою отримання за безцінь необхідної земельної ділянки.

У контексті забезпечення державою права на мирне володіння своїм майном також слід згадати прийняття Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності». Цей закон містить суттєві недоліки,

---

<sup>1</sup> Підготовлений М. Щербатюком, УГСПЛ

як у визначенні понять, так і у правовому регулюванні цих відносин, і, зважаючи на ці недоліки, може стати значною загрозою для прав власників.

Зважаючи на наявність цих та багатьох інших проблем потрібно наголосити на нагальній необхідності проведення реформ у сфері забезпечення права власності. Ці заходи одночасно потребують і швидкості ухвалення рішень, і водночас високої якості цих рішень. А це, в свою чергу, неможливо без системного підходу до цього питання всіх гілок влади, необхідності певного консенсусу у суспільстві з метою розробки і здійснення реформ у цій сфері.

### 2. ГАРАНТІЇ ПРАВА ВЛАСНОСТІ

#### 2.1. ДЕРЖАВНА РЕЄСТРАЦІЯ ПРАВ ВЛАСНОСТІ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО

Важливою гарантією забезпечення права на мирне володіння своїм майном є встановлення такої системи реєстрації прав на нерухомість, яка б стала надійним і ефективним механізмом для захисту права власності.

Попри дії держави за ці два роки Україна все ще досить далека від досягнення цієї мети.

Відповідно до оцінки міністра економіки Василя Цушка, лише 5–10% майна в Україні (в залежності від методик підрахунку) має належним чином оформлені правовстановлюючі документи. Як зазначає міністр, решту майна можна з повним правом вважати «недовласністю». Адже об'єм прав та економічних можливостей для тих, чия власність є неоформленою чи недооформленою є суттєво звуженим, а впевненість в недоторканності майна відсутня як така.<sup>2</sup>

Саме «феномен недовласності» визначає унікальні особливості політичного та економічного ландшафту нашої держави. Бізнес брутально втручається у політику, прагнучи контролювати силові структури держави, аби мати можливість боронити свою власну «недовласність» та захоплювати «недовласність» конкурентів.

Саме ця проблема є найбільшим гальмом для зростання української економіки. Придбати майно в Україні — це складний та ризикований процес, в результаті якого людина в найкращому випадку отримує право користуватись набутим активом лише на певний час — доки на цей актив не «покладе око» хтось спритніший, сильніший та впливовіший. Добросовісні власники знаходяться під постійною загрозою стати жертвами рейдерів, і насправді їхнє право власності є в більшості випадків лише ілюзією.

Підтвердженням складності ситуації є численні випадки крадіжок правовстановлюючих документів щодо нерухомості із державних органів. Тут потрібно нагадати про пограбування Обухівського районного відділення Центру державного земельного кадастру (ДЗК) під Києвом. Також ще у пам'яті зникнення в січні 2008 року земельних документів з архіву Броварської райдержадміністрації. А наприкінці березня 2010-го в центрі Києва викрадено джип з документами з приватизації у столиці за 2006–2010 роки.

Крадіжки земельної документації змусили понервувати власників земельних ділянок. Підстави для занепокоєння є — бували випадки, коли різним людям видавали два, а то й три державні акти про право власності на ту саму землю. Або ж могло виявитися, що межі ділянки проходять по вже забудованій території сусідів. Утім, ризик втратити власність у результаті крадіжки документів або шахрайства — лише верхівка айсберга проблем, що існують в Україні у сфері оформлення прав власності.

Потрібно зазначити, що в сфері нерухомості зараз існує абсурдна ситуація. В Україні реєстрацією нерухомості займаються безліч органів. Акти про право власності на землю ви-

---

<sup>2</sup> Операція «Формалізація» В. Цушко // Інтернет-видання «Українська правда» <http://www.pravda.com.ua/articles/2010/03/30/4898698/>

дає Центр державного земельного кадастру (ДЗК), підпорядкований Державному комітету земельних ресурсів. А реєстрацією прав власності на будинки та квартири, що знаходяться на цій землі, займаються Бюро технічної інвентаризації (БТІ), які є комунальними підприємствами й підпорядковані місцевій владі. Важливою частиною інформації також володіє Міністерство юстиції, що веде реєстр прав власності на нерухомість (до якого вносять інформацію частина БТІ) і реєстр іпотеки. Доступ до інформації про власників нерухомості обмежений, а сама інформація буває неповною й неточною.

Межі земельних ділянок не визначені навіть на рівні одиниць місцевого самоврядування, годі казати про приватні сільськогосподарські угіддя чи прибудинкові території в містах. Нерідко земля належить одним особам, а споруди на ній — іншим. Оскільки законодавчо це питання не врегульоване, перші роками конфліктують з другими, і навпаки — у судах, чи просто шляхом фізичного протистояння.

Ще одним «феноменом недовласності» є квартири в багатоквартирних будинках. Людина користується квартирою і навіть розпоряджається нею, але не є повноцінним співвласником всього свого багатоквартирного будинку, бо відсутні належні алгоритми взаємодії та розв'язання суперечок з сусідами.

Підтвердженням проблем у системі державної реєстрації прав власності на нерухоме майно є те, що у рейтингу Doing Business 2010 за зручністю реєстрації прав власності Україна перебуває на 141 місці (зі 182 держав). Так, в Україні для перереєстрації прав власності на нерухомість потрібно пройти 10 процедур, витративши на це 93 дні і 2,6% вартості об'єкта нерухомості, натомість для прикладу в Білорусі процедур лише 3, на їхнє виконання витрачається вп'ятеро менше часу, а вартість оформлення угоди становить 0%.<sup>3</sup>

Зараз в державі діє застаріла та неефективна актова система. Тобто, держава займається лише реєстрацією правочинів. Під час реєстрації орган реєстрації держави не приймає рішення про законність та/або чинність правочину, а фактично — не несе жодної відповідальності перед добросовісними набувачами, які є беззахисними перед шахраями.

Як наслідок, в Україні приблизно третина звернень у суди та правоохоронні органи пов'язані саме з суперечками на ґрунті законності або чинності правочинів. А отже, весь цей державний ресурс працює надаремне — для розв'язання суперечок, які априорі не повинні виникати.

У цьому контексті дуже важливо здійснити роботу з метою створення системи реєстрації прав власності на нерухомість за принципом «єдиного вікна». Предметом реєстрації цієї системи має стати саме майнове право, а точніше — всі права, обтяження та обмеження стосовно конкретного об'єкту. Запис про всі можливі права та обов'язки стосовно об'єкту в публічному реєстрі посвідчує їх наявність та гарантує їх.

Тут варто зазначити, що саме публічність реєстру є принциповим моментом. Якщо ви маєте майнові права на певний об'єкт, то ці права держава гарантує, а суспільство визнає.

Аби досягти прозорості цього процесу, необхідно впровадити та розвивати єдину автоматизовану систему титульної державної реєстрації прав. Крім того, слід сформувати механізм електронного обміну інформацією між органами, які займаються реєстрацією прав, органами (організаціями), які здійснюють державний облік та технічну інвентаризацію об'єктів нерухомості, податковими органами.

Важливо також, щоб держава при цьому була гарантом правильності зареєстрованих прав та обтяжень, а у випадку спричинення збитків внаслідок неправильності титульних записів — компенсувала їх зі спеціального фонду.

Певна робота у цьому напрямку державою ведеться. За інформацією експертів, близьких до Міністерства економіки України, закон про створення відкритого публічного реєстру та кадастру майнових прав має бути впроваджено уже в IV кварталі 2010 року.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Маю право К. Кравчук Український діловий тижневик «Контракти» / № 17 від 06-05-2010 <http://kontrakty.com.ua/show/ukr/article/12310/17201012310.html>

<sup>4</sup> Там же



Ідеї реформ у сфері реєстрації прав власності також були закладені і в уже прийнятому законодавстві. Зокрема, у травні 2009-го набув чинності закон № 1066-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо документів, що посвідчують право на земельну ділянку, а також порядку поділу та об'єднання земельних ділянок», який спрощує перехід права власності на землю.

У лютому 2010 року Верховна Рада України прийняла ЗУ «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень», відповідно до якого Міністерство юстиції України повинно створити єдиний для України реєстр майнових прав на нерухомість — як на землю, так і на будинки. Але набуття чинності цим законом депутати відстрочили — він має запрацювати лише з 1 січня 2012 року. Також відповідно до Постанови Кабінету міністрів України № 646 від 28 липня 2010 року була створена міжвідомча робоча група по координації заходів щодо створення системи державної реєстрації майнових прав на нерухоме майно.

Ще 2003 року Світовий банк виділив Україні позику в розмірі \$195,13 млн. на видачу державних актів на землю та створення єдиного кадастру. Однак робота у цьому напрямку йде дуже повільно. До кінця 2009-го держава використала лише \$25 млн. кредиту. А від половини виділеної суми Україна відмовилася взагалі. Ще у 2008 році Кабінет міністрів України так і не спромігся вирішити, який державний орган займатиметься створенням такого єдиного кадастру. За цю роль боролися Державний комітет земельних ресурсів і Міністерство юстиції України. Потрібно зазначити, що наприкінці 2009-го представник Світового банку Гевін Адлінгтон заявив, що за існуючих темпів завершення робіт затягнеться до 2014–2015 років.

Виходячи із вищенаведеного, можна стверджувати, що на сьогодні проблеми, які існували у сфері реєстрації майнових прав на нерухоме майно, залишилися і у 2009-10 роках. І хоча потрібно відзначити спроби держави змінити ситуацію у цій сфері, але для певного зрушення необхідно прикласти всіх зусиль, щоб подолати опір безлічі дрібних чиновників і створити прозору систему реєстрації майнових прав. Адже в захисті власності зацікавлені багато підприємців та інших осіб, які не хочуть втрачати свої активи. Водночас є й ті, кому вигідно, щоб напівлегальний переділ власності тривав і надалі.

### 2.2. ГАРАНТІЇ ЗАХИСТУ ВЛАСНОСТІ НА КОРПОРАТИВНІ ПРАВА

Як і в минулі роки, доводиться констатувати наявність серйозних проблем у гарантуванні державою належного рівня захисту права власності як фізичних, так і юридичних осіб, що безпосередньо впливає на зниження конкурентоспроможності цілої держави. Зокрема, міжнародні економічні організації щороку відзначають наявність і серйозність цієї проблеми для України. Як приклад, можна навести дані підготовленого Всесвітнім економічним форумом «Глобального огляду конкурентоспроможності» (Global Competitiveness Report) за 2010–2011 рр. за якими Україна вкотре зайняла найгірші місця серед 139 країн, які ввійшли в документ. Так, Україна посіла 135-те місце в рейтингу по захищеності прав власності, 134-те по незалежності судів та 138-ме по ефективності законодавства.<sup>5</sup>

Важливу роль щодо зміцнення захисту права власності на корпоративні права відводили прийнятому у 2008 році Закону України «Про акціонерні товариства», який суттєво змінював «правила гри» на акціонерному полі. З цими змінами багато спеціалістів пов'язували більш надійний правовий захист акціонерів та акціонерних товариств проти рейдерських захоплень.

Цим законом було визначено, що два роки від часу його прийняття — це фактично перехідний період, коли акціонерні товариства мали би привести у відповідність до нього

---

<sup>5</sup> Глобальний огляд конкурентоспроможності» (Global Competitiveness Report) за 2010-2011 рр <http://www.weforum.org/documents/GCR10/index.html>

свою організаційну форму, а також внести відповідні зміни до статутних документів. І кінець квітня 2011 року — це своєрідний момент істини для учасників цього ринку.

Водночас цей перехідний період показав наявність доволі значних проблем у застосуванні цього закону. Зокрема, виявилось, що він не забезпечує повною мірою захист від протиправних захоплень майна акціонерних товариств, що дістало назву «рейдерство». Закон містить багато позитивних норм, які б могли надати додатковий захист інтересів акціонерних товариств та(або) акціонерів, але через недосконалість ці норми не забезпечують цей захист повністю.

Однією з нових і ключових норм Закону повинні були б стати норми щодо порядку укладення значного правочину, а також правочину, щодо вчинення якого є зацікавленість. Відповідні норми покликані захистити акціонерні товариства від виведення майна на підставних осіб, а акціонерів — від знецінення їхніх акцій внаслідок таких дій. Так, згідно зі ст. 70 Закону, рішення про вчинення значного правочину приймається наглядовою радою, якщо ринкова вартість майна або послуг, що є його предметом, за даними останньої річної фінансової звітності акціонерного товариства становить від 10 до 25% вартості активів. Якщо ринкова вартість майна або послуг перевищує 25% вартості активів акціонерного товариства, рішення про вчинення такого правочину приймається загальними зборами за поданням наглядової ради. Рішення про вчинення значного правочину, якщо ринкова вартість майна або послуг, що є предметом такого правочину, перевищує 25%, але менша ніж 50% вартості активів акціонерного товариства, приймається простою більшістю голосів акціонерів, які зареєструвалися для участі у загальних зборах та є власниками голосуючих з цього питання акцій. Якщо ж ринкова вартість майна або послуг, що є предметом такого правочину, становить 50 і більше відсотків вартості активів акціонерного товариства, то рішення приймається трьома чвертями голосів акціонерів від загальної їхньої кількості. Забороняється ділити предмет правочину з метою ухилення від передбаченого цим Законом порядку прийняття рішень про вчинення значного правочину.<sup>6</sup>

Водночас Закон України «Про акціонерні товариства» не визначив, як діяти акціонерам, якщо значний правочин укладений взагалі без обговорення його на зборах акціонерів. Швидше за все такий правочин може (і повинен) визнаватися недійсним як укладений всупереч вимогам Закону. Але питання полягає в тому, хто заявить відповідний позов до суду. Українське законодавство, зокрема, Закон України «Про акціонерні товариства», таких прав для акціонерів (учасників) прямо не передбачає. Зазвичай, суди відмовляють акціонерам у задоволенні відповідних позовів саме з підстав відсутності вказаних прав. У цьому сенсі дуже неприємним є роз'яснення Постанови Пленуму Верховного Суду України від 24 жовтня 2008 р. № 13 «Про практику розгляду судами корпоративних спорів». У п. 51 Постанови Пленум вказує, що законом не передбачено право акціонера (учасника) господарського товариства звертатися до суду за захистом прав чи охоронюваних законом інтересів товариства поза відносинами представництва; на цій підставі господарським судам належить відмовляти акціонерам (учасникам) господарського товариства в задоволенні позову про укладення, зміну, розірвання чи визнання недійсними договорів та інших правочинів, вчинених господарським товариством.

На практиці суди схильні застосовувати цей пункт Постанови Пленуму Верховного суду України, позбавляючи при цьому акціонера можливості захистити цінність своїх акцій, які знецінюються внаслідок зловмисного виведення майна з акціонерного товариства. А отже, спробувавши захистити акціонерів та(або) акціонерні товариства від протиправного виведення майна, Закон не встановив способи реалізації такого захисту.

Ще одним потенційно небезпечним моментом є те, що у статті 50 Закон України «Про акціонерні товариства» передбачено право на оскарження рішень зборів акціонерів у судовому порядку у разі, якщо рішення загальних зборів або порядок прийняття такого рішення

<sup>6</sup> Актуальні питання імплементації Закону України «Про акціонерні товариства» в контексті протидії рейдерській активності <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3285>

порушують вимоги Закону, інших актів законодавства, статуту чи положення про загальні збори акціонерного товариства. До того ж встановлено скорочений строк на оскарження рішень — 3 місяці (раніше застосовувалися загальні строки позовної давності раз у три роки). З одного боку, встановленням цього скороченого строку на оскарження законодавець намагався забезпечити акціонерні товариства від недобросовісних оскаржень, що може надовго паралізувати діяльність акціонерних товариств. З іншого боку, з урахуванням складнощів, наявних у Законі, щодо повідомлень про збори, акціонери просто не зможуть своєчасно дізнатися про проведення таких зборів, що може бути «вигідним» для рейдерів.

Небезпечним є також застереження, яке міститься в ст. 50 Закону, відповідно до якого суд має право з урахуванням усіх обставин справи залишити в силі оскаржуване рішення, якщо допущені порушення не стосуються законних прав акціонера, який оскаржує рішення. Зазначені скорочені строки позовної давності, а також останнє застереження щодо не порушення прав акціонера, можуть у майбутньому суттєво обмежити права акціонерів на судовий захист проти рейдерських захоплень.

На відміну від Закону України «Про господарські товариства» в Законі України «Про акціонерні товариства» зроблена спроба врегулювати питання переважного права акціонерів приватного акціонерного товариства та самого товариства на придбання акцій цього товариства, що пропонуються їхнім власником до продажу третій особі. Згідно з ч. 2 ст. 7 Закону України «Про акціонерні товариства», таке «переважне право» передбачається не Законом, а статутом товариством. У разі, якщо статут передбачає таке переважне право, воно реалізується відповідно до частин 3–6 ст. 7 Закону України «Про акціонерні товариства».

Водночас, в тому вигляді, в якому зазначене «переважне право» гарантується в Законі, воно фактично не захищає акціонерів від небажаних «компаньйонів», при цьому значно утруднює обіг акцій. Невдалим є обраний законодавцем спосіб судового захисту переважного права. Згідно з ч. 5 ст. 7 Закону України «Про акціонерні товариства» у разі порушення зазначеного у цій статті переважного права на придбання акцій будь-який акціонер товариства та (або) саме товариство (якщо статутом передбачено переважне право на придбання акцій товариством) має право протягом трьох місяців з моменту, коли акціонер чи товариство дізналися або повинні були дізнатися про таке порушення, вимагати у судовому порядку переведення на них прав та обов'язків покупця акцій. Потрібно зазначити, що дуже часто переведення прав та обов'язків покупця акцій на інших осіб є способом рейдерського перехоплення прав власності на акції. Але за умови застосування аналогії ст. 362 Цивільного Кодексу України попередні власники мали певні гарантії, зокрема, щодо вимоги внесення позивачем вартості об'єкту купівлі — продажу на депозит суду. В цій редакції Закону України «Про акціонерні товариства» така вимога відсутня, що створює небезпеку вилучення майна без компенсації. Крім того, незрозуміло, чому законодавець дозволяє переведення прав та обов'язків на одного акціонера (позивача), і як при цьому будуть враховуватися права інших акціонерів.<sup>7</sup>

Таким чином, Закон України «Про акціонерні товариства», зробивши певні кроки в напрямі захисту акціонерних товариств від рейдерських захоплень, залишив все ж таки невирішеною низку проблем і не виключив у майбутньому гострих корпоративних спорів. Отже, реальне застосування цього Закону достатньо сильно буде залежати від того, наскільки уважно акціонери поставляться до розробки та прийняття статуту товариства, а також від правозастосовної практики.

Наявність проблем у захисті права власності, а також непрозорість здійснення приватизаційних процесів в Україні засвідчують також численні корпоративні конфлікти, які виникають в Україні. Зокрема, конфлікт навколо Arcelor Mittal, власника одного із найбільших підприємств України «Криворіжсталі». У цій справі Генеральна прокуратура України ініціювала судовий процес щодо виконання власником інвестиційних зобов'язань, що роз-

<sup>7</sup> Актуальні питання імплементації Закону України «Про акціонерні товариства» в контексті протидії рейдерській активності <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3285>

цінювалось Arcelor Mittal, як спроба реприватизації підприємства.<sup>8</sup> І хоча в подальшому внаслідок міжнародного тиску щодо цієї справи Генеральна прокуратура відкликала свій позов, наявність таких ситуацій свідчить про слабкий рівень захисту прав власника в Україні, який більше залежить не від чітко визначених правових положень, а від того, яка політична сила сьогодні знаходиться при владі.

Ще одним прикладом слабкості захисту права власності в Україні є конфлікт Іллічівського порту і стивідорної компанії «Укртрансконтейнер». У 2009 році Іллічівський порт розірвав з приватним підприємством «Укртрансконтейнер» договір про спільну діяльність, вважаючи його кабальним і неефективним. Угоду було укладено у 2005 році строком на 30 років. Позов до суду щодо розірвання договору було подано в інтересах держави. Його направила прокуратура разом із портом і Мінтрансзв'язку. Господарський суд Одеської області вимоги позивачів задовольнив: договір про спільну діяльність розірвав. Пізніше Вищий господарський суд України (ВГСУ) відновив дію договору. Але Верховний суд України (ВСУ) скасував постанову ВГСУ і залишив у силі рішення суду першої інстанції.

Проте особливість ситуації в тому, що інвестора з причалів видворили, але інвестицію не повернули і донині. Іллічівський порт, в управління якого перейшов контейнерний термінал, продовжує користуватися майном «Укртрансконтейнера» (а це сучасні контейнерні перевантажувачі, інше причальне обладнання) і заробляти на ньому гроші.<sup>9</sup>

ПП «Укртрансконтейнер», який вичерпав усередині країни всі засоби захисту своїх прав, у квітні 2010 року звернувся до Європейського суду з прав людини із заявою проти України про порушення права власності.

Подібні проблеми із захистом свого права власності відчула й інша стивідорна компанія «Агро-клас», яка працює у Бердянському морському торговельному порту. В цьому випадку була зроблена спроба рейдерського захоплення цієї фірми із боку приватної структури, яка була одним із акціонерів компанії.<sup>10</sup>

Недосконалість законодавства, а в багатьох випадках просте його невиконання, веде до порушень прав власників при передачі майна підприємств, які знаходяться у державній власності. Тут можна навести приклад конфлікту, який розгорнувся у 2010 році навколо столичного підприємства «Київміськбуд»<sup>11</sup>, де частина акцій, що належали територіальній громаді міста Києва, були спочатку передані приватній компанії, а згодом повернуті назад у державну власність.

Ці і багато інших конфліктів, які виникають у зв'язку із відсутністю чіткої і ефективною системи реєстрації прав власності на майно, а також слабким рівнем захисту прав власника, показують наявність істотних проблем у цій сфері. Від вирішення цих проблем залежить ефективність функціонування економіки України та її інвестиційна привабливість.

22 грудня 2010 року парламентом було прийнято Закон «Про внесення змін до закону «Про акціонерні товариства», який зобов'язав акціонерів, що володіють маленькою кількістю акцій продавати свої акції великому акціонеру або спільній групі акціонерів, які в сумі володіють більше 95% акцій компанії.

Згідно з Конституцією України допускається застосування примусового відчуження об'єктів права приватної власності лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкоду-

<sup>8</sup> ArcelorMittal: «Ситуація довкола підприємства у Кривому Розі — поганий сигнал усім інвесторам» <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6078690,00.html>

<sup>9</sup> Іллічівський порт проти «Укртрансконтейнера»: втрат зазнає держава // Дзеркало тижня № 36 (816) 2–8 жовтня 2010 <http://www.dt.ua/2000/2245/70490/>

<sup>10</sup> Партнерство за примусом. Попри рішення Вишого госпсуду партнер тримає під арештом майно зразково-показового стивідора України // Дзеркало тижня № 36 (816) 2–8 жовтня 2010 <http://www.dt.ua/2000/2245/70501/>

<sup>11</sup> «Київміськбуд»: усе вкрали до (для) нас // Дзеркало тижня № 36 (816) 2–8 жовтня 2010 <http://www.dt.ua/2000/2060/70492/>

вання їх вартості. А у цьому законі маємо ототожнення корпоративних інтересів щодо зосередження 100% акцій у власності одного акціонера із суспільною необхідністю, що є неприйнятним. Фактично вказані зміни до закону порушують статті 13, 22 та 41 Конституції України. Очевидно, великий бізнес прагне зосередити в своїх руках все майно підприємств, і таким чином, щоб у дрібного акціонера не було можливості захистити свою власність. Держава, декларуючи підтримку середнього класу, здійснює дії, які навпаки ведуть до його знищення, збільшуючи і так доволі велику прірву між багатими і бідними, яка є в Україні.

### 2.3. НЕВИКОНАННЯ РІШЕНЬ СУДІВ, ЩО ЗАХИЩАЮТЬ ВЛАСНІСТЬ

Невиконання рішень національних судів у частині майнових стягнень, що захищають власність, залишається однією із найгостріших проблем у додержанні права на мирне володіння своїм майном.

Як зазначає міністр юстиції України О. Лавринович, за роки незалежності склалася заборгованість України по виконанню судових рішень у сфері порушень прав людини розміром у 130 млрд. грн., і, за його словами, цей борг зростає кожного дня і зростатиме далі, якщо не буде знайдено механізму вирішення цієї проблеми.<sup>12</sup>

Про наявність цієї проблеми неодноразово вказували як міжнародні, так і українські організації. Так, 15 жовтня 2009 року Європейський суд з прав людини вперше застосував процедуру «пілотного рішення» проти України у справі Юрія Іванова. Суд підкреслив хронічну проблему невиконання судових рішень, яка вже була встановлена в більше, ніж у 300 рішеннях Суду проти України. Зокрема, перша справа, яка стосувалася неможливості отримання присуджених судом виплат, пов'язаних із закінченням військової служби, була вирішена Судом ще в 2004 році (*Войтенко проти України*). Справа Юрія Миколайовича Іванова, яка піднімала ці самі питання, «продемонструвала, що проблема тривалого невиконання судових рішень, які набрали законної сили, та відсутність ефективних національних засобів захисту залишилися невирішеними в українській правовій системі, незважаючи на зрозумілу прецедентну практику, що закликала Уряд здійснити необхідні заходи для вирішення цих питань».

Про системний характер проблем у цій сфері також свідчить той факт, що тільки на початок 2010 року у Суді очікують розгляду приблизно 1400 заяв проти України, які повністю або частково стосуються таких проблем, і кількість таких заяв постійно зростає.

З огляду на викладене вище, Суд дійшов висновку, що невиконання рішень національних судів не пов'язані з якимсь поодиноким випадком чи особливим поворотом подій у цій справі, а є наслідком недоліків регуляторної та адміністративної практики органів влади держави з виконання рішень національних судів, за які вони несуть відповідальність. Отже, ситуацію у цій сфері Суд кваліфікував як таку, що є результатом практики, несумісної з положеннями Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод .

І це стало однією із основних підстав для Суду у застосуванні щодо України процедури «пілотного рішення». В рамках цього рішення Суд зобов'язав Уряд протягом року від дати, коли це рішення набуде статусу остаточного, запровадити ефективний засіб захисту або комбінацію таких засобів, здатних забезпечити адекватне та достатнє відшкодування у разі невиконання або затримки виконання судових рішень національних судів.

Справа Юрія Миколайовича Іванова проти України (заява № 40450/04)

У жовтні 2000 року заявник звільнився з лав Збройних Сил України. Він мав право на одержання вихідної допомоги при виході на пенсію та грошову компенсацію за неотримане речове майно, але ці суми не було виплачено йому при звільненні. У липні 2001 року заявник вчинив позов до військового суду Черкаського гарнізону

---

<sup>12</sup> Жертвам порушень прав людини Україна вже заборгувала 130 мільярдів [http://www.hreuc.com/ukr/news/news\\_349.html](http://www.hreuc.com/ukr/news/news_349.html)

проти військової частини А-1575, вимагаючи виплати зазначеної заборгованості. 22 серпня 2001 року суд задовольнив його позов в повному обсязі і зобов'язав військову частину виплатити заявникові компенсацію за неотримане речове майно.

Виконавче провадження за рішенням суду від 22 серпня 2001 року було відкрито 24 січня 2002 року. Під час провадження державні виконавці повідомили заявника про те, що, хоча на банківські рахунки боржника було накладено арешт, коштів на цих рахунках виявлено не було. Листом від 12 листопада 2002 року Міністерство оборони поінформувало заявника про те, що дію положень законодавства, що передбачали його право на грошову компенсацію за військову форму, призупинено, і що в бюджеті не передбачено коштів на здійснення таких виплат.

Листом від 6 квітня 2004 року державні виконавці повідомили заявника, що військова частина А-0680 не має коштів на виплату заявникові заборгованості за рішенням від 22 серпня 2001 року. Вони також зазначили, що примусовий продаж майна, яке належить військовим частинам, заборонений законом. А отже, цим фактично визнавали неможливість виконати рішення суду.

Не погодившись із такими аргументами заявник звернувся до Європейського суду з прав людини і 15 січня 2010 року Суд прийняв рішення на користь заявника, але найголовніше, що Суд застосував процедуру «пілотного» рішення щодо України в цій справі.

При цьому зазначивши, що структурні проблеми, на існування яких Суд вказує в цій справі, мають широко-масштабний і комплексний характер. Судячи з наявної інформації, вони вимагають здійснення всебічних комплексних заходів, можливо, законодавчого та адміністративного характеру, із залученням різних національних органів.

Суд схвально відзначив, що питання щодо запровадження заходів для подолання структурних проблем тривалого невиконання рішень та відсутності національних засобів юридичного захисту вже детально розглядалося Комітетом міністрів у взаємодії з органами влади України. Проте аналіз висновків, яких Суд дійшов у цій справі та інших аналогічних справах проти України, у поєднанні з іншими наявними у Суду відповідними матеріалами, свідчить про те, що держава-відповідач демонструє майже повну відсутність бажання вирішувати проблеми, про які йдеться.

При цьому Суд наголосив, що слід невідкладно запровадити конкретні реформи в законодавстві та адміністративній практиці України для приведення їх у відповідність до висновків Суду в цьому рішенні та до вимог статті 46 Конвенції. Суд залишає за Комітетом міністрів право визначити, який саме шлях подолання зазначених проблем був би найдоцільнішим, та вказати той чи інший загальний захід, який має вжити держава-відповідач.

У будь-якому разі держава-відповідач повинна невідкладно — не пізніше ніж упродовж одного року від дати, на яку це рішення набуває статусу остаточного, — запровадити в національній правовій системі відповідний засіб юридичного захисту або поєднання таких засобів та забезпечити, щоб такий засіб чи засоби відповідали як у теорії, так і на практиці ключовим критеріям, які Суд встановив у своїй практиці і на які знову вказав у цьому рішенні. При цьому органи влади України мають належним чином врахувати рекомендації Комітету міністрів Договірним державам щодо покращення національних засобів юридичного захисту.

Цю ж проблему визнано і вищими державними органами України. Зокрема, Кабінет Міністрів України затвердив Розпорядження № 222-р від 11 лютого 2010 р., яким затверджено план першочергових заходів щодо усунення недоліків системного характеру, які призводять до невиконання рішень національних судів.

Але потрібно зазначити, що фактично всі заходи, які були передбачені цим розпорядженням не були реалізовані державою.

Відповідно до цього Розпорядження у 2010 році планувалось у проекті Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» закласти кошти, необхідні для виплати від-

шкодування відповідно до «пілотного рішення» Європейського суду з прав людини у справі *Юрій Миколайович Іванов проти України*.

Водночас у прийнятому Верховною Радою України Законі України «Про державний бюджет України на 2010 рік» (від 27.04.2010 № 2154-VI) зазначені вище видатки не були враховані.

Зокрема, це зазначається підрозділами Міністерства праці та соціальної політики, які наголошують на тому, що в бюджеті, затвердженому на 2010 рік, не передбачено видатків на виконання рішень судів, де відповідачем є держава в особі цього міністерства. Крім того, цим міністерством наголошувалось про необхідність передбачити додаткові кошти на виконання рішень судів, прийнятих на користь громадян, при внесенні змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік»,<sup>13</sup> але ці пропозиції не були враховані.

Також згідно із Розпорядженням Кабінету міністрів України визначалась необхідність забезпечити супроводження у Верховній Раді України проектів Законів України «Про внесення змін до деяких законів України щодо обмеження дії мораторію на примусову реалізацію майна боржника», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту права особи на досудове провадження, розгляд справи судовим органом або виконавче провадження протягом розумного строку» до їх прийняття. Водночас подані у 2009 році такі законопроекти були 11 березня 2010 року відкликані вже новим складом Кабінету міністрів України.

Крім того, передбачалось, що Кабінет міністрів України мав розробити і подати до березня 2010 року проекти законів про порядок виконання рішень національних судів, відповідачем за якими є держава, органи державної влади, державні установи та організації, органи місцевого самоврядування, а також підприємства, на які поширюється дія Закону України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна», а також проектів законів про захист прав кредиторів під час ліквідації державних та комунальних підприємств й інших підприємств, на які поширюється дія Закону України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна».

На жаль, цих законопроектів до сьогодні немає, як і дуже важливого для України спеціального закону щодо відшкодування шкоди при злочинах. Цивільний кодекс України вимагає такого закону. Відповідно до статті 1177 цього Кодексу майнова шкода, завдана майну фізичної особи внаслідок злочину, відшкодовується державою, якщо не встановлено особу, яка вчинила злочин, або якщо вона є неплатоспроможною. Умови та порядок відшкодування майнової шкоди, завданої майну фізичної особи, яка потерпіла від злочину, встановлюються законом. А оскільки цього Закону немає, то шкода, нанесена злочинними діями неплатоспроможних державних службовців та інших осіб, і не відшкодовується.

Так само, до сьогодні продовжують існувати різні мораторії. Зокрема, діють мораторії на примусову реалізацію майна державних підприємств, підприємств паливно-енергетичного комплексу, трубопровідного транспорту, підприємств Укррудпрому, суднобудівної галузі. При цьому Європейський суд з прав людини у великій кількості справ щодо України, які пов'язані із невиконанням рішень національних судів по виплаті заробітної плати, компенсацій по втраті здоров'я, інших трудових виплат зазначив, що порушення Україною своїх зобов'язань щодо права на справедливий суд, а також права на мирне володіння своїм майном пов'язано із існуванням вищезазначених мораторіїв.

Цю проблему визнають і в державних органах. Міністр юстиції України Олександр Лавринович заявляє про необхідність вирішити питання щодо існування мораторію на реалізацію майна, який не дозволяє органам державної виконавчої служби виконувати рішення суду лише тому, що держава у майні підприємств має 25%.<sup>14</sup> І попри це змін

<sup>13</sup> Довідкова інформація Головного управління праці та соціального захисту населення Тернопільської обласної державної адміністрації <http://www.sobes-ter.gov.ua/?cat=help&id=99>

<sup>14</sup> Жертвам порушень прав людини Україна вже заборгувала 130 мільярдів [http://www.hreuc.com/ukr/news/news\\_349.html](http://www.hreuc.com/ukr/news/news_349.html)

у цьому питанні на краще не відбувається. Як було зазначено вище, законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо обмеження дії мораторію на примусову реалізацію майна боржника», який був поданий Кабінетом міністрів України, ним же був і відкликаний. Як і раніше, частина підприємств поставлена у привілейоване становище по відношенню до підприємств інших галузей. Потрібно зазначити, що закони про встановлення мораторіїв є неконституційними. Адже надання будь-яких переваг окремим власникам чи встановлення пільгових режимів господарювання є прямим порушенням статті 13 Конституції України.

Ще однією причиною невиконання рішень національних судів є недосконалість процедури ліквідації підприємств, а також визнання їх банкрутами. Це пов'язано із тим, що в багатьох випадках проведення ліквідаційних процедур щодо підприємств, установ та організацій фактично унеможлиблює стягнення із відповідача заборгованості по заробітній платі, соціальних платежах та матеріальній і моральній шкоді за рішеннями суду.

В середині 2007 року до Верховної Ради України було подано законопроект № 1105 від 04.12.2007 «Про внесення змін до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (щодо черговості задоволення вимог при заборгованості із заробітної плати)», який був спрямований на подолання цієї проблеми. Але цей законопроект декілька разів був відправлений Верховною Радою України на доопрацювання, і в результаті його розгляду під час повторного другого читання 13 травня 2010 року був відхилений. А отже, ця проблема залишається невирішеною і надалі є причиною невиконання рішень національних судів.

### 2.4. ПОРУШЕННЯ ПРАВ ВЛАСНИКІВ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

З осені 2008 року українська економіка, слідом за світовою, увійшла в стан фінансової кризи. Через брак ліквідності банки припинили надавати кредитні кошти як забудовникам, так і потенційним інвесторам, що бажають придбати нерухомість на первинному ринку. Як результат, величезна кількість людей, які вклали свої кошти з метою отримання омріяних квадратних метрів, витратили усі свої заощадження та на довгі роки поставили себе в боргову залежність від банків.

Безумовно, функцію контролю за дотриманням прав інвесторів та справедливого перерозподілу ризиків між учасниками інвестиційного процесу в конкурентному середовищі має виконувати держава. Проте, на превеликий жаль, мусимо констатувати, що держава, декларуючи свою допомогу та контроль у будівельній галузі, реально відсторонилася від вирішення цієї глобальної проблеми. Більше того, окремі органи державної влади своєю бездіяльністю, а подекуди, й діями, встають на бік та «покривають» непорядних забудовників, залишаючи інвесторів наодинці з їх проблемами.

Як правило, ситуація навколо припиненого будівництва зводиться до наступного. Компанія-збудовник, отримавши права на земельну ділянку для здійснення будівництва об'єкту, вклавши незначну, порівняно з вартістю будівництва всього об'єкту, суму коштів у відведення земельної ділянки та розробку проекту (часто лише ескізної частини), починає залучати кошти або шляхом «прямого продажу квартир», або шляхом отримання кредитної лінії на будівництво об'єкту. У випадку «прямого продажу квартир» у інвестора що вніс кошти, виникають обумовлені механізмом залучення таких коштів майнові права (право вимоги до забудовника). Водночас обов'язок забудовника щодо повернення суми отриманого ним кредиту також, як правило, забезпечується шляхом встановлення іпотеки на майнові права забудовника на передані в іпотеку квартири.

Отже, у зв'язку з отриманням від третіх осіб коштів, забудовник бере на себе певні зобов'язання та фактично віддає частину своїх прав на об'єкт третім особам-кредиторам.

Досить поширеною є наступна схема на ринку будівництва: перший будинок добудовується за рахунок коштів, залучених для будівництва другого будинку, другий — за рахунок коштів для третього, і так далі.



За таких умов будівництва часто складається ситуація, за якої в забудовника немає можливості продовжувати фінансування будівництва об'єкту, і будівництво зупиняється. Залучити кошти для будівництва об'єкту шляхом «прямого продажу квартир» або отримання кредитів на прийнятних для забудовника умовах стає неможливим. З'являються занепокоєні невиконанням забудовником своїх зобов'язань інвестори, починають панікувати та просять забудовника повернути отримані від них кошти. З'являються позови до суду з вимогами про повернення коштів та арешти коштів на банківських рахунках і майна забудовника, з'являються звернення до правоохоронних органів (іноді порушуються кримінальні справи, вилучаються документи), в лавах інвесторів виникає паніка.

Підписуючи договори з компаніями-збудовниками, інвестори, в більшості випадків, планували відразу ж після вказаного в договорах терміну введення будинків в експлуатацію зробити ремонт в своїх квартирах і проживати там. Натомість, сьогодні, внаслідок дій компаній-збудовників, що залучили кошти приватних інвесторів і порушили строки введення будинків в експлуатацію, вони змушені виплачувати банкам кредити за неотримані квартири, винаймати житло і тим самим несуть значні збитки.

Сьогодні інвестори, що вклали кошти в житлове будівництво, не набувають права власності на об'єкт інвестування, що призводить до шахрайських дій власників будівельних компаній. В ситуації, коли об'єкти не вводяться в експлуатацію, інвестори не можуть ними володіти, користуватися, тим більше розпоряджатися, в той час, коли забудовники незаконно володіють, користуються та розпоряджаються грошима приватних інвесторів.

У зв'язку із цим за останні роки в Україні прогрімала ціла низка гучних будівельних скандалів. Серед них конфлікти, що відбулися навколо групи компаній «Еліта-центр», ТОВ «Агробудпереробка», ТОВ «Київвисотбуд», ТОВ «Смартех Системз» та інших. За даними правоохоронних органів, загальна сума коштів, отриманих від інвесторів, шахраями тільки «Еліта-центр», складає близько 400 млн. грн.

Як бачимо, кількість ситуацій, подібних до описаної, стає з кожним днем все більше і більше, що, в свою чергу, призводить до непоодиноких порушень прав власності інвесторів, зростання рівня соціальної напруженості серед населення, поглиблює недовіру до влади.

На сьогодні існує немало прикладів намагань вирішення та висвітлення проблем, що останнім часом виникли у сфері будівництва житла.

Так, 5 червня 2008 року Верховна Рада України створила Тимчасову слідчу комісію з питань з'ясування обставин встановлення високих цін на житло у м. Києві, інших містах України, а також невиконання забудовниками зобов'язань за договорами про інвестування у житлове будівництво. Комісії було доручено з'ясувати причини невиконання зобов'язань, причини бездіяльності посадових осіб органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, що призвели до таких наслідків. За результатами Комісія повинна була внести на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо вдосконалення законодавства України з метою створення ефективного механізму регулювання відносин на ринку житла, виконання забудовниками зобов'язань за договорами про інвестування у житлове будівництво, механізму захищеності інтересів інвесторів. Але комісія існувала тільки півроку, потім її діяльність була достроково припинена Верховною Радою України. Напевне, з точки зору депутатів в будівельній галузі все добре і діяльність комісії не потрібна.

25 грудня 2008 року прийнято Закон України «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва», який спрямований на подолання кризових явищ у будівельній галузі та регулювання правовідносин, що виникають у зв'язку з будівництвом житла. Цей Закон прийнято з метою стабілізації будівництва, підвищення платоспроможності населення, забезпечення реалізації житлових прав громадян, які потребують державної підтримки, стимулювання розвитку будівельної та суміжних галузей в умовах світової фінансової кризи.

Але є досить суперечливі оцінки щодо ефективності закону. Так, на думку багатьох авторів, у зв'язку з загостренням кризи даний закон сьогодні в більшій мірі використовується

забудовниками, щоб уникнути відповідальності перед інвесторами і місцевою владою. На їх думку, насправді представники будівельного лобі, що «протягнули» антикризовий закон, ставили за мету зняти з будівельників відповідальність за зібрані кошти при не побудованому житлі. Як наслідок, будівельні компанії, не дивлячись на свої зобов'язання по будівництву житла, взагалі можуть не виконувати їх перед тими, в кого взяли гроші. Так, в пункті 4 статті 3 даного закону прямо сказано, що до 1 січня 2012 року фізичні і юридичні особи не можуть розірвати договори з будівельними організаціями, навіть якщо ті не виконують своїх зобов'язань. Заборона не розповсюджується лише на проекти будівництва об'єктів, строк введення в експлуатацію яких переноситься більше ніж на 18 місяців. Іншими словами, недобросовісним засновникам компаній-забудовників надається 18 місяців на виведення коштів з проекту і доведення забудовника до банкрутства.<sup>15</sup>

Можна навести досить багато прикладів порушення прав приватних інвесторів у будівництві.

Так, між інвесторами будинку № 2 по вул. Хмельницького в м. Буча Київської області і холдинговою компанією «Київміськбуд» склалася конфліктна ситуація. Більше року минуло з дати офіційного заселення в будинок мешканців, але будинок досі не здано в експлуатацію. За їх словам, кошти на будівництво будинку зібрані в повному обсязі 18 місяців тому, але воно до сих пір не завершено. «Київміськбуд» прикривається кризою, але цей будинок ніякого відношення до кризи не має, оскільки планова здача будинку — 31 травня 2008 року. Чиновники «Київміськбуду» постійно обіцяють «все зробити через 2 тижні». Ці два тижні тривають вже рік. «Були написані томи звернень у всі інстанції, включаючи Президента України, профільні міністерства й інші контролюючі структури. Але, ситуація не змінилась», — говорять інвестори, додаючи, що на вулиці залишились 250 сімей.

Інший приклад. На початку березня 2009 року, група інвесторів багатоквартирних будинків «Троещинські липки» у зв'язку із порушенням їх права власності розпочала безстроковий мітинг з оголошенням голодовки під стінами Секретаріату Президента.

В місті Донецьк набирає обертів чергова будівельна афера. Інвестори не можуть поділити квартири, компанія-підрядник — зникла. Люди, які інвестували в омріяні квартири, плекали надію поселитись у новій оселі ще в 2007 році. Будинок на вулиці Полоцькій в Донецьку і досі не здали в експлуатацію, а в самій новобудові відтепер на одну квартиру претендує по чотири людини. Як виявилось, товариство із обмеженою відповідальністю «Донтехліспром» — компанія-підрядник, яка гарантувала інвесторам дах над головою, двічі продавала одне і те саме помешкання різним людям. Таким чином, сьогодні практично всі квартири в будинку мають кількох власників. Також, як невдовзі з'ясували інвестори будинку, з'явився третій претендент на квартири — банк. Дім мали ввести в експлуатацію в II кварталі 2007 року. Інвестори подали заяву в прокуратуру про порушення кримінальної справи за фактом шахрайської схеми продажу квартир.

Потрібно констатувати, що сьогодні люди, що постраждали від дій забудовників, де-факто залишились сам на сам зі своїми проблемами. Органи державної влади, які повинні займатися захистом їх прав, частіше захищають інтереси саме забудовників, а не інвесторів.

Фактично до сьогодні залишаються не виконаними ряд заходів, спрямованих на боротьбу із цими проблемами, які пропонувались ще у 2008 році Президентом В.Ющенко<sup>16</sup>, зокрема:

- удосконалення норм чинного законодавства, які регулюють містобудівну діяльність, зокрема, створення механізмів, за яких на аукціон або конкурс виноситься конкретний інвестиційний проект перспективної забудови, а участь у боротьбі за

<sup>15</sup> Позиція Асоціації щодо стану захисту прав інвесторів в житлове будівництво України <http://investhelp.com.ua/poziciya-asociaci%D1%97-shhodo-stanu-zaxistu-prav-investoriv-v-zhitlove-budivnictvo-ukra%D1%97ni/>

<sup>16</sup> «Ющенко спантеличив Тимошенко будівельними аферами» // Інтернет-видання «Главред», <http://ua.glavred.info/archive/2008/03/03/131529-6.html>

- право бути забудовником або підрядчиком могли приймати лише ті суб'єкти господарювання, які мають для його реалізації відповідні фінансові, технічні і виробничі можливості;
- передбачення в законодавстві механізмів забезпечення виконання умов договору на будівництво багатоквартирного будинку шляхом застави земельної ділянки, наданої у власність або користування забудовникові, або поручительством з боку платоспроможних суб'єктів ринку;
  - забезпечення належного моніторингу в будівельній сфері, підвищення відповідальності місцевих органів влади через обов'язок вести реєстри інвестиційних договорів і угод про будівництво багатоквартирних будинків;
  - введення реєстрів забудовників і реєстрів об'єктів будівництва, де залучаються приватні інвестори;
  - обов'язковий звіт будівельних компаній та інвестиційних фондів про наявність залучених коштів фізичних осіб і хід виконання будівельно-монтажних робіт;
  - проведення ретельного аналізу залучення в регіонах коштів населення для будівництва житла, виконання забудовниками (замовниками), інвестиційними фондами умов договорів;
  - у разі виникнення обставин для порушення справи про банкрутство забудовника, застосування до такого суб'єкта господарювання виключно процедури санації боржника, зокрема, за участю інвесторів — фізичних осіб, місцевих органів влади;
  - заборона реклами й оголошення про продаж квартир забудовником (замовником) до отримання дозволу на виконання будівельних робіт;
  - створення належних умов для здійснення ефективного громадського контролю за забудовниками й інвестиційними фондами.

### 2.5. ПОКАРАННЯ ПОРУШНИКІВ ПРАВА ВЛАСНОСТІ

Потрібно зазначити, що в Україні за останній час збільшилася кількість злочинів, які направлені проти права власності. Так, за словами першого заступника Міністра внутрішніх справ України Сергія Попкова, майже на третину збільшилася кількість зареєстрованих злочинів, зростання кримінальних проявів відбулося в усіх без винятку регіонах країни. І це відбувається через збільшення у 2,5 рази кількості зареєстрованих крадіжок.<sup>17</sup>

З метою реагування на ці обставини Міністерство внутрішніх справ спільно з Генеральною прокуратурою підготували пропозиції щодо збільшення межі нанесеної шкоди, яка тягне за собою кримінальну відповідальність за викрадення чужого майна.<sup>18</sup> Згодом, також було уточнено норму про притягнення до кримінальної відповідальності за крадіжку майна незалежно від розміру викраденого у випадку, якщо таке викрадення відбувалось у суспільно-небезпечний спосіб.<sup>19</sup>

Слід зауважити, що в червні 2009 року Верховна Рада понизила мінімальну вартість майна, за крадіжку якого настає кримінальна відповідальність, з 907 гривень 50 копійок до 60 гривень 50 копійок.

Верховна Рада України встановила, що крадіжка майна вважається дрібною, якщо вартість такого майна не перевищує 0,2 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (60 гривень 50 копійок), за таку крадіжку передбачена адміністративна відповідальність, а за крадіжку майна, вартість якого перевищує зазначену суму, настає кримінальна відповідальність.

---

<sup>17</sup> МВС: Підбито підсумки роботи органів внутрішніх справ за перше півріччя. [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=243524810&cat\\_id=35884](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=243524810&cat_id=35884)

<sup>18</sup> Там же

<sup>19</sup> У Медведько заявили, что СМИ не правильно истолковали позицию по мелким кражам <http://news.liga.net/news/N1020596.html>

Таким чином, з однієї сторони кваліфікація крадіжки як кримінального злочину тягне за собою накладення величезних штрафів на осіб, які його вчинили. Ці люди скоріше за все так і не зможуть їх сплатити, бо особа найчастіше краде тому, що в неї немає грошей, а отже, її посадять до в'язниці. І державі необхідно буде витратити значну кількість державних коштів на утримання особи, яка вкрала, приміром, 100 грн., а також утримання самих в'язниць, оскільки вони будуть переповненні такими правопорушниками. Це може покращити статистику щодо розкриття дрібних крадіжок, але не зможе значно змінити ситуацію.

Водночас з іншої сторони значне підвищення межі настання кримінальної відповідальності за викрадення чужого майна може призвести до подальшого збільшення кількості дрібних злочинів, які посягають на право власності, оскільки адміністративна відповідальність не зупиняє порушників. А це, в свою чергу, призведе до значного ослаблення гарантій прав власників.

Відповідно до міжнародних стандартів кожен злочинець має отримати пропорційне покарання. Зазвичай в демократичних країнах кримінальні злочини поділяються на дві, а то і на три групи за ступенем суспільної небезпеки. У нас в законодавстві вживається таке поняття, як адміністративне правопорушення. Насправді такого поняття в демократичних країнах немає. Є поняття «кримінальний проступок». Уведення кримінального проступку і відділення його від кримінального злочину є одним з елементів реформи кримінальної юстиції. Тоді, звичайно, дрібна крадіжка стає кримінальним проступком. Але є дуже велика різниця для особи, яку засуджують. Відповідальність за кримінальний проступок не передбачає позбавлення волі. В нашій же системі існує тільки адміністративне правопорушення і злочин. І якщо перше не зупиняє правопорушників, то злочин, як надзвичайно суспільно небезпечне діяння передбачає або дуже великі штрафи, або позбавлення волі.

Як свідчить світовий досвід, для зменшення кількості дрібних крадіжок більш ефективним засобом є збільшення розміру заробітної плати і пенсій, зменшення безробіття, а не введення підвищеної юридичної відповідальності.

### 3. ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВЛАДИ ЩОДО ОБМЕЖЕННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ

#### 3.1. ВИКУП ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ПРИВАТНОЇ ВЛАСНОСТІ ДЛЯ СУСПІЛЬНИХ ПОТРЕБ

Актуальною щодо обмеження права власності залишається проблема викупу земельних ділянок приватної власності для суспільних потреб.

Особливо гостро вона постала у зв'язку із прийняттям 17 листопада 2009 року Верховною Радою Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розмішені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності».

Автором цієї законодавчої ініціативи була колишній прем'єр-міністр України Юлія Тимошенко. Загалом слід визнати необхідність законодавчого визначення правових, організаційних та фінансових засад регулювання цих відносин. Документ потрапив у парламент ще 30 січня 2009 року, прийнятий за основу у парламенті 18 березня, а прийнятий у цілому — 25 червня. Проте закладена у даний Закон не забезпечує здійснення конституційного принципу непорушності права приватної власності. Тому 24 липня Президент запропонував відхилити законопроект як такий, що «не забезпечує під час вирішення порушених у ньому питань реального захисту прав приватного власника, додержання конституційних гарантій права приватної власності». Однак, 17 листопада президентське вето було подолано з другої спроби 326 голосами депутатів.

Українська Гельсінська спілка з прав людини виступала проти прийняття цього закону у тому вигляді, в якому він є на сьогоднішній день. Безумовно, суспільні потреби мають

домінувати над потребами індивідуума, зокрема, і в земельній сфері. Але щодо цього закону складається враження, що він закріплює не домінування суспільної потреби над приватними інтересами, а скоріше домінування приватного інтересу над чийсь правом власності.

Закон визначає суспільну необхідність як таку, що «обумовлена загальнодержавними інтересами або інтересами територіальної громади. Виключна необхідність, для забезпечення якої допускається примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені...». А суспільна потреба — це «обумовлена загальнодержавними інтересами або інтересами територіальної громади потреба у земельних ділянках, у тому числі тих, на яких розміщені об'єкти нерухомого майна, викуп яких здійснюється в порядку, встановленому законом».

Різниця полягає в тому, що в разі суспільної необхідності ваше майно може бути вилучене у примусовому порядку через відповідне рішення суду, про що також ідеться в законі. А суспільна потреба передбачає згоду власника на викуп його майна.

Суспільну потребу закон розглядає як потребу в земельній ділянці під будівництво доріг, нафтогазопроводів, ліній електропередач, транспортних споруд, міських парків, дитсадків, спортивних майданчиків, стадіонів тощо. Цей перелік не містить конкретної кількості видів об'єктів, під які може бути відчужена земля.

Перелік об'єктів, що становлять суспільну необхідність, значною мірою дублює попередній. Зокрема, йдеться про: об'єкти національної безпеки і оборони; лінійні об'єкти, об'єкти транспортної і енергетичної інфраструктури та об'єкти, необхідні для їх експлуатації; об'єкти, пов'язані з видобутком корисних копалин загальнодержавного значення; об'єкти природно-заповідного фонду; кладовища.

А тепер змодельюємо таку ситуацію. Скажімо, маємо земельну ділянку у сільській місцевості з вигідним розташуванням поблизу автотраси або де-небудь у мальовничому місці. І в когось, хто має гроші та вплив (юридичної чи фізичної особи), виникла ідея цю ділянку привласнити. Для цього зовсім не потрібно домовлятися з власником про продаж землі за ринковою ціною (та й не факт, що власник погодиться продати із суто суб'єктивних міркувань). Наступним кроком впливового рейдера буде візит у сільську раду, де за певну мотивацію депутати поставлять питання про суспільну необхідність розмістити на вашій землі об'єкт, наприклад, природно-заповідного фонду. Можна не сумніватися, що рішення буде прийнято. Наступний крок — вам запропонують віддати землю по-доброму за ціну, яку буде визначено експертом, призначеним тією ж таки сільською радою. Якщо ви опиратиметеся, у справу вступає суд, який приймає рішення про примусове вилучення земельної ділянки, а також встановлює розмір грошової чи майнової компенсації за відчужене майно. І навряд чи вона буде ринковою. До речі, про ринкові засади у питанні компенсації за втрачене майно в законі взагалі не йдеться.

Після цього місцева влада стає власником вищезгаданої землі. А далі ніщо не заважає змінити цільове призначення земельної ділянки, скажімо, на використання з метою забудови і передачу її в потрібні руки.

До того ж закон чітко не розмежовує суспільну необхідність і потребу. Скажімо, якщо влада не домовилася з власником про викупну ціну нерухомості, яка вилучається під суспільну потребу, то, з одного боку, закон каже, що нерухомість лишається у власника, а з іншого — дає право органу влади доводити в суді, що є суспільна необхідність у зазначеному об'єкті нерухомості, а далі йде примусовий викуп.

Усе наведене також дає підстави для висновку про можливість використання запровадженої під приводом викупу (примусового відчуження) для суспільних потреб (у зв'язку з суспільною необхідністю) схеми відчуження від приватного власника найбільш привабливих земельних ділянок, іншого нерухомого майна з метою подальшої передачі такого майна іншим особам, створення підґрунтя для зловживань при вирішенні питань викупу (примусового відчуження) земельних ділянок у приватного власника.

Звісно, зображена схема є досить умовною, і реальні способи відчуження за безцінь будуть набагато винахідливішими. Як аргумент можна навести той факт, що, попри пряму

й вичерпну заборону ринкового обігу землі сільськогосподарського призначення, нею давно вже торгують на тіншовому ринку.

Зазначений закон дає досить широкі повноваження як суду (адміністративній гілці судової влади) у питанні перерозподілу права власності на земельну ділянку, визначення її вартості, так і муніципалітетам у питанні ініціювання примусового відчуження майна.

Очевидним є те, що закон сирий, і двозначність його термінології і положень відкриває широкі можливості для різноманітних юридичних маневрів та неоднозначних прочитань. І навряд чи цього не помітили розробники закону та понад три сотні нардепів, які голосували за подолання вето.<sup>20</sup>

Про істотні проблеми цього закону зазначають і у Міністерстві юстиції України. Так, заступник міністра юстиції Валерія Лутковська наприкінці 2009 року заявила про те, що Закон про примусове відчуження землі для суспільних потреб необхідно направити в Конституційний суд України через наявність в ньому спірних моментів. «Я думаю, що все ж таки буде звернення до Конституційного суду... Я погоджуюсь з тим, що визначення «суспільна необхідність» немає в законодавстві на сьогодні», — зазначила В. Лутковська. Також вона додала: «Закон буде мертвим до того часу, поки в законодавстві не з'явиться роз'яснення, що це таке. Це роз'яснення має бути дуже чітким, щоб не порушувались права людини».<sup>21</sup> Це ж відзначають практикуючі адвокати, зазначаючи, що цей закон може стати суттєвою загрозою забезпечення права власності в Україні.<sup>22</sup>

### 3.2. МОРАТОРІЙ НА ПРОДАЖ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

За 2009–2010 рр. держава так і не спромоглася прийняти необхідні закони про державний кадастр, про ринок землі, про управління землями державної власності, про національну інфраструктуру геопросторових даних та інші. Тих законодавчих актів, які є надзвичайно важливими для реалізації власниками свого права власності на земельні ділянки.

Натомість 19 січня 2010 року Верховна Рада України в черговий раз продовжила мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення. На цей раз мораторій продовжили до 1 січня 2012 року, подолавши вето Президента України Віктора Ющенка. Крім того, у листопаді 2009 Верховна Рада України відмовилася прийняти допрацьований законопроект «Про державний земельний кадастр» з пропозиціями Президента України.

Незважаючи на запевнення нинішнього Президента України Януковича В.Ф.<sup>23</sup>, а також його команди<sup>24</sup> у прагненні якнайшвидшого створення прозорого ринку землі необхідні закони до сьогодні також не прийняті. Хоча в програмі економічних реформ, представленій Януковичем у червні 2010 року, передбачалося введення вільного ринку земель сільськогосподарського призначення до кінця 2012 року.

І хоча певні кроки в цій сфері робляться (ведеться обговорення необхідних законопроектів на рівні міністерств, розробляються проекти і програми реформ у цій сфері)<sup>25</sup>, але вони наразі не змінили ситуацію на краще.

<sup>20</sup> «Суспільна необхідність» легко позбавить будь-кого його приватної власності // Дзеркало тижня № 48 (776) 12–18 грудня 2009 <http://www.dt.ua/2000/2675/68014/>

<sup>21</sup> Закон про примусове відчуження землі для суспільних потреб буде оскаржено в КСУ, — Мін'юст. [http://www.rbc.ua/ukr/newsline/show/zakon\\_o\\_prinuditelnom\\_otchuzhdenii\\_zemli\\_dlya\\_obshchestvennyh\\_potrebnostey\\_budet\\_obzhalovan\\_v\\_ksu\\_minjust\\_03122009](http://www.rbc.ua/ukr/newsline/show/zakon_o_prinuditelnom_otchuzhdenii_zemli_dlya_obshchestvennyh_potrebnostey_budet_obzhalovan_v_ksu_minjust_03122009)

<sup>22</sup> Землю можуть відібрати !? <http://ukr-advokat.org.ua/?p=1022#more-1022>

<sup>23</sup> Закон про ринок землі готують до осені <http://www.epravda.com.ua/news/2010/06/25/239756/>

<sup>24</sup> Акімова за дострокове скасування мораторію на продаж земель сільгосппризначення <http://ukranews.com/uk/news/economics/2010/07/23/23386>

<sup>25</sup> Держкомзем: До кінця року необхідно прийняти п'ять законів про ринок землі <http://news.bigmir.net/business/313388/>

### 3.3. НЕПОВЕРНЕННЯ ДЕПОЗИТІВ

Як відомо, постанова правління Національного банку України «Про додаткові заходи щодо діяльності банків» від 11.10.2008 № 319 заборонила дострокове розірвання депозитних угод і дострокове повернення депозитів, що викликало масове обурення громадян, оскільки зазначена постанова суперечила здоровому глузду та нормам Цивільного кодексу України. Зокрема порушувала право особи отримати свій вклад з банку на першу вимогу, яке є непорушним і закріплене в ч. 2 ст. 1060 вищезазначеного Кодексу.

Потерпаючи від критики, Національний банк України невдовзі видав постанову «Про окремі питання діяльності банків» від 04.12.2008 р. № 413, яка повністю скасувала постанову № 319. Здавалося, нарешті можна було повернути з банків свій депозит. Але радість виявилася передчасною, адже і нова постанова містила заборону щодо дострокового розірвання депозитних договорів і видачі депозитів, про що свідчило посилення, викладене в абзаці 5 п. 2 зазначеного документа: «...Уживати всіх необхідних заходів щодо забезпечення позитивної динаміки зростання обсягів депозитів (передусім у національній валюті України) з метою недопущення дострокового повернення коштів, розміщених вкладниками».

Таким чином, Національний банк України переклав всю відповідальність за повернення депозитів на банки, зазначивши у п. 5 постанови № 413, що дирекція банківського регулювання і нагляду Національного Банку України повинна встановити контроль за виконанням банками вимог п. 2 цього документа і в разі потреби вжити заходів до банків-порушників.

Українська Гельсінська спілка з прав людини в цей період вела цілу низку справ, щодо захисту прав власників на повернення їх депозитного вкладу. І в багатьох із них було досягнуто позитивного для заявника результату. Зокрема, у справі громадянки Б., в якій заявниці не було повернуто депозитний вклад із комерційного банку ВАТ «Укргазбанк». Банк у цій справі відмовився від розірвання договору та повернення суми вкладу та процентів за вкладом, надіславши 12 грудня 2008 року письмову відповідь, у якій обґрунтовував відмову Постановою Національного банку України № 413 від 04.12.2008 року «Про окремі питання діяльності банків», а також листом Національного банку України № 22-310/946-17250 від 06.12.2008 року. З чим заявниця не погодилась і звернулась з позовом до суду щодо захисту її права власності. І за сприяння Української Гельсінської спілки з прав людини<sup>26</sup> їй було повернуто сам депозитний вклад, а також відсотки по ньому. Але, на жаль, не вдалося в ході цієї справи визнати незаконними положення Постанови Національного банку України, які надавали банкам можливість не видавати депозити.

Проте вже невдовзі у зв'язку із «закріпленням окремих позитивних тенденцій, що намітилися у відновленні довіри вкладників до банківської системи», Національний банк України постановою від 12.05.2009 р. № 282 скасував пп. 2 та 5 постанови № 413, фактично знявши мораторій на дострокову видачу депозитів та дозволивши клієнтам фінансових установ вимагати повернення депозитів незалежно від настання строку його повернення.

Водночас залишилась проблема із видачею депозитів в банках, у яких запроваджена тимчасова адміністрація. Відповідно до Закону України «Про банки і банківську діяльність» у разі істотної загрози платоспроможності банку Національний банк України має право призначити тимчасову адміністрацію, що є складовою запровадження режиму мораторію на задоволення вимог кредиторів (вкладників). Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів про особливості проведення заходів щодо фінансового оздоровлення банків» № 1617-VI зменшив термін цього мораторію з шести до трьох місяців, але дозволив регулятору продовжувати його дію до півроку в банках, де тимчасова адміністрація працювала на момент ухвалення згаданого Закону.

---

<sup>26</sup> Справа підтримувалася Фондом стратегічних справ УГСПЛ

Починаючи із січня 2009 року, Національний банк України вводив у ряді великих банків тимчасову адміністрацію («Надра», «Укрпромбанк», «Родовід», «Володимирський», «Діалог-банк», «Імпромбанк» й інших.). За перший квартал 2009 року тисячі вкладників не змогли повернути свої депозитні внески, хоча термін дії договорів закінчився. Як правило, службовці банківських установ пояснювали, що тимчасовим адміністратором введений мораторій на повернення депозитних внесків, тобто введено відстрочення платежів за борговими зобов'язаннями банку перед вкладниками.

Потрібно зазначити, що введення тимчасовою адміністрацією режиму мораторію на задоволення вимог кредиторів (вкладників) не надає право банку не виплачувати депозитів.

Національний банк України у своєму листі № 44-020/1357-2796 від 24.02.2009 року наголосив на тому, що статтею 2 Закону України «Про банки та банківську діяльність» визначено, що мораторій — зупинення виконання банком майнових зобов'язань і зобов'язань щодо сплати податків і зборів (обов'язкових платежів), строк виконання яких настав до дня введення мораторію, та зупинення заходів, спрямованих на забезпечення виконання цих зобов'язань та зобов'язань щодо сплати податків і зборів (обов'язкових платежів), застосованих до прийняття рішення про введення мораторію.

Згідно із статтею 85 вищезазначеного Закону мораторій не поширюється на обслуговування поточних операцій, здійснюваних тимчасовим адміністратором, на вимоги щодо виплати заробітної плати, аліментів, відшкодування шкоди, заподіяної здоров'ю та життю громадян, авторської винагороди, а також на задоволення вимог кредиторів, що виникли у зв'язку із зобов'язаннями банку під час запровадження тимчасової адміністрації банку. Окремо звертаємо увагу, що цією статтею Закону прямо зазначено, що дія мораторію не поширюється на вимоги щодо виплати заробітної плати. При цьому не конкретизується ані час настання вимоги щодо цих виплат, ані особа кредитора.

Враховуючи вищевикладене, Національний банк України зазначив, що вимоги за депозитними договорами, строк виконання за якими настав після введення тимчасової адміністрації, не підпадають під дію мораторію і мають бути задоволені банками у встановлені договорами строки. Водночас звернув увагу на те, що незадоволення банками вимог, строк виконання за якими настав після введення тимчасової адміністрації, може бути викликано лише недостатністю коштів на кореспондентському рахунку банку. При цьому всі заяви щодо повернення депозитів, строк виконання яких настав після введення тимчасової адміністрації, мають бути взяті на облік і задовольнятися за наявності коштів у порядку черговості.

Потрібно зазначити, що до сьогодні деякі із проблемних банків не видають депозити, строк по яких закінчився, інші виплачують депозити із встановленням лімітів зняття грошових засобів, переводять депозит на картковий рахунок, пояснюючи це недостатністю коштів, і фактично таким способом продовжують користування чужою власністю.<sup>27</sup>

#### 4. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Створити прозору й ефективно працюючу систему державної реєстрації прав на нерухоме майно.
2. Удосконалити захист прав власників земельних ділянок, створити механізми протидії силовому захопленню цих земель, прийняти законодавчі акти, які б урегулювали основні аспекти функціонування ринку землі.
3. Здійснити реформування виконавчої служби з метою неухильного виконання нею своїх функцій, у тому числі вдосконалити судовий контроль за виконанням рішень

---

<sup>27</sup> «Хворі банки» де не дають депозитів і блокують картки <http://news.finance.ua/ua/~2/0/all/2010/04/30/195483>



#### **XIV. ПРАВО ВЛАСНОСТІ**

---

судів, а також припинити дію мораторіїв щодо примусового продажу майна державних підприємств. А також здійснити інші заходи з метою виконання «пілотного рішення» прийнятого Європейським судом з прав людини у справі *Юрій Миколайович Іванов проти України*.

4. Сприяти прозорості здійснення будівництва житла, а також забезпечити дотримання прав інвесторів у цій сфері.
5. Удосконалити правове регулювання проведення приватизаційних процесів, а також діяльності акціонерних товариств, з метою недопущення здійснення протиправного захоплення підприємств і організацій в Україні, а також виникнення корпоративних конфліктів в процесі приватизації і післяприватизаційної діяльності.
6. Здійснити врегулювання проблеми вилучення земель і житла з мотивів суспільної необхідності в чіткій відповідності до Конституції і взятих Україною на себе міжнародних зобов'язань.
7. Забезпечити існування ефективного механізму захисту прав власників у «проблемних» банках, в яких введена тимчасова адміністрація.

## XV. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРАВА<sup>1</sup>

### 1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права визначає, що ідеал вільної людської особистості може бути здійснено лише за умов, коли кожен зможе користуватися своїми економічними, соціальними і культурними правами, так само як і своїми громадянськими і політичними правами.

Україна, на жаль, є ще дуже далекою від створення таких умов, за яких кожен міг би в повній мірі реалізувати свої соціально-економічні права. Європейські стандарти у сфері забезпечення соціально-економічних прав поки що залишаються недосяжними для України.

Останні два роки якість життя більшості людей в Україні знизилась. Це пов'язано із багатьма чинниками, зокрема, зниженням реальних доходів населення, і збільшенням цін та тарифів на продукти харчування, а також транспортні і житлово-комунальні послуги. І хоча державою вживалися для подолання цих явищ певні заходи, однак вони не були системними і ефективними.

Так, вдосконалення державою системи надання субсидій на житлово-комунальні послуги соціально вразливим верствам населення через ряд як формальних, так і суб'єктивних чинників поки що не стало ефективною відповіддю на значне підвищення тарифів у цій сфері.

Продовжує існувати проблема із адекватністю встановленого рівня прожиткового мінімуму, відповідністю його мінімальним умовам, потрібним для виживання людини. До сьогодні цей базовий показник для всієї системи соціального забезпечення розраховується на основі норм споживчого кошика (переліку продуктів харчування, товарів та послуг), який було затверджено ще у 2000 році.

Також в Україні продовжує застосовуватись такий показник, як «рівень забезпечення прожиткового мінімуму», який суперечить українському законодавству і протиправно обмежує рівень соціальної допомоги. Використання цього «сурогатного» показника відображає неспроможність держави реалізувати базові соціальні стандарти і забезпечити зростання життєвого рівня населення.

Право на достатнє житлове забезпечення не здійснюється на належному рівні, оскільки держава протягом багатьох років не спроможна забезпечити житлом найбільш вразливі категорії населення. На сьогодні більше 1,3 млн. людей стоять на квартирному обліку, але мають примарні шанси коли-небудь отримати житло.

Система соціального забезпечення в Україні є неефективною, зокрема, внаслідок декларативності багатьох встановлених законодавством пільг, безсистемності їх встановлення, а також у багатьох випадках відсутності їх повного бюджетного фінансування. Також необхідно відзначити відсутність поділу між правовими нормами, які встановлюють соціальні

---

<sup>1</sup> Підготовлено Максимом Шербатюком, УГСПЛ

гарантії, і нормами, які затверджують привілеї. Результатом є фактична неможливість здійснення ефективного державного регулювання у цій сфері.

Реформування пенсійної системи вже багато років є одним із найбільш актуальних аспектів у забезпеченні гарантій соціального захисту осіб похилого віку. Певна діяльність здійснюється у цій сфері постійно, але на жаль, вона до сьогодні не привела до здійснення конкретних кроків щодо затвердження необхідних законодавчих і організаційних змін. Зокрема, впровадження накопичувального рівня у пенсійній системі в черговий раз відкладено.

## 2. ПРАВО НА ДОСТАТНІЙ ЖИТТЄВИЙ РІВЕНЬ

### 2.1. ГАРАНТІЇ ПРАВА НА ДОСТАТНІЙ ЖИТТЄВИЙ РІВЕНЬ

Глобальна фінансово-економічна криза в поєднанні з внутрішніми політико-правовими суперечностями, падінням економіки, збільшенням цін призвели до зниження рівня життя громадян України.

Звісно, бідність не є суто українською проблемою, а має глобальний характер (за даними міжнародних експертів, близько чверті всього населення планети тягне жебрацьке існування). Але бідність в Україні має такі специфічні особливості:

- низький рівень життя населення в цілому;
- надмірне соціальне та майнове розшарування;
- розповсюдженість бідності серед працюючого населення;
- висока питома вага людей, що вважають себе бідними.

Упродовж останніх років в Україні були розроблені та впроваджені певні заходи щодо подолання та попередження бідності населення. Про це свідчить ціла низка нормативно-правових документів, прийнятих Верховною Радою України та Кабінетом міністрів України. Одним із них є довгострокова (до 2010 року) Стратегія подолання бідності (затверджена Указом Президента України від 15.08.2001 р. № 637), яка визначає основні напрямки політики боротьби з бідністю шляхом:

- створення економічно-правових умов для збільшення доходів населення;
- підвищення економічної активності працюючих громадян;
- підвищення ефективності соціальної підтримки шляхом реформування системи соціального захисту.<sup>2</sup>

Аналіз даних оцінки бідності населення в Україні, який був проведений Радою національної безпеки і оборони України щодо стану виконання Стратегії подолання бідності та подальших заходів боротьби із бідністю на період з 2001 по 2009 рр. свідчать про те, що ціла низка питань залишаються невирішеними. Кількісні показники моніторингу бідності доводять, що Україна належить до країн зі стабільно високим рівнем бідності. Так, за станом на 2008 р. рівень бідності в Україні склав 27,0%, що на 11,0% вище, ніж у країнах ЄС (10,0–16,0%). Показник глибини бідності за 2008 р. зріс на 0,3% і становив 23,4%. Про те, що стратегія подолання бідності не реалізується і у 2009–2010 роках, заявляв також Президент України Віктор Янукович.<sup>3</sup>

Високі показники бідності в Україні супроводжуються посиленням регіональної неоднорідності цього соціально-економічного явища, що підтверджується дослідженнями Між-

---

<sup>2</sup> Сивак А.Д. «Реалії та перспективи подолання бідності в Україні» // Центр перспективних соціальних досліджень [http://cpsr.org.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=108:2010-06-24-05-27-39&catid=26:2010-06-13-21-43-34&Itemid=31](http://cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=108:2010-06-24-05-27-39&catid=26:2010-06-13-21-43-34&Itemid=31)

<sup>3</sup> Янукович: Дотримання прав людини в Україні поліпшиться через рік-два <http://eu2010ukraine.wordpress.com/2010/10/22/presidenttasks/#more-358>

народної організації праці. Так, рівень бідності на Львівщині — 38%,<sup>4</sup> високим також цей рівень є в Криму.<sup>5</sup>

Проблема бідності населення в Україні набуває ще більшої гостроти в умовах фінансово-економічної кризи, яка суттєво вплинула на соціально-економічний стан України. Економічні негаразди неминуче призводять до зниження розміру заробітної плати, зростання заборгованостей із її виплати, зростання утриманців за рахунок звільнених та безробітних тощо, що веде до зниження рівня доходів населення та зростання частки бідних.

Це підтверджують дані опитування, проведеного Центром Разумкова, відповідно до якого 83,2% українців вважають, що їх зачепила економічна криза. Лише 13,2% опитаних соціологами сказали, що криза їх не зачепила, 3,6% не змогли відповісти на це питання.

За цим же дослідженням головним проявом кризи для українців стало зростання цін і тарифів. Його вплив відчули 82,3% респондентів. 53,9% опитаних зазначили, що знизився рівень їхніх доходів, 52,5% стали менш упевненими в завтрашньому дні, 47,3% констатували погіршення якості харчування, яке може дозволити їхня родина, 21,4% заявили, що їм затримують зарплати або пенсії.<sup>6</sup>

Усе вищезазначене свідчить про актуальність та гостроту проблеми бідності, офіційним визнанням чого є Указ Президента України «Про невідкладні заходи з подолання бідності» за № 274/2010 від 26.02.2010 р.

На виконання цього Указу розроблено проект Закону України «Про затвердження Загальнодержавної програми подолання та запобігання бідності в Україні на 2010–2015 роки».

Метою цієї Програми є створення системи дій, спрямованих на зниження рівня бідності, подолання хронічної бідності, бідності серед працюючих та сімей з дітьми, особливо багатодітних сімей.

Одним із основних напрямів Програми є відновлення та стимулювання економічного зростання. Основними завданнями у цьому напрямі визначено: запровадження нових механізмів відновлення виробництва; стимулювання економічного зростання та соціального прогресу; створення умов для забезпечення стабільного розвитку галузей промисловості. Ці аспекти мають важливе значення для вирішення проблем бідності, адже ефективно впливати на бідність можна тільки на основі економічного зростання.

Водночас потрібно зазначити, що і загальний економічний ріст автоматично не приведе до зниження рівня бідності, що підтверджується результатами попередніх років економічного зростання української економіки і невідповідної цьому зростанню динаміки основних показників бідності. Як показує досвід інших країн, нікому не вдається вирішити проблему бідності без адекватних заходів і реформ в області відносин розподілу, без обґрунтованої політики у соціально-трудовій сфері.

Вирішення проблеми бідності в Україні потребує розробки системи комплексних науково-обґрунтованих заходів, які повинні враховувати профіль, специфіку та особливості формування та поширення бідності, причини її виникнення.<sup>7</sup>

На думку багатьох експертів, головна проблема полягає навіть не у кількості бідних. Останнє соціологічне опитування Українського центру економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова показує, що за рівнем доходів до середнього класу себе віднесли трохи більше половини опитаних, а 31% — назвали себе бідними.<sup>8</sup> А основною проблемою є збільшення розриву між бідними й багатими.

<sup>4</sup> «Дефіцит достатку». Проблема бідності в Україні <http://www.radiosvoboda.org/content/article/1330751.html>

<sup>5</sup> Дефіцит достатку». Проблема бідності в Україні <http://www.radiosvoboda.org/content/article/1330751.html>

<sup>6</sup> Опитування: Більше 30% українців ледве зводить кінці з кінцями <http://tsn.ua/groshi/opituvannya-bilshe-30-ukrayintsiv-ledve-zvodit-kintsi-z-kintsyami.html>

<sup>7</sup> Сивак А.Д. «Реалії та перспективи подолання бідності в Україні» // Центр перспективних соціальних досліджень [http://cpsr.org.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=108:2010-06-24-05-27-39&catid=26:2010-06-13-21-43-34&Itemid=31](http://cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=108:2010-06-24-05-27-39&catid=26:2010-06-13-21-43-34&Itemid=31)

<sup>8</sup> Дефіцит достатку». Проблема бідності в Україні <http://www.radiosvoboda.org/content/article/1330751.html>

Звісно, знайти реальні цифри про зарплати та премії наших високопосадовців чи керівників вітчизняних компаній і банків фактично неможливо. За скандальними даними, які періодично з'являються у пресі, можна зробити хіба опосередкований аналіз. Тим більше, суми хабарів, які беруть не лише чиновники, навіть приблизно не підрахуєш. Проте нині майже ніхто не сперечається із тим, що такий розрив існує.

А щодо розриву між багатими і бідними, то можна пригадати події 2005 року. Тоді, згідно із постановою Кабінету міністрів України, рівень оплати праці високопосадовців та звичайних працівників бюджетних установ був миттєво збільшений чи не удесятеро. Відтоді міністри почали отримувати із різними нарахуваннями майже по 15 тисяч гривень. Рівень оплати праці прем'єра та Президента перетнув позначку у 20 тисяч. Приблизно стільки ж отримують і депутати. І це без урахування багатотисячних виплат — щорічних і при виході на пенсію.<sup>9</sup>

При цьому основні соціальні стандарти та нормативи, такі, як прожитковий мінімум, мінімальна заробітна плата та мінімальна пенсія, не відповідають європейським стандартам. Відповідно до вимог Європейської соціальної хартії (переглянутої) мінімальна заробітна плата повинна становити не менше ніж 2,5 прожиткового мінімуму. Зрозуміло, що цього не має в Україні.

Водночас серед досягнень держави слід відмітити, що нарешті у 2010 році розмір мінімальної заробітної плати в Україні був встановлений таким же, як розмір прожиткового мінімуму.

Проте цей основний показник, який встановлюється державою для всієї системи соціального захисту, розраховується на підставі норм споживчого кошика (переліку продуктів харчування, товарів та послуг), який було затверджено ще у 2000 році. А відповідно до статті 3 Закону України «Про прожитковий мінімум» мінімально необхідний для людини набір продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг має оновлюватися не рідше одного разу на п'ять років.

Необхідність затвердження оновленого набору передбачена також розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2009 року № 192-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації в 2009 році Стратегії подолання бідності». Але до сьогодні ситуація не змінилась і через це є певна ілюзорність підвищення соціальних стандартів, які ніби і зростають, але насправді не відображають той необхідний мінімум, що необхідних для виживання.

Також Кабінет міністрів України так і не відмовився від використання терміну «рівень забезпечення прожиткового мінімуму», який суперечить Конституції України, Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» і протиправно обмежує рівень соціальної допомоги. Використання цього «сурогатного» показника відображає неспроможність держави реалізувати базові соціальні стандарти і забезпечити зростання життєвого рівня населення.

### 2.2. ЯКІСТЬ І БЕЗПЕКА ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ

Потрібно зазначити, що чинна система державного регулювання безпеки харчових продуктів в Україні не відповідає європейській і в цілому міжнародній практиці, у тому числі вимогам Світової Організації Торгівлі. Відсутня чітка організаційна структура на національному рівні (через дублювання функцій органів контролю), фрагментована та суперечлива законодавча база. В Україні досі не створена дієва і всеосяжна система відстежування продукції, а система регулювання безпеки харчових продуктів не гарантує високих показників здоров'я українських громадян.

Для прикладу можна навести ситуацію із моніторингом наявності антибіотиків у харчовій продукції. За словами фахівця з харчової безпеки Проекту IFC «Безпека харчової

<sup>9</sup> Багаті та бідні: світовий досвід <http://project.ukrinform.ua/news/14814/>

продукції в Україні» Юрія Зваженка, на сьогодні в Україні діє два документи, які регламентують вміст антибіотиків у продукції тваринного походження: «Медико-біологічні вимоги і санітарні норми якості продовольчої сировини і харчових продуктів» та «Обов'язковий мінімальний перелік досліджень сировини, продукції тваринного і рослинного походження, комбікормової сировини, комбікормів, вітамінних препаратів та ін.». З першим працюють органи Державної санітарної служби, з другим — органи Державного комітету ветеринарної медицини. Але ці «догми закону» морально застаріли: перший документ затверджували ще за часів СРСР, а другий практично дублює перший.

На сьогодні в Україні законодавчо визначено 5 антибіотиків (пеніцилін, стрептоміцин, тетрациклін, гризми, цинкбацитрацин), вміст яких контролюють, хоча у Європі таких препаратів понад 20.

Але хімічна промисловість не стоїть на місці. «На сьогодні виробники можуть застосовувати антибіотики нових поколінь, які ніяк не регламентуються в названих документах, відповідно, їх не можливо ефективно контролювати», — підкреслив Ю.Зваженко.

Що ж до приведення українських стандартів у відповідність до європейських, то за словами старшого аналітика з правових питань ІФС Катерини Онул, у ЄС на сьогодні процес гармонізації національного законодавства щодо харчової безпеки йде повільно. В Україні все ще не впроваджено інтегральний підхід «від поля до столу»... Ефективність системи самоконтролю виробника викликає сумніви через відсутність чітко виписаної відповідальності за виготовлення небезпечних продуктів», — констатує К.Онул.<sup>10</sup>

Проблема із безпекою і якістю харчових продуктів було визнано і державними структурами. Зокрема, перший заступник голови Адміністрації Президента Ірина Акімова повідомила, що українське законодавство в галузі технічного регулювання, безпеки продукції та сертифікації незабаром буде серйозно покращено.

За її словами, відповідний пакет законопроектів уже підготовлений в рамках Комітету з економічних реформ. Акімова уточнила, що йдеться про три законопроекти, зокрема, законопроект про загальну безпеку продукції, що описує, яким чином буде здійснюватися перевірка продукції на безпеку. За словами Акімової, він містить критерії перевірки і правила застосування цих критеріїв, обсяг інформації про безпеку і порядок доступу до неї.

Другий законопроект — «Про ринковий нагляд і прикордонний контроль продукції при її ввезенні на територію України» — теж буде регулювати, як контролювати безпеку продукції, при цьому не посилюючи адміністративні бар'єри для бізнесу.

Третій законопроект — це поправки до законів з приводу стандартизації та обов'язкової сертифікації. Він, як планується, буде розділяти систему технічного регулювання і систему державного регулювання і контролю за безпекою продукції, перш за все, в галузі харчових продуктів.<sup>11</sup>

Водночас жоден із цих законів до сьогодні не подано до Верховної Ради України.

Щодо використання у харчових продуктах ГМО (генетично модифікованих організмів), то 17 грудня 2009 року Верховна Рада України ввела обов'язкове маркування продукції на вміст або відсутність ГМО в продуктах харчування, ухваливши відповідні зміни до Закону України «Про безпеку і якість харчових продуктів».

Прийнятий закон забороняє обіг харчових продуктів, етикетка яких не містить інформацію про вміст або відсутність у харчових продуктах ГМО. Таким чином, на етикетці продукту повинен бути відображений напис «із ГМО» або «без ГМО» відповідно. Дещо раніше Верховна Рада України ввела штраф за недостовірну інформацію про ГМО в продуктах харчування в розмірі 10-50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. За Постановою Кабінету міністрів України від 1 липня 2009 року рівень вмісту генетично модифікованих

<sup>10</sup> УВАГА, продукти! В антибіотиках «сила» наша... <http://economics.unian.net/ukr/detail/43450>

<sup>11</sup> Акімова обіцяє три закони про безпеку продукції <http://www.epravda.com.ua/news/2010/04/29/234286/>

організмів у продуктах харчування для їхнього обов'язкового маркування збільшено з 0,1% до 0,9%.

Водночас експерти називають абсурдним рішення про обов'язкове маркування «З ГМО» або «Без ГМО» усіх без виключення продуктів, навіть тих, де цих компонентів у принципі не може бути — мінеральна вода, пиво й інші продукти, які не містять білок.

Україна — перша країна в Європі, яка ввела маркування «Без ГМО» як обов'язкове. У ЄС така позначка є своєрідним привілеєм, і тільки певні виробництва, які пройшли відповідну сертифікацію, мають право наносити її на упаковку. Це — дуже високий рівень контролю сировини, самих заводів. В Україні подібного немає. У нас така позначка стала лише маркетинговим кроком для деяких компаній.

Введення додаткових аналізів на ГМО привело по подорожчання продукції — відповідні витрати виробники переклали на плечі споживача. Проте, для українців ясності в харчуванні не стало більше. Продукти, на упаковках яких чесно вказувався б зміст трансгенних компонентів, часто виявити на полицях магазинів так і не вдається. Мабуть, виробники не дуже прагнуть цією інформацією хвалитися. Очевидно, закон не працює, якщо створюється враження, що уся наша продукція без ГМО. Але насправді далеко не так. За словами керівника науково-дослідного Центру випробування продукції ДП «Укрметрестестандарт» Володимира Семеновича, з перевірених 154 продуктів харчування у 101 виявлені генетично модифіковані організми. Перевірені кондитерські вироби, ковбаси, біологічно активні добавки, продуктові суміші та ін. Навіть у борошні і сухому молоці була виявлена генетично модифікована соя.<sup>12</sup>

### 2.3. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЛЕЖНОЇ ЯКОСТІ ВОДИ

Питання забезпечення питною водою належить до одного із ключових питань забезпечення права на достатній життєвий рівень. Експерти в цій галузі констатують, що в Україні існує серйозна проблема з якістю питного водопостачання. Її вирішення лежить в площині державного управління<sup>13, 14</sup> — необхідні модернізація інфраструктури водопостачання, тарифної політики і дотримання критеріїв якості води, що поставляється населенню.

В Україні ухвалений закон про питну воду, в основі якого лежить Державна програма «Питна вода України», але він не виконується. Україна за якістю джерел води опустилася на останні місця серед країн Європи саме через те, що немає належного контролю за якістю водоймищ, водозаборів і безнадійно застарілих мереж водопостачання. Не лише у країнах Європи і США, але і в Росії питання якості питного водопостачання поставлене в ранг щонайперших державних завдань.<sup>15</sup>

Вирішення проблеми якості питного водопостачання вимагає комплексного підходу за участю різних відомств центральної влади, органів місцевого самоврядування і громадських організацій. Важливо спрямувати зусилля на розробку комплексної програми, яка б включала розробку шляхів вирішення цієї проблеми, виходячи з політичних і економічних реалій України, лобювання бюджетного фінансування на забезпечення якості питної води, питання тарифоутворення для населення і підприємств водоканалу, а також технологічне вирішення доведення якості питної води до європейських і світових стандартів.

---

<sup>12</sup> Небезпечні продукти харчування: не ГМО єдиним... <http://economics.unian.net/ukr/detail/47741>

<sup>13</sup> «Питання забезпечення якості питної води — це питання національної безпеки, і його рішення в Україні лежить в площині державного управління», — Григорій Семчук <http://new-ukraine.org.ua/news/477/>

<sup>14</sup> ЗДОРОВА ПИТНА ВОДА — НОВИЙ ПІДХІД ДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ [http://www.fpsu.org.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3233%3A2010-09-22-07-17-21&catid=18%3A2009-07-14-18-15-30&Itemid=39&lang=uk](http://www.fpsu.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3233%3A2010-09-22-07-17-21&catid=18%3A2009-07-14-18-15-30&Itemid=39&lang=uk)

<sup>15</sup> «Питання забезпечення якості питної води — це питання національної безпеки, і його рішення в Україні лежить в площині державного управління», — Григорій Семчук <http://new-ukraine.org.ua/news/477/>

### 2.4. ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВА НА ДОСТАТНЄ ЖИТЛОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Згідно зі статтею 47 Конституції України кожен громадянин має право на житло. Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до законодавства.

Громадяни, які перебувають на соціальному квартирному обліку, користуються правом на соціальне житло і перебувають у черзі на його отримання. Вони забезпечуються соціальним житлом безоплатно на підставі договору найму на певний строк та без права його приватизації.

Також Україна взяла на себе міжнародні зобов'язання щодо дотримання права на достатнє житлове забезпечення, які визначені у Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права, Європейській соціальній хартії (переглянутій) та інших міжнародних угодах.

В Україні реалізуються затверджені Кабінетом Міністрів України різноманітні програми забезпечення житлом окремих категорій громадян: Державна програма забезпечення молоді житлом на 2002–2012 роки; державне пільгове довгострокове кредитування індивідуальних сільських забудовників (програма «Власний дім»); Комплексна програма забезпечення житлом військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, кримінально-виконавчої системи, службових осіб митних органів та членів їх сімей; військовослужбовців, звільнених у запас або відставку; громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; суддів; інвалідів по слуху та зору; розселення та облаштування депортованих кримських татар і осіб інших національностей, які повернулися на проживання в Україну; вчених Національної академії наук України.

Але навіть державні органи визнають, що зазначені заходи не забезпечують вирішення питань поліпшення житлових умов громадян, які потребують цього відповідно до законодавства. Низький рівень забезпечення житлом населення залишається однією з найгостріших соціальних проблем в Україні.<sup>16</sup>

Неефективність деяких програм підтверджує і Рахункова палата України. Зокрема, цей державний орган визнав, що Міністерством фінансів та Міністерством економіки не було забезпечено здійснення ефективних управлінських дій щодо виконання Комплексної програми забезпечення житлом військовослужбовців, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України № 2166 від 29.11.99.

Також Рахункова палата зазначає, що існуюча система забезпечення житлом військовослужбовців і правоохоронців потребує удосконалення та додаткового залучення крім бюджетних коштів інших джерел фінансування. Використання силовими органами протягом останніх трьох років бюджетних коштів у загальній сумі 1433,6 млн. грн. було неефективним і не дало змоги наблизитися до вирішення гострої соціальної проблеми — забезпечення житлом військовослужбовців та правоохоронців.<sup>17</sup>

Загалом в Україні нараховується понад 14 мільйонів сімей, з яких понад 2,5 мільйонів — родини, що знаходяться в важких матеріальних умовах. Велику роль при цьому грає славнозвісне «квартирне питання». За офіційними даними, 1,3 млн. українців стоять у квартирній черзі, 400 тисяч мають право на отримання житла соціального призначення. Майже стільки ж українських громадян готові самостійно вирішити квартирне питання, але за умови наявності пропозицій доступного житла на ринку нерухомості. Масштабність житлової пробле-

<sup>16</sup> Концепція Загальнодержавної програми забезпечення житлом громадян на 2009–2012 роки (проект) [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=97605929&cat\\_id=32395](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=97605929&cat_id=32395)

<sup>17</sup> ПРО РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ НА БУДІВНИЦТВО (ПРИДБАННЯ) ЖИТЛА ДЛЯ ОСІБ РЯДОВОГО І НАЧАЛЬНИЦЬКОГО СКЛАДУ, А ТАКОЖ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ТА ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16726534>



ми в Україні надто вражаюча, щоб і надалі її ігнорувати та використовувати лише як привід для порожніх політичних дискусій.<sup>18</sup>

В Україні часто плутають поняття «соціального» та «доступного» житла. Якщо соціальне житло має законодавче закріплення у Законі України «Про житловий фонд соціального призначення», то статус доступного житла й досі не врегульовано. «Соціальним» є житло всіх форм власності з житлового фонду соціального призначення, що безкоштовно надається на основі договору найму на певний строк громадянам, які потребують соціального захисту.

За загальною практикою, доступне житло — це збудовані і ті, що будуються за державною підтримкою, житлові будинки та квартири. Держава частково компенсує будівництво доступного житла чи надає пільгові іпотечні житлові кредити в уповноваженому банку для його придбання. Право на отримання такого житла надається громадянам, які потребують поліпшення житлових умов.

Зараз соціальне житло в Україні практично не будують. Існує єдиний механізм, коли будинок будується на комерційній основі, а потім 15–20% квартир у забудовника забирають та безоплатно роздають черговикам. Це часто називають красивою назвою «фонд соціального житла». За поділ соціального житла відповідає місцева влада, і непоодинокими є випадки, коли в цьому процесі задіяні корупційні «важелі».

За останні п'ять років не було представлено реальних даних щодо поточного стану будівництва державою соціального та доступного житла, не розроблено дієвих варіантів розв'язання проблеми на рівні державної та місцевої влади. Натомість весь цей час «кипіла» законодавча робота: штампувалися закони та постанови Уряду з декларативними обіцянками. Був прийнятий Указ Президента «Про заходи по будівництву доступного житла в Україні і поліпшенню забезпечення громадян житлом». Далі були прийняті: Закон «Про попередження впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі і житлового будівництва», «Порядок надання держпідтримки для забезпечення громадян доступним житлом» і, нарешті, Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань забезпечення житлом громадян». Загальний зміст вищевказаних законодавчих актів зводився до наступних «солодких» обіцянок:

- на будівництво доступного житла щорічно виділятиметься 0,5% ВВП;
- покупцям нададуть одноразову державну допомогу;
- не здатним купити житло відразу нададуть його в оренду на строк до 30 років з правом викупу;
- вибір забудовників має проходити виключно за конкурсом, а землі під забудову надаватимуться безкоштовно.

Але красиві законодавчі норми залишилися лише на папері. Натомість, улюбленим методом вирішення «квартирного питання», а за сумісництвом і піару міських та державних чиновників, залишалась фрагментарна роздача квартир у власність черговикам.

Як вже зазначалось, ще у 2006 році в Україні був прийнятий Закон України «Про житловий фонд соціального призначення». У 2008 році Постановою Кабміну був затверджений Порядок реалізації прав соціально незахищених громадян на отримання житла з такого фонду. Це право надається громадянам, середньомісячний дохід яких (з розрахунку на одного члена сім'ї) не перевищує розміру встановленого законодавством прожиткового мінімуму. Але єдиною спробою реалізації вищевказаного Закону та Постанови Уряду стало ухвалення на початку березня 2010 року рішення Київради «Про створення житлового фонду соціального призначення». В цьому документі зазначається, що Фонд соціального житла буде поповнюватися квартирами і кімнатами в гуртожитках, що не підлягають приватизації. Формувати чергу на отримання квартир будуть районні адміністрації. Але в цьому існує все той же корупційний чинник. Надто високою є спокуса чиновників районної адміністрації внести до списку осіб, які мають потребу у отриманні соціального житла, своїх родичів чи

<sup>18</sup> Соціальне та доступне житло: завдання для влади <http://ua3000.info/blogs/2010-06-26719.html#>

підставних осіб. Крім того, київські чиновники радісно рапортують, що соціальне житло не буде підлягати приватизації, мотивуючи це тим, що начебто така практика розповсюджена у багатьох країнах. Але іноземний досвід прямо протилежний. Більшість країн Європи дозволяє мешканцям соціального житла його подальший викуп із знижкою та за умови постійного проживання в ньому певний період часу. Такий досвід є успішним, але київська влада його ігнорує.

Наразі також існує прийнятий у першому читанні проект Закону України «Про забезпечення громадян доступним житлом». Він був внесений до Парламенту на початку 2010 року у період президентських баталій. Цей законопроект, на жаль, носить суто декларативний характер та у теперішньому його вигляді не зможе вирішити проблем будівництва доступного житла.

Залишається доволі гострою проблема виселення мешканців гуртожитків. Ця група є однією із найбільш соціально незахищених верств населення, права на житло яких закріплені Конституцією України, але постійно ігноруються в реальному житті. Особливо, якщо на гуртожиток «покладе око» якийсь впливовий бізнесмен чи посадовець. Як приклад, можна навести виселення 24 травня 2010 року мешканців гуртожитку по вул. Заболотного, 132 просто серед білого дня. Люди, яким нікуди було піти були змушені ночувати на вулиці. Ця ситуація набула широкого розголосу у засобах масової інформації.

Подробиці цієї справи вражають кількістю змін власників, рясніють порушеннями законодавства і як результат теперішні власники, діючи спільно з НК «Експоцентр України» та за підтримки Державного Управління справами, почали активно виживати мешканців із гуртожитку: людям відключили опалення, електро-, водо- та газопостачання.<sup>19</sup>

П'ятьом мешканцям, які пропрацювали на підприємстві по 20 з лишнім років, запропонували переселитись до готелю на проспекті 40-річчя Жовтня, 101, але лише на час роботи в НК «Експоцентр України». Причому, в кімнати, де вже проживали інші люди. Відомо, що готелі не відносяться до житлового фонду і з них людей можуть виселити в будь-який час. Проживання в них не дає людям права ні на реєстрацію їх місця проживання, ні на закріплення за ними житлової площі. А таке пропонувалось лише 5-ти особам, і лише на час їх роботи в «Експоцентрі». Членам же їхніх сімей, які також прожили в цьому гуртожитку багато років (включаючи неповнолітніх дітей і онуків, які тут народились, і не мають і ніколи не мали іншого житла), було запропоновано виселитись із гуртожитку без надання їм іншого житла. Тобто, залишитись без будь-якого місця проживання.

24 травня 2010 року, скориставшись тим, що всі мешканці були на вулиці, власник змінив охорону, нагнав пару десятків здоровенних охоронців кримінальної зовнішності, які просто не пустили їх з дітьми назад в приміщення — так мешканці стали бомжами і ночували на вулиці в чому були.

Крім того, доволі суттєві складнощі є із забезпеченням права на достатнє житлове забезпечення вразливих груп, зокрема дітей.

Для здійснення будь-яких правочинів в Україні стосовно нерухомого майна, право власності на яке або право користування яким мають діти, потрібна попередня згода органів опіки та піклування. Посадові особи органів опіки та піклування несуть персональну відповідальність за захист прав і охоронюваних законом інтересів дітей при наданні згоди на вчинення правочинів щодо належного дітям нерухомого майна (стаття 12 Закону України «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей»).

Водночас реальність є дещо іншою. Так за даними, що надала прокуратура Одеської області в ході перевірки додержання законодавства України про захист прав неповнолітніх, було виявлено, що керівники інтернатних закладів неналежно виконують передбачені законом функції опікуна та піклувальника щодо соціального захисту вихованців. Встановлено,

---

<sup>19</sup> Мешканців гуртожитку виселили на вулицю <http://kiev4you.org/index.php/pisateli/45-rasskaz/540-2010-05-26-17-07-21>

що керівниками деяких закладів не здійснюється контроль за спадковим майном вихованців та не вживаються заходи щодо оформлення спадщини.<sup>20</sup>

Наприклад, у Фонтанській загальноосвітній школі соціальної реабілітації з 2008 року перебуває неповнолітній вихованець, 1996 року народження, батько якого помер у 2006 році. Після смерті батька неповнолітньому залишилася квартира, розташована у м. Арцизі. Проте, протягом двох років знаходження дитини у закладі посадовими особами школи заходи до оформлення спадщини не вживалися.

У школі-інтернат № 5 міста Одеси на повному державному забезпеченні перебуває 13-річна дитина. Після смерті матері, яка раніше була судом позбавлена батьківських прав, відносно дитини у 2009 році відкрилася спадщина — житло у місті Одесі. Однак відомості про отримання свідоцтва про спадщину або звернення законного представника дитини до нотаріальної контори відсутні.

У Ізмаїльській школі-інтернаті перебувають п'ятеро дітей-сиріт із Тарутинського району. Перевіркою встановлено, що ці діти мають право на спадщину на земельні ділянки, які їм залишилися від померлих батьків, загальною площею 2,93 га. Але на час перевірки заяви до державних органів про оформлення права власності за спадщиною та державних актів на землю адміністрацією інтернату не подані.

Службою у справах дітей Одеської міської ради до дитячого будинку «Перлінка» направлено шестирічну дитину-інваліда. При цьому не надано документів, які підтверджують право власності дитини на нерухомість. Надано лише довідку служби у справах дітей про відсутність житла, хоча, позбавлена батьківських прав мати дитини має реєстрацію у м. Одесі. Перевірка статусу цього житла не проведена, не вжиті заходи щодо закріплення його в разі настання спадкового факту в порядку, передбаченому ст. 17 Закону України «Про охорону дитинства».

Чинниками не здійснюється належний контроль за закріпленням житлом дітей. Прокуратура наводить кричущий факт. Прокуратурою Комінтернівського району встановлено, що у 2002 році рішенням Новомиколаївської сільради троє неповнолітніх — дві сестри і брат — направлені до державного інтернатного закладу, цим же рішенням за ними закріплено право на проживання у будинку у с. Новомиколаївка. Водночас рішенням цієї ж сільради уже в 2006 році цей будинок списано як не придатний до проживання і в подальшому продано громадянину під будівництво продовольчого магазину. Лише після припису прокуратури району права дітей на житло сільрадою поновлені, їм виділено інше житло.<sup>21</sup>

Існування проблем у цій сфері підтвердила Рахункова палата України. Вона відзначила, що в даний час продовжує існувати така гостра соціальна проблема, як безпритульність дітей. Більш того, в умовах економічної кризи в установах соціального захисту дітей з'явилася нова категорія дітей — діти із сімей, що не мають коштів для існування.

У 2006 році Уряд затвердив Державну програму подолання дитячої безпритульності на 2006–2010 роки. У складі Міністерства у справах сім'ї, молоді і спорту було створено Державний департамент по усиновленню і захисту прав дитини.

Проведений Рахунковою палатою аудит ефективності використання коштів державного бюджету на здійснення заходів на подолання дитячої безпритульності показав, що Мінсім'ямолодьспорт і зазначений Держдепартамент протягом 2006–2009 років не забезпечили належної організації виконання цих заходів, які здійснювалися безсистемно та з порушенням вимог порядків, що регламентують використання бюджетних коштів на ці цілі.

<sup>20</sup> Стан додержання законодавства України про захист прав неповнолітніх є одним із пріоритетних напрямків у діяльності органів прокуратури області [http://www.od.gp.gov.ua/ua/news.html?\\_m=publications&t=rec&id=47626](http://www.od.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&t=rec&id=47626)

<sup>21</sup> Стан додержання законодавства України про захист прав неповнолітніх є одним із пріоритетних напрямків у діяльності органів прокуратури області [http://www.od.gp.gov.ua/ua/news.html?\\_m=publications&t=rec&id=47626](http://www.od.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&t=rec&id=47626)

Це негативно вплинуло на виконання Державної програми і вирішення проблем дітей, що знаходяться в складних життєвих обставинах.

Як наслідок, на сьогодні відсутній облік безпритульних та бездоглядних дітей, не проводиться моніторинг вирішення їх проблем та не створена оптимальна мережа установ соціального захисту таких дітей. Хоча вирішення цих питань було визначено серед основних завдань Державної програми.

Інше завдання Державної програми — завершення формування мережі установ соціального захисту дітей — також не виконане. В ході виконання Державної програми передбачалась реорганізація притулків у центри соціально-психологічної реабілітації дітей. Оптимальну мережу установ для дітей, позбавлених можливості жити в повноцінній сім'ї, не створено. Притулки для неповнолітніх завантажені на 56–76 відсотків. Водночас не забезпечується потреба дітей, які опинились у складних життєвих обставинах, у послугах центрів соціально-психологічної реабілітації дітей, особливо дітей сільської місцевості.<sup>22</sup>

Невиконання «Державної програми подолання дитячої безпритульності і бездоглядності на 2006–2010 роки» засвідчують також дані прокуратури. Зокрема, прокуратура Одеської області зазначає, що в області не виконується ця Програма, якою передбачено тимчасове вирішення житлових проблем молоді з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, випускників інтернатних закладів.

На теперішній час створено тільки 2 таких гуртожитки — в Котовському і Тарутинському районах, які розраховані на 15 та 28 дітей відповідно.

Водночас тільки на квартирному обліку перебуває 83 дитини-сироти та дитини, позбавлені батьківського піклування, які не мають житла. Ще більше дітей названої категорії, які у 2009–2010 навчальному році закінчують заклади освіти, потребують постановки на квартирний облік.

Проте, як показали перевірки прокуратури, у порушення вимог ст. 25 Закону України «Про охорону дитинства» діти своєчасно на квартирний облік не ставляться.

Такі факти мають місце на території окремих сілрад Любашівського, Іванівського районів, у райдержадміністраціях Білгород-Дністровського, Суворовського у м. Одесі районів.<sup>23</sup>

Існують також проблеми із забезпечення фізичної доступності до житла осіб із інвалідністю. Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» передбачає, що планування і забудова населених пунктів, формування жилих районів, розробка проектних рішень, будівництво і реконструкція будинків, споруд та їх комплексів без пристосування для використання інвалідами не допускається.

Також законом передбачено, що жилі приміщення, займані інвалідами або сім'ями, у складі яких вони є, під'їзди, сходові площадки будинків, в яких мешкають інваліди, мають бути обладнані спеціальними засобами і пристосуваннями відповідно до індивідуальної програми реабілітації, а також телефонним зв'язком. Обладнання зазначених жилих приміщень здійснюється органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями, у віданні яких знаходиться житловий фонд.

У разі невідповідності житла інваліда вимогам, визначеним висновком медико-соціальної експертизи, і неможливості його пристосування до потреб інваліда може провадитись заміна жилої площі. Слід зауважити, що прийняті нові будівельні норми щодо будинків житлового призначення, які передбачають врахування потреб осіб з інвалідністю. Але більшість існуючих житлових приміщень, в яких мешкають особи із інвалідністю, не відповідають цим нормам.

<sup>22</sup> «Безпритульне» завтра України <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16727728>

<sup>23</sup> Стан додержання законодавства України про захист прав неповнолітніх є одним із пріоритетних напрямків у діяльності органів прокуратури області [http://www.od.gp.gov.ua/ua/news.html?\\_m=publications&t=rec&id=47626](http://www.od.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&t=rec&id=47626)

Законодавством передбачений доступ інвалідів до отримання державного безкоштовного житла, але він не забезпечений. Так, зокрема, Концепція Державної комплексної програми «Житло — інвалідам» затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 994-р від 31 грудня 2004 р., передбачила на кінець 2010 року забезпечити житлом близько 75 відсотків інвалідів усіх категорій, які перебували на квартирному обліку станом на 1 січня 2004 р. Починаючи з 2005 року фінансове забезпечення Програми мінімізоване або відсутнє взагалі, тобто вона носить суто декларативний характер. Крім того, Програми будівництва соціального житла для людей з інвалідністю в регіонах України не діють взагалі.

Крім того, не встановлені гарантії щодо отримання різних видів державного кредитування та іпотечного кредитування людьми з інвалідністю. Основна причина недоступності кредитів — відсутність фінансових можливостей.<sup>24</sup>

### 3. ПРАВО НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ

#### 3.1. СИСТЕМА СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Прийнята 28 червня 1998 року Конституція України проголосила нашу державу соціальною. Однак існуюча економічна ситуація в Україні, незбалансованість і нерозвиненість діючої системи соціального захисту та соціального забезпечення не дозволяють перетворити цю декларацію на реальність.

Непрозора система пільг та соціальних виплат і далі домінує у сфері соціального захисту та соціального забезпечення. А замість реального соціального обслуговування населення утримується громіздка мережа державних і комунальних закладів соціального захисту та соціальних служб. Водночас, поряд із підтримкою найбільш соціально вразливих груп, система соціального захисту та соціального забезпечення передбачає значну кількість пільг та соціальних гарантій за професійною ознакою. Згідно із чинним законодавством в Україні нараховується близько 120 категорій пільговиків, з яких лише 45 категорій мають право на пільги за соціальною ознакою, а 57 — за професійною.

Часто такі заходи соціального захисту та соціального забезпечення представників окремих професій абсолютно невиправдані, адже працевлаштування в окремій галузі повинне стимулюватися не через надання певних пільг, а шляхом підвищення заробітної плати працівників, як це відбувається у розвинених країнах.

Істотною ознакою чинного законодавства у сфері соціального захисту та соціального забезпечення є його безсистемність та непослідовність. Так, у відповідних законодавчих актах простежується вплив принципово відмінних концепцій і підходів, серед яких визначальними є радянська модель (домінування пільг та соціальних виплат, які часто підміняють належний рівень заробітної плати та матеріального забезпечення) і європейська модель (домінування соціальних послуг та соціальної роботи, спрямованих на підтримку найбільш соціально вразливих категорій та осіб, що опинилися у складних життєвих обставинах). Навіть після ухвалення Закону України «Про соціальні послуги», який фактично задекларував перехід до європейської моделі, законодавці ще неодноразово поверталися до традиційних для радянських часів методів і підходів, встановлюючи нові види пільг та соціальних виплат.

Запровадження пільг, соціальних та компенсаційних виплат у ряді випадків виходить за рамки конституційних стандартів, оскільки на рівні законів України перелік категорій одержувачів різних форм соціального захисту значно розширено. Це призводить до розмивання

---

<sup>24</sup> Права людей із інвалідністю. Звіт за результатами громадського моніторингу. Національна асамблея інвалідів України К. 2008–2009 рік

соціальної функції держави та втрати адресності соціального захисту, передумови для якої закладено на рівні Конституції України.

Більшість конституційних соціальних стандартів залишаються деклараціями через застарілість та неефективність діючих механізмів соціального захисту, неадресність, зрівняльний характер і невідповідність реальним потребам українського суспільства діючої системи соціального захисту та соціального забезпечення, а також неефективність та непрозорість системи бюджетного фінансування соціальних видатків держави.

Суттєвою проблемою реалізації конституційного права на соціальний захист та інших соціальних прав громадян є відсутність єдиного кодифікованого акта (кодексу або основ законодавства). У цьому акті мали би встановлюватися загальні підходи до регулювання системи соціального захисту та соціального забезпечення, а також вичерпний перелік критеріїв і підстав, що дають право на соціальний захист з боку держави та визначають характер і обсяг державних соціальних гарантій.

Ще одним важливим аспектом є те, що однією із важливих конституційних гарантій прав та свобод людини і громадянина є недопущення їх скасування або звуження їх змісту та обсягу при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів. Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України, оскільки для значної кількості громадян України пільги, соціальні та компенсаційні виплати, інші соціальні гарантії, право на які передбачено чинним законодавством, є додатковими до основних засобами існування, необхідною складовою конституційного права на забезпечення достатнього життєвого рівня (який щонайменше не може бути нижчим від прожиткового мінімуму, встановленого законом), не допускається звуження змісту та обсягу цього права шляхом прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів. Зупинення його дії можливе лише за умови введення надзвичайного стану.

На жаль, Верховна Рада України вже неодноразово порушувала цей принцип, коли розглядала закони України про державний бюджет на відповідний рік. Це змусило Конституційний Суд України у різні роки визнати неконституційними окремі норми Закону України «Про Державний бюджет України на 2001 рік» та Закону України «Про Державний бюджет України на 2004 рік», а також значну частину положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» та Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік».

І, хоча Закон України «Про державний бюджет на 2009 рік» і Закон України «Про державний бюджет на 2010 рік» не містять змін до законів, що встановлюють соціальні гарантії для людей, але до сьогодні ми відчуваємо наслідки попередніх порушень законодавства. Так, до сьогодні є певні правові положення, які передбачають наявність певних соціальних гарантій, оскільки їх обмеження визнано неконституційним. Але, щоб захистити це своє право, особі доводиться відстоювати його у суді. І навіть добившись позитивного рішення у своїй справі, таке рішення залишається невиконаним через відсутність бюджетних коштів на ці цілі, а також відповідної процедури.

Однак засади системи соціального захисту та соціального забезпечення впливають не лише із законодавчих актів України, а й із її міжнародно-правових зобов'язань. Україна є учасником ряду основоположних міжнародних договорів у сфері соціальних прав людини.

Серйозною проблемою тут є реалізація міжнародно-правових зобов'язань України в національному законодавстві. У переважній більшості випадків закони з питань ратифікації міжнародних договорів приймаються без одночасного внесення відповідних змін до законів України, прийняття нових або скасування діючих законів, які не відповідають взятим державою міжнародним зобов'язанням.

В Україні також ще не встановилась практика застосування норм міжнародних договорів (які, згідно з Конституцією України, прирівнюються і навіть мають пріоритет перед законами України) як норм прямої дії, а також майже відсутня судова практика на основі міжнародних договорів. В комплексі вони могли б стати основою для формування додаткових механізмів реалізації та захисту соціальних прав громадян України.

Суттєвою перешкодою для подальшої інтеграції України до Європейського Союзу може стати її здебільшого декларативне приєднання до європейської системи соціальних стандартів та відмова визнати навіть на формальному рівні (ратифікація) значну частину норм європейського права у сфері соціальних прав людини, зокрема, низку положень Європейської соціальної хартії (переглянутої).

Від вирішення цих проблем залежить повний перехід України до європейської моделі розвитку системи соціального захисту та соціального забезпечення.

Аналіз законодавства у сфері соціального захисту та соціального забезпечення, проведений Центром громадської експертизи, визначив, що різноманітні пільги, соціальні виплати та соціальні послуги в Україні безпосередньо передбачені у 58 законах та більше ніж 120 підзаконних нормативно-правових актах. У різні періоди незалежності України законодавці використовували для розвитку національної системи соціального захисту та соціального забезпечення неоднакові підходи та моделі, через що законодавчі акти, прийняті в різний час, характеризуються значною суперечливістю та відмінністю домінуючих форм і видів соціального захисту.<sup>25</sup>

Комплексний аналіз чинного законодавства у сфері соціального захисту та соціального забезпечення підтверджує, що вищі органи державної влади не послуговуються єдиною концепцією, приймаючи нові акти законодавства та намагаючись заповнити існуючі прогалини.

Також зазначається, що чинне законодавство у сфері соціального захисту та соціального забезпечення є безсистемним та непослідовним: при ухваленні законодавчих актів щодо запровадження нових видів пільг, встановлення нових соціальних та компенсаційних виплат, часто не враховується вже діюче регулювання та не проводиться узгодження цих актів з уже чинними актами в інших галузях законодавства.

Значна частина актів чинного законодавства у сфері соціального захисту та соціального забезпечення або окремі їх положення на сьогодні втратили актуальність чи ніколи не застосовувалися на практиці, проте формально продовжують діяти.

Відповідно до аналітичного звіту Центру громадської експертизи більшість пільг, соціальних та компенсаційних виплат, передбачених у чинному законодавстві, не виконують функції пом'якшення негативних наслідків економічних перетворень в Україні для найбільш соціально незахищених категорій населення, а запроваджуються, виходячи з політичних декларацій, і спрямовані на встановлення додаткових соціальних гарантій та преференцій для певних соціальних груп.

Серед усіх форм соціального захисту, які сьогодні використовуються в Україні, домінуюча роль належить пільгам та соціальним виплатам. Такі заходи соціального захисту відтворюються від одного законодавчого акту до іншого, але здебільшого є неадресними і недостатньою мірою виконують функцію соціального захисту та соціальної підтримки найбільш соціально незахищених категорій населення.

Більшість встановлених чинним законодавством пільг, соціальних та компенсаційних виплат мають суто декларативний характер, і їх фінансування за рахунок коштів державного бюджету чи державних цільових позабюджетних фондів або ніколи не здійснювалося, або здійснювалося в недостатньому обсязі чи несистематично. Потрібно зазначити, що загальна чисельність громадян України, які мають право на використання тих або інших видів пільг, встановлених чинним законодавством, становить близько 15 млн. громадян. І за оцінками різних експертів, загальна вартість задекларованих у чинному законодавстві пільг складає від 3,8 до 5,8 млрд. дол. США на рік, проте реально фінансується лише незначна їх частина.

Це в багатьох випадках дає підстави для захисту особою своїх прав на соціальні виплати, які передбачаються законодавством, але не виконуються урядом. Як приклад, можна навести справу щодо визнання незаконними окремих положень постанови Кабінету міністрів

---

<sup>25</sup> Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні. Реальний стан та перспективи реформування. — К.: Центр громадської експертизи, 2009. — 104 с.: [http://www.irf.ua/files/ukr/programs\\_law\\_areas\\_publ\\_2028\\_ua\\_law.pdf](http://www.irf.ua/files/ukr/programs_law_areas_publ_2028_ua_law.pdf)

України, яка позбавляла українських пожежників компенсації за недоотриманий формений одяг, надання якого передбачалося іншими законами.

Справа щодо скасування окремих положень Постанови Кабінету міністрів України № 319 від 08.04.2009 року.<sup>26</sup>

Кабінет міністрів України незаконно позбавив українських пожежників компенсації за недоотриманий формений одяг. Таке рішення прийняв окружний адміністративний суд м. Києва.

За захистом порушених прав до суду звернувся колишній сержант служби цивільного захисту. Пожежник з 1992 по 2009 був змушений купувати спецодяг за власний рахунок. Коли ж за станом здоров'я він був звільнений з посади та звернувся за компенсацією витрачених коштів, йому відповіли, що грошей він не отримає. Адже Кабінет міністрів України, з метою зекономити на пожежниках, прийняв постанову № 319 від 08.04.2009 року.

У ній йшлося про те, що особам рядового та начальницького складу цивільного захисту, звільненим за станом здоров'я, недоотриманий на момент звільнення формений одяг не видається і грошова компенсація не нараховується. Виходило, що купувати формений одяг — це приватні витрати особи, що отримувала й не без того невелику зарплатню.

Постанова діяла майже рік, не зважаючи на те, що її положення суперечили Кодексу законів про працю, Закону України «Про правові засади цивільного захисту», Закону України «Про соціальний і правовий захист військово-вслужбовців та членів їх сімей».

Фактично уряд позбавив десятки тисяч людей, які щодня ризикують життям на службі держави, належних їм коштів. Держава змусила пожежників купувати спецодяг за власний кошт, і не збиралася це компенсувати.

У липні 2010 року суд скасував вказану постанову. За словами адвоката Вячеслава Якубенка, який представляв інтереси вогнеборців у суді: «Бажання влади зекономити бюджетні кошти не може бути аргументом для утисків пожежних, які і так роками купують за власні кошти кітелі, кашкети, чоботи. Хоч оскаржувана постанова і була прийнята ще урядом Тимошенко, нинішній Кабінет міністрів України захищав її в суді, як свою власну», — зауважив адвокат.

Автори дослідження приходять до висновків, що:

- в межах чинного законодавства у сфері соціального захисту та соціального забезпечення деякі громадяни безпідставно користуються певними видами пільг та отримують соціальні виплати, оскільки державі складно контролювати надання соціальної підтримки за такої кількості її видів та одержувачів. Така непрозорість діючої системи дозволяє громадянам безкарно користуватися окремими заходами соціального захисту з боку держави, не маючи для того достатніх підстав;
- соціальні потреби найбільш соціально незахищених категорій населення в Україні задовольняються недостатньою мірою: високий рівень бідності, особливо у сім'ях із дітьми та сім'ях з інвалідами або непрацюючими особами працездатного віку, свідчить про недостатню ефективність механізмів соціальної підтримки з боку держави найбільш соціально незахищених категорій населення;
- система передбачених чинним законодавством пільг, соціальних та компенсаційних виплат, соціальних послуг значною мірою не співвідноситься з діючою системою бюджетного фінансування, яка в основному ґрунтується на «формульному» підході, що не враховує реальної потреби в матеріальному забезпеченні соціально незахищених категорій населення, а також реальної вартості пільг та послуг.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Справа підтримувалася Фондом стратегічних справ УГСПЛ <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1278409519>

<sup>27</sup> Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні. Реальний стан та перспективи реформування. — К.: Центр громадської експертизи, 2009. — 104 с.: [http://www.irf.ua/files/ukr/programs\\_law\\_areas\\_publ\\_2028\\_ua\\_law.pdf](http://www.irf.ua/files/ukr/programs_law_areas_publ_2028_ua_law.pdf)



### 3.2. ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНІ ПІЛЬГИ І СУБСИДІЇ, ЯК ЕЛЕМЕНТ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

За останній час в Україні значно підвищилися тарифи на житлово-комунальні послуги. Так, ціна тільки на газ для населення в Україні зросла на 50%, тарифи на опалення та водопостачання у Києві зросли на 30–40%, також зросли ціни на житлово-комунальні послуги в інших регіонах.

Державні органи, які згідно із законодавством відповідальні за управління цінами і тарифами на житлово-комунальні послуги, фактично не контролюють питання тарифоутворення. Тому мають місце значні коливання собівартості та рівня відшкодування її затвердженими тарифами — максимальний показник собівартості комунальної послуги одного виду перевищує мінімальний по Україні у 2,5–4 рази. Це свідчить про різні підходи до формування собівартості послуг і визначення тарифів для населення, часто без врахування платоспроможності громадян. Станом на 1 січня 2010 року собівартість виробництва теплової енергії в Ужгороді була у 3,7 разів більшою, ніж у Києві; собівартість водовідведення у Полтаві у 4,2 рази більшою, ніж у Сімферополі.<sup>28</sup> Тобто, можна ставити питання про справедливість і обґрунтованість встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги.

Усі ці обставини значною мірою вплинули на те, що рівень якості життя в Україні за цей період знизився. Значно збільшилась заборгованість із оплати житлово-комунальних послуг, яка і надалі постійно зростає. Зокрема, станом на 1 січня 2008 року заборгованість становила 7,2 млрд. грн., а на 1 липня 2010 року — 10,5 млрд. грн.

У зв'язку із цим особливого значення набуває захист соціально вразливих верств населення, які не мають можливості оплачувати комунальні послуги. Надання за рахунок бюджету субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг є доволі дієвим елементом соціального реагування на ці виклики у багатьох країнах.

У 2010 році Кабінетом міністрів України, був запроваджений спрощений порядок отримання субсидій, які компенсують частину витрат на комунальні послуги. Плата громадян за житлово-комунальні послуги при призначенні житлової субсидії була зменшена з 20 до 15 відсотків середньомісячного сукупного доходу.

Водночас, як зазначає Рахункова палата України, в Україні існує непрозорий і складний механізм надання пільг і субсидій населенню та компенсації надавачам послуг не-одержаних внаслідок цього доходів. А також було констатовано, що Міністерство праці та соціальної політики України і Міністерство фінансів України не створили ефективної системи управління коштами субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та субсидій для оплати житлово-комунальних послуг, здатної забезпечити дотримання принципів соціального захисту, рівності при розподілі суспільного багатства, надання населенню якісних послуг за обґрунтованими тарифами.<sup>29</sup>

Багато з тих людей, які потребують соціального захисту не зможуть отримати субсидії через наявність формальних перешкод, зокрема, пов'язаних з непрозорістю економіки, а також доходів, які отримують багато українців.

Крім того, є суттєві проблеми з відшкодуванням за надані населенню пільги і субсидії з оплати житлово-комунальних послуг, зокрема, така проблема склалася у Львові. Борг управління соціального захисту Львівської міської ради перед підприємствами-надавачами комунальних послуг, а відповідно, й пільг, на червень 2010 року становив приблизно 2 млн. 300 тис. грн. У той же час субвенція, що надійшла для відшкодування з державного бюджету, становила лише 15% від потреби в коштах.

Заступник начальника обласного управління соціального захисту Н.Кузяк зазначила: «Переважно, нам надходять щомісяця готівкові кошти в розмірі 15–18% від потреби. За півроку розмір не складав більше 20% потреби». Вона прокоментувала: «Я особисто теле-

<sup>28</sup> Стефанюк І. Надання житлово-комунальних пільг — необхідність і проблеми // Фінансовий контроль № 7 (60) 2010 р. ст. 8-13.

<sup>29</sup> Стефанюк І. Надання житлово-комунальних пільг — необхідність і проблеми // Фінансовий контроль № 7 (60) 2010 р. ст. 8-13.

фонувала в управління соцзахисту різних областей України — до Харківської, Одеської, Донецької, Рівненської, Вінницької, щоб з'ясувати, яка у них ситуація із відшкодуванням пільг і субсидій. Виявляється, однакова. Це загальнодержавна ситуація. На відшкодування надходить в межах 10–20% від потреби».<sup>30</sup>

Про проблеми із фінансуванням також каже і голова бюджетної комісії Рівненської обласної ради, член Рівненського виконкому Олег Хомич. «Урядовці говорять, що не буде жодних питань по субсидіях та пільгах, натомість жодних фінансових підкріплень в обласному бюджеті по дотаціях не передбачено, а підняття тарифів, очевидно, не за горами», — зазначає він.<sup>31</sup>

І хоча від недофінансування поки що страждають підприємства-надавачі житлово-комунальних послуг, у яких утворюється заборгованість, зрозумілим є те, що у випадку невирішення цієї проблеми у подальшому це відчують і ті люди, які безпосередньо отримують пільги і субсидії.

Не завжди спрацьовує і спрощений порядок отримання субсидій. Так, ще на початку масового субсидювання населення чиновники розповідали, що найпростіше буде пенсіонерам, що їм навіть не треба буде виходити з дому. Та навіть тут виникли проблеми. Адже не просто навчити кожного потенційного отримувача субсидії, особливо пенсійного віку, правильно заповнити документи. Для прикладу, майже тисяча конвертів, які отримали пенсіонери Рівненської області для оформлення субсидій, вже повернулися в управління праці та соціального захисту, і більшість із них мають неточності. Навіть представник влади, заступник голови Рівненської облдержадміністрації Юрій Кічатий акцентував увагу на тому, що слід підійти до цього процесу зважено та обміркувати інформацію, яку просять вписати в кожній графі.<sup>32</sup>

Важливо відзначити також і проблеми, які виникають при наданні пільг по оплаті житлово-комунальних послуг. Зокрема, для багатьох категорій пільговиків немає положення, яке б визначало надання пільг у межах встановлених (середніх) норм споживання цих послуг. А оскільки пільги не обмежені об'єктивними нормами споживання, це призводить до того, що пільговик, який споживає більше житлово-комунальних послуг (внаслідок більшої сім'ї, площі квартири, наявності господарських приміщень тощо) дотується державою у більшому розмірі.

Наприклад, у Дніпропетровській і Харківській областях при перевищенні рівня пенсійного забезпечення пенсіонерів суддів і слідчих прокуратури проти пенсіонерів-педагогів і медиків у 6 разів, зазначеним категоріям пільговиків надається практично однаковий обсяг пільг (таблиця 1).

Таблиця 1<sup>33</sup>. Порівняльний аналіз надання пільг окремим категоріям і розміру виплачених їм пенсій у 2009 році

	Пенсіонери — судді у відставці (знижка 50%)	Пенсіонери — слідчі прокуратури (знижка 50%)	Пенсіонери — педагоги на селі (знижка 50%)	Пенсіонери — медики на селі (знижка 50%)
<i>Дніпропетровська область</i>				
Надано пільг у розрахунку на 1 особу, грн	927	932	1041	1165
Середньомісячний розмір пенсій, грн	5183	5087	722	748
<i>Харківська область</i>				
Надано пільг у розрахунку на 1 особу, грн	741	1331	1041	1042
Середньомісячний розмір пенсій, грн	4757	5187	723	726

<sup>30</sup> Уряд відшкодовує лише до 20% наданих львів'янам субсидій <http://www.zaxid.net/newsua/2010/8/4/150013/>

<sup>31</sup> А чи реально оформити субсидію? <http://www.reporter.rovno.ua/current/1382>

<sup>32</sup> А чи реально оформити субсидію? <http://www.reporter.rovno.ua/current/1382>

<sup>33</sup> Стефанюк І. Надання житлово-комунальних пільг — необхідність і проблеми // Фінансовий контроль № 7 (60) 2010 р. ст. 8–13.

### 3.3. ГАРАНТІЇ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСІБ ПОХИЛОГО ВІКУ

Ми звикли до того, що пенсія — це виплати, які ми заробили тяжкою працею, і держава зобов'язана забезпечити її надання на рівні, що гарантує, як мінімум, гідне життя. Важко не погодитися з таким твердженням у цивілізованій державі у XXI столітті. З іншого боку, всі аналітичні дослідження вказують на поглиблення кризи пенсійної системи, яка впливає на всі державні фінанси та створює загрозу для економічного розвитку України.

Усі без винятку фахівці сходяться на думці, що вітчизняна пенсійна система перебуває в критичному стані і потребує негайного реформування.

До сьогоднішньої пенсійної системи експерти висувають дві ключові взаємопов'язані претензії. По-перше, вона не спроможна забезпечити гідний рівень життя пенсіонерів. По-друге, навіть з урахуванням нинішнього злиденного рівня пенсій вона є непосильним тягарем для державного бюджету, за рахунок якого покривається дефіцит бюджету Пенсійного фонду. Іншими словами, на потреби пенсіонерів відволікаються кошти, що призначаються на інші суспільні потреби: освіту, науку, медицину, армію тощо.

Загальноприйнятим показником рівня пенсій є коефіцієнт заміщення, тобто відношення середньої пенсії до середньої заробітної плати. Відповідно до норм Міжнародної організації праці, він має становити не менш як 55%. За останні кілька років цей коефіцієнт в Україні загалом збільшувався і досяг, для прикладу, у 2009 році 49%. Для порівняння: в Італії та Іспанії він становить 90%, Швеції та Німеччині — 65, Франції, Японії, США — 50%. Іншими словами, Україна має хоч і менший, але цілком порівнянний показник.<sup>34</sup>

Проте пенсіонерів мало цікавлять всілякі коефіцієнти. Їх цікавить реальний розмір пенсії. За середньої зарплати у 2009 році в 1906,0 грн. середній розмір пенсії за віком становив 942,7 грн. Але навіть якби він досягав, скажімо, 1340,0 грн. і коефіцієнт становив би 70%, чи змінило б це ситуацію докорінно. Напевне, що ні. Навіть якби було доведено цей горезвісний коефіцієнт до 100%, український пенсіонер усе одно не зможе споживати таку ж кількість життєвих благ, як, для прикладу, шведський.

Причина криється в рівні відліку. Занадто низьким є рівень офіційних зарплат, з яких сплачуються страхові внески. Проблема пенсійної системи полягає в одному: тіньові зарплати платити можна, а тіньові пенсії — ні. Пенсія за природою своєю прозора й офіційна.

У більшості експертів не має ілюзій з приводу викорінення тіньової економіки. Так, це можливо. Але цього не захотіли зробити попередні уряди, не хоче нинішній і, напевне що, не захочуть і наступні. Надто багато інтересів переплетено навколо тіньового сектора. Ця специфічна галузь культивувалася протягом двох десятиліть і пустила надто глибоке коріння. Відповідно, й зусилля з її ліквідації мають бути величезні і підкріплені відповідною кількістю державної волі.

Зауважимо також, що наповнюваність Пенсійного фонду за інших однакових умов залежить від співвідношення кількості пенсіонерів і платників страхових внесків. І тут українські реалії зовсім безрадісні. Старіння населення в Україні, аналогічно до інших країн, призводить до систематичного погіршення співвідношення між населенням працездатного та непрацездатного віку. Згідно із сучасними демографічними прогнозами Інституту демографії та соціальних досліджень НАН України, все населення України у працездатному віці, яке не досягло пенсійного віку, зменшиться з 27,2 млн. у 2009 році до 22,9 млн. у 2025-му і 17 млн. у 2050-му.<sup>35</sup>

Водночас, якщо не буде реформ у пенсійній системі, кількість населення пенсійного віку збільшиться з 11,7 млн. у 2009 році до 14 млн. у 2050-му. Фактична кількість платників внесків є набагато меншою, ніж кількість працездатних, а кількість пенсіонерів — більшою,

<sup>34</sup> Підвищувати треба не пенсійний вік, а офіційну зарплату. Пенсійна реформа очима не стороннього. Коваль О. // Дзеркало тижня № 33 (813) 11–7 вересня 2010 <http://www.dt.ua/2000/2650/70348/>

<sup>35</sup> Виправлення пенсійної системи М. Свенціцькі // Дзеркало тижня № 17 (797) 30 квітня — 14 травня 2010 <http://www.dt.ua/2000/2650/69370/>

ніж кількість осіб у непрацездатному віці. У 2009 році на 100 осіб, які сплачували пенсійні внески, припадало 88 осіб, які отримували пенсію. У 2025-му припадатиме вже 100 пенсіонерів на 100 платників пенсійних внесків, а у 2050-му — 125 пенсіонерів на 100 осіб, які сплачують пенсійні внески.

З демографічних тенденцій випливає, що без радикальних реформ пенсійної системи майбутні пенсіонери потраплять у набагато гіршу ситуацію, ніж нинішні. Середня пенсія у 2009 році становила 40% від середньої заробітної плати, у 2050-му становитиме тільки 28%.

Обидва негативні чинники (низький рівень офіційних зарплат і демографічна ситуація) на сьогодні набули системного характеру, тобто не можуть бути виправлені з допомогою локальних заходів. Проблеми усунення цих чинників мають різний ступінь складності і різний часовий горизонт. Перелом демографічної ситуації є найскладнішим завданням і дасть результат у найкращому разі через 20 років. Проте в будь-якому випадку слід усвідомлювати, що кардинальне розв'язання проблеми рівня життя пенсіонерів лежить поза рамками пенсійної системи.

Магістральні напрямки реформ, що обговорюються в наукових, законодавчих, чиновницьких, профспілкових та інших колах, не викликають сумнівів. Це — модернізація солідарної, впровадження накопичувальної і стимулювання добровільної складових пенсійної системи.

Стосовно солідарної системи найчастіше пропонують усунути диспропорції в розмірах пенсій, ліквідувати дострокові і пільгові пенсії, запровадити заборону або обмеження на одержання пенсій працюючими пенсіонерами тощо. Безумовно, за нинішніх умов усі ці заходи потрібні й важливі хоч би тому, що більшість із них зміцнюють віру населення в соціальну справедливість. Проте слід зауважити, що в кращому разі вони лише сприятимуть більш справедливому (з погляду більшості населення) розподілу пирога, жодним чином не збільшуючи його розмірів. Інакше кажучи, вони здатні лише частково зменшити дефіцит Пенсійного фонду. Саме зменшити — навіть не зробивши його бездефіцитним.

Окремо слід згадати проблему підвищення пенсійного віку. Так, Міжнародний Валютний Фонд наполягає на цьому. Так, це відповідає світовій практиці. Але водночас слід пам'ятати, що в цього кроку є один реальний аргумент про — часткове зменшення горезвісного дефіциту бюджету Пенсійного фонду. Причому тимчасове, якщо брати масштаби державної політики.

Варіант, запропонований Програмою економічних реформ України на 2010–2014 роки (підвищення пенсійного віку для жінок до 60 років поступово по півроку щорічно в 2012–2021 роках), з фінансової точки зору є найменш ефективним з усіх обговорюваних в експертному середовищі. У разі його реалізації зниження дефіциту бюджету Пенсійного фонду навіть у розпал реформи не перевищить 20% його розміру.

Решту аргументів на користь підвищення пенсійного віку (повніша реалізація трудового потенціалу, підвищення рівня життя пенсіонерів, зниження проблеми дефіциту робочої сили, зростання ВВП тощо) слід вважати не більш ніж хорошою міною при поганій грі.

Виникає закономірне запитання: чи варта шкурка вичинки? Україн важко відповісти на запитання, що важливіше для держави та її громадян — часткове зниження дефіциту бюджету Пенсійного фонду чи цілий букет негативних демографічних, соціальних та інших наслідків. Серед них — неминуче збільшення контингенту пенсіонерів за інвалідністю, додатковий тиск на ринок праці. Про політичні наслідки підвищення пенсійного віку згадувати взагалі немає сенсу.

За великим рахунком, усі кроки, спрямовані на модернізацію діючої солідарної системи, покликані всіма доступними засобами відкласти, відтягнути подальше сповзання Пенсійного фонду в провалля, і не більше того. Тому їх навряд чи можна вважати реформою в буквальному розумінні цього слова, оскільки вони не змінюють кардинальним чином принципу дії системи.

У загальному контексті справді реформаторським кроком можна вважати запровадження накопичувальної складової. Так само, як і солідарна, накопичувальна система є обов'язковою, тобто внески до неї роблять не на добровільних, а на обов'язкових засадах. Проте є принципова відмінність. Солідарна система не передбачає грошових накопичень на індивідуальному рахунку. В цей же час урядом постійно відкладається впровадження обов'язкової накопичувальної системи. Цього разу відклали до 2012 року.

Важливо зазначити, що на сьогодні ще не прийнято жодних законодавчих актів, які б реалізовували завдання пенсійної реформи, а отже, тяжко аналізувати їх ефективність чи неефективність.

На відміну від солідарної, накопичувальна система передбачає персоніфікацію пенсійних внесків, тобто індивідуальне накопичення коштів у процесі трудової діяльності на індивідуальному рахунку. Саме ці кошти й будуть основним джерелом пенсії у старості.

Солідарна система породжує до себе абстрактно-відсторонене ставлення з боку працівника як до своєрідного податку. Накопичувальна ж за своєю економічною сутністю є відкладеним доходом. Фактично, це індивідуальний пенсійний фонд, і людина бачить прямий зв'язок між своєю зарплатою сьогодні та розміром пенсії в старості.

Маємо кардинально іншу ідеологію. У солідарній системі людина змушена сподіватися на майбутнє покоління своїх співвітчизників, кількість яких до того ж постійно скорочується. А в накопичувальній системі людина може сподіватися тільки на саму себе: розмір накопичень визначається її легальною зарплатою, сумарним виробничим стажем та якістю управління пенсійними активами.

Накопичувальна система зрозуміла й прозора. У ній немає хитромудрих формул, поняття нормативного та понаднормативного виробничого стажу й багато інших малозрозумілих атрибутів солідарної системи. До речі, і з технічної точки зору її реалізація не є надто вже складним завданням.

Проте вона має дві особливості, зумовлені тим, що працівник робить внески в систему впродовж усієї своєї трудової діяльності, не маючи можливості вилучити їх до настання пенсійного віку. Звідси перша особливість — необхідність найсуворішого контролю над забезпеченням належного управління. Навіть коли припустити, що пенсійний вік залишиться на рівні 60 років, майбутні покоління відраховуватимуть внески з початку трудової діяльності. І ці внески накопичуватимуться в системі впродовж мінімум 35 років. І цими внесками необхідно буде управляти.

Звідси вимога до системи — найжорстокіший контроль із боку держави. Контроль на підставі розширених повноважень, які при цьому супроводжуються реальною, а не задекларованою відповідальністю. Збереження пенсійних активів у накопичувальній системі і неможливість зловживань із боку посадових осіб мають бути реально гарантовані державою.

Друга особливість впливає з необхідності впродовж тривалого часу управляти накопиченими коштами. Навіть за умови абсолютної, стовідсоткової чесності посадових осіб будь-які інвестиції можуть наразитися на ризики. Безризикових інвестицій не буває за визначенням. Тому процеси управління пенсійними накопиченнями мають бути побудовані в такий спосіб, аби зводити ризики до мінімуму й забезпечити вкладення коштів у диверсифіковані фінансові інструменти.

З напрямками вкладення коштів і диверсифікацією просто — достатньо закласти відповідні обмеження в законодавство та контролювати їхнє дотримання. А от перша складова (ризики відсоткових ставок, валютних курсів, котирувань цінних паперів та інших фінансових інструментів) можуть бути лише частково, із певною часткою ймовірності мінімізовані запровадженням необхідних правил і норм. Проте такі правила і норми мають бути розроблені та впроваджені в практику управління пенсійними активами накопичувальної системи. А мінімальним критерієм ефективності управління має бути захист накопичень від інфляції.

Окремо слід згадати проблему перехідного періоду. Пенсійна система досить зрозуміло (добре чи погано — інше питання) функціонує нині. Досить зрозуміло вона функціонувати-

ме після завершення перехідного періоду, коли підуть на пенсію ті, хто почне робити внески до накопичувальної системи, шойно отримають трудову книжку. Залишаються дві категорії працівників. Перша — ті, чий вік нині коливається між 40 роками та пенсійним. Це завтрашні пенсіонери. Відповідно до ідеології впровадження накопичувальної системи, вони не встигають зробити достатніх накопичень, тож залучати їх до накопичувальної системи просто немає сенсу. Отже, джерелом їхніх пенсій, як і раніше, залишатиметься солідарна система.

Друга категорія — нині працюючі люди молодше від 40 років. Це післязавтрашні пенсіонери. Вони встигнуть зробити певні пенсійні накопичення, але їхній розмір буде то більше недостатнім, що ближче сьогодні вік до 40 років. Отже, джерелом пенсій цих людей разом із власними накопиченнями мають бути кошти солідарної системи.

Сьогодні, умовно кажучи, із солідарної системи кожному працівникові виплачується вся пенсія повністю. Після завершення перехідного періоду із солідарної системи кожному пенсіонеру має виплачуватися якась мінімальна пенсія. Її джерелом повинні бути внески до солідарної системи в мінімально необхідному обсязі.

Звідси впливає проблема балансування доходів Пенсійного фонду в перехідному періоді, точніше, оптимізації співвідношення відрахувань до солідарної і накопичувальної систем. Інтуїтивно зрозуміло, що внаслідок демографічних процесів зазначене співвідношення має змінюватися на користь накопичувальної системи та визначатися не на око, а з використанням відповідної багатофакторної математичної моделі.

Звичайно, сама по собі накопичувальна система не є панацеєю. У накопичувальній системі, так само, як і в солідарній, нарахування робляться не на всю, а лише на офіційну зарплату. І коли новоспечений пенсіонер з'ясує, що його персональних накопичень явно недостатньо для задоволення його ж амбіцій, докоряти можна буде лише самому собі.

У цьому контексті має особливий сенс існування недержавного пенсійного забезпечення, яке розвивається в Україні з 2004 року. На сьогодні у цій галузі створена вся необхідна інфраструктура та сформоване повноцінне конкурентне середовище. Проте, як і раніше, не досягнуто цілей, задекларованих при впровадженні системи. Реально недержавним пенсійним забезпеченням охоплено не більш як 3% працездатного населення. Сумарний обсяг залучених коштів не досягає й 1 млрд. грн. Досить скромний результат для п'яти років розвитку.

Сподівання на те, що добровільні накопичення можуть становити значний сегмент у пенсійній системі, на сьогодні явно завищені. Оскільки людина самостійно вирішує, чи вступати їй до системи добровільного накопичення, відрахування на майбутню пенсію починають конкурувати з іншими статтями витрат (харчування, одяг, товари тривалого користування, освіта, лікування тощо), які на певних етапах життєвого циклу стають більш нагальними. Іншими словами, добровільні пенсійні накопичення — забавка для багатих суспільств, до яких Україна, на жаль, не належить.

Крім того, є ще дві причини, які гальмують розвиток недержавного пенсійного забезпечення. По-перше, населення (цілком, до речі, обґрунтовано) не довіряє фінансовим інституціям. Події кінця 2008 року вкотре розтоптали боязкі паростки довіри до політики Національного банку України.

По-друге, нинішніх стимулів явно недостатньо, щоб реально зацікавити працівників та роботодавців. Потрібна додаткова мотивація роботодавців, яка може базуватися виключно на економічній вигоді.

Тому зусилля фахівців слід зосередити на розробці стимулів не грошового характеру. Наприклад, у разі підвищення пенсійного віку в солідарній системі до учасників НПФ (Недержавного пенсійного фонду) могли б застосовуватися окремі правила визначення пенсійного віку. Аналогічні механізми можуть бути розроблені для системи освіти, охорони здоров'я тощо.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Підвищувати треба не пенсійний вік, а офіційну зарплату. Пенсійна реформа очима не стороннього. Коваль О. // Дзеркало тижня № 33 (813) 11 — 17 вересня 2010 <http://www.dt.ua/2000/2650/70348/>

Багато проблем виникають і щодо виконання існуючого пенсійного законодавства. Зокрема, у 2009 році працюючим пенсіонерам виплачували менше коштів, ніж передбачено законодавством.

Так, Постанова Кабінету міністрів України № 530 «Деякі питання соціального захисту окремих категорій громадян» передбачає, що у випадку перерахунку пенсії з більшого заробітку із урахуванням страхового стажу, набутого після її призначення, має застосовуватись показник середньомісячної заробітної плати на одну особу за рік, що передує перерахунку пенсії.

Проте, Міністерство праці та соціальної політики і Пенсійний фонд України приймають роз'яснення (лист № 20/0/18-09/039 від 11.03.2009 р.), в якому визначено, що перерахунок пенсії у 2009 році проводиться із застосуванням показника заробітної плати за 2007 рік.

Це означає, що в 2009 році ми отримали велику кількість ошуканих пенсіонерів. Яким виплатили менше коштів, ніж передбачено законодавством. Адже, виявляється, лист міністерства чомусь є важливішим за постанову Кабінету міністрів України.

Звісно, це питання потребує врегулювання шляхом внесення змін до законів, які регулюють пенсійне забезпечення. Про це повідомило Українську Гельсінську спілку з прав людини Міністерство праці і соціальної політики. Але ж до його законодавчого вирішення держава має діяти у відповідності до законодавства, а не шукати шляхи зекономити на пенсіонерах.<sup>37</sup>

Згодом Міністерство юстиції України звернулося до Міністерства праці та соціальної політики та Пенсійного фонду з вимогою відкликати лист з місць застосування та скасувати його. Адже ці дві установи своєю вказівкою порушували українське законодавство.<sup>38</sup>

Генеральна прокуратура України також знайшла в діях посадових осіб Міністерства праці і соціальної політики та Пенсійного фонду України ознаки складу злочину. У відповідь на депутатське звернення Генеральна прокуратура винесла протест на незаконні дії посадових осіб Міністерства праці та соціальної політики і Пенсійного фонду України.<sup>39</sup>

Також протягом довгого періоду часу в Україні діяли дискримінаційні положення пенсійного законодавства, які обмежували право людей на пенсію у випадку виїзду на постійне місце проживання до інших країн.

Проблема порушення прав українців на пенсію, коли вони виїжджають в іншу країну, стоїть вже дуже давно. Багато списів було зламано у боротьбі пенсіонерів із державними органами щодо їх права на пенсійне забезпечення.

І все впиралося у положення Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», які передбачали, що виплата пенсій припиняється на весь час проживання пенсіонера за кордоном. І тільки у випадку, якщо є міжнародний договір про соціальне забезпечення з відповідною державою, у пенсіонера з'являвся шанс отримати те, на що він заслужив своєю працею.

Фактично право пенсіонерів на отримання пенсії ставилось у залежність від дій держави по підписанню міжнародних договорів з тої чи іншою країною. Законодавчо була створена така ситуація, у якій громадяни, працюючи на території України і сплачуючи страхові внески, були позбавлені можливості одержувати цю пенсію.

І тільки після прийняття рішення Конституційного суду України (25-рп/2009 від 7 жовтня 2009 року) про визнання неконституційними цих положень пенсійного законодавства у пенсіонерів з'явився шанс захистити своє право на пенсію.

Крім того, Конституційний суд у своєму рішенні зазначив, що Верховна Рада України має звернути увагу на необхідність приведення у відповідність до Конституції України положень інших законів, які регламентують виплату пенсій пенсіонерам, які постійно прожи-

<sup>37</sup> Держава ошукала пенсіонерів <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1254745773>

<sup>38</sup> Пенсійний фонд та Мінпраці порушили законодавство України <http://www.khpg.org/index.php?id=1261861143>

<sup>39</sup> Пенсіонерам недодають щомісяця по 250-400 грн <http://ua.glavred.info/archive/2009/06/23/101255-3.html>

вають у державах, з якими Україною не укладено відповідного договору. Але до сьогодні це питання законодавчо не визначено, і права таких пенсіонерів й надалі порушуються.

Важливим також є зазначити, що Конституційним судом України однозначно поставлено питання про обов'язок держави прийняти закон про відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними. Але оскільки до сьогодні немає також і цього закону, який визначає порядок та умови такого відшкодування, то фактично не можливо його отримати.<sup>40</sup>

### 3.4. ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЄДИНОГО СОЦІАЛЬНОГО ВНЕСКУ

Потрібно зазначити, що в останні два роки були здійснені чергові спроби запровадити єдиний соціальний внесок в Україні.

Так, на початку липня 2010 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», який згодом був підписаний Президентом України. Цей документ пропонує запровадити в Україні єдину систему збору страхових внесків, їх обліку та контролю за повнотою і своєчасністю сплати, а також єдину інформаційну систему платників страхових внесків та застрахованих осіб.

У законі наголошується, що введення єдиного соціального внеску, який пропонується ввести з 1 січня 2011 року, дозволить значно спростити взаємодію платників з фондами соціального страхування.

Водночас, цей законодавчий документ не уникнув проблем, які можуть значно зменшити користь від нього. Це засвідчує аналіз цього документу Головним науково-експертним управлінням Верховної ради України ще як проекту закону, прийнятого за основу. І потрібно зазначити, що концептуальні зауваження цього органу в подальшому так і не були враховані.

Зокрема, на думку Головного науково-експертного управління, у концептуальному відношенні цей закон виглядає досить вразливим, оскільки з точки зору теорії державного управління не повною мірою узгоджується із закономірностями будь-якої управлінської діяльності (в тому числі у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування). Згідно з її постулатами запровадження єдиного соціального внеску об'єктивно має супроводжуватися створенням єдиного фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування, управління яким має здійснювати єдиний в організаційному відношенні орган управління.<sup>41</sup>

Натомість у законі пропонується всупереч цим закономірностям зберегти існуючу систему відповідних фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, які є відносно відокремленими страховими фондами, управління якими здійснюється через відповідні відносно відокремлені органи управління, створені з метою управління цими фондами. За змістом законопроекту вони, поряд з органами Пенсійного фонду України, продовжуватимуть здійснювати частину управлінських функцій щодо відповідних страхових фондів, що об'єктивно призведе до дублювання їх управлінських функцій у відповідних сферах загальнообов'язкового державного соціального страхування України, до виникнення конфліктів та непорозумінь між Пенсійним фондом України та органами управління відповідними страховими фондами. У сукупності зазначені вище чинники, на думку Головного науково-експертного управління негативно позначаються на ефективності управління у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування України в цілому.

---

<sup>40</sup> Українцям за кордоном пенсії мають виплатити. Але чи компенсують моральну шкоду? <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1255086207>

<sup>41</sup> Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на проект Закону України «Про збір та облік єдиного соціального внеску» (№ 6525 від 15.06.2010 р.) [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=37981](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=37981)



Необхідно зазначити, що при запровадженні єдиного соціального внеску важливо було провести системне реформування всіх органів загальнообов'язкового державного соціального страхування та законодавства у цій сфері, яке мало б завершитися створенням єдиного органу, який забезпечував би виконання функцій щодо консолідації збору, ведення обліку та здійснення контролю за сплатою та використанням єдиного соціального внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. На жаль, цього зроблено не було.

Крім того, до зазначеного закону експерти мають ще доволі багато зауважень. Так, цим законом вносяться зміни до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», які не стосуються теми законопроекту. А саме, проектом виключаються положення щодо добровільної участі в цьому виді страхування самозайнятих осіб та фізичних осіб — суб'єктів підприємницької діяльності. Такі особи в обов'язковому порядку підлягають страхуванню на випадок безробіття. Також, змінами до цього Закону до кола осіб, які підлягають обов'язковому страхуванню на випадок безробіття, включені працюючі пенсіонери.

Важливо що, такі зміни до зазначеного Закону порушують один із діючих принципів загальнообов'язкового державного соціального страхування щодо обов'язковості страхування лише найманих працівників, що є соціальним захистом цієї категорії осіб, гарантованим державою. Стосовно осіб, які забезпечують себе роботою самостійно (в тому числі, виконуючи будь-які роботи за цивільно-правовими договорами), фізичних осіб-підприємців, то вони мають право на матеріальне забезпечення згідно із цим видом страхування за умови сплати страхових внесків на добровільних засадах, що є аналогічним страхуванню у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності.

Одночасно слід зазначити, що, встановлюючи обов'язковість страхування на випадок безробіття працюючих пенсіонерів, порушується логіка забезпечення державою соціального захисту громадян, оскільки ця категорія осіб уже отримує пенсію і не потребує подвійного захисту.

Із віднесенням зазначених категорій осіб до тих, хто в обов'язковому порядку підлягає страхуванню на випадок безробіття, в Законі України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» відповідно передбачено розмір єдиного внеску для його платників з урахуванням спрямування його частини на загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття. У такий спосіб для цієї категорії платників збільшується розмір єдиного внеску.

Головне юридичне управління Верховної ради України при аналізі цього закону відзначало, що положення щодо розширення кола осіб, які підлягають обов'язковому страхуванню на випадок безробіття, та спрямування частини сплаченого ними єдиного внеску на страхування на випадок безробіття не відповідають вимогам статті 22 Конституції України та потребують виключення з проекту.<sup>42</sup> Незважаючи на обґрунтованість цього зауваження Верховна рада України при прийнятті закону його також не врахувала.

### 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.

---

<sup>42</sup> Зауваження Головного юридичного управління Верховної ради України до проекту Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» (реєстраційний № 6525) [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=37981](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=37981)

## ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

---

3. У повному обсязі передбачати фінансування закріплених у законодавстві гарантій дотримання соціально-економічних прав.
4. Удосконалити розрахунок прожиткового мінімуму, зокрема, затвердити новий набір продуктів харчування та набір непродовольчих товарів та послуг, затвердити нову методику розрахунку цього показника.
5. Відмовитись від використання показника «рівня забезпечення прожиткового мінімуму», який необґрунтовано знижує мінімальні соціальні гарантії, що декларуються у законодавстві.
6. Удосконалити регулювання якості харчових продуктів, а також безпеки та якості питної води.
7. Запроваджувати заходи, спрямовані на забезпечення доступності житла, не допускати безпідставного виселення із житла (наприклад. гуртожитків), порушення прав на доступність житла вразливих категорій населення.
8. Забезпечити належне фінансування і зрозумілі та ефективні механізми впровадження програми надання соціального житла, а також розвиток мережі центрів реінтеграції, соціальних готелів для бездомних громадян.
9. Удосконалити роботу щодо забезпечення вразливим верствам населення соціального захисту у зв'язку із підвищенням тарифів на житлово-комунальні послуги, зокрема, функціонування прозорої та ефективної системи житлово-комунальних пільг та субсидій.
10. Поступово зменшити частку прямого державного фінансування соціальних потреб та підвищити частку фінансування з боку населення на основі збільшення всіх доходів, насамперед заробітної плати, пенсії, інших видів соціальних трансфертів.
11. Запровадити єдину адресну соціальну допомогу на випадок непередбачуваних життєвих обставин — смерті родича, важкого захворювання, стихійного лиха, соціальних конфліктів.
12. Забезпечити жорсткий зв'язок між соціальними пільгами, що надаються, та джерелами й механізмами відшкодування їхньої вартості надавачам.
13. Впровадити уніфіковані підходи до визначення розміру видатків державного бюджету на відшкодування витрат надавачам пільгових послуг.
14. Продовжувати реформувати пенсійну систему шляхом впровадження накопичувального рівня цієї системи, створити передумови для цього.
15. Уникати дискретного підвищення мінімальної пенсії; запровадити правило індексації, за якого підвищення пенсії буде прив'язане до індексу споживчих цін, розрахованого для груп населення з різними доходами.
16. Удосконалити регулювання та нагляд за недержавними пенсійними фондами з урахуванням міжнародного досвіду та консультацій.
17. Створити механізми для реалізації рішення Конституційного Суду щодо невідповідності Конституції України Закону «Про Державний бюджет на 2008 рік».
18. Здійснити заходи щодо вдосконалення правового регулювання системи єдиного соціального страхування, розробити механізми його впровадження і недопущення використання «корупційних схем» у процесі функціонування системи.

## XVI. ПРАВО НА ПРАЦЮ<sup>1</sup>

### 1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Право на працю є одним із основних соціально-економічних прав. Як зазначено у Статуті Міжнародної організації праці (МОП), загальний і тривалий мир може бути встановлено лише за умови, що він ґрунтується на соціальній справедливості. А також відзначається, що незадовільні умови праці, які спричиняють несправедливість, потребу та злидні великій кількості людей, можуть викликати заворушення настільки великі, що мир і гармонія у світі будуть поставлені під загрозу.

Крім того, важливо усвідомити внутрішній зв'язок між працею та людською гідністю, оскільки право на працю визначає можливість людей займатися працею для забезпечення як свого матеріального добробуту, так і духовного розвитку в умовах свободи та гідності, економічної безпеки та рівних можливостей.

Останні два роки були досить складними для економіки України. Значні труднощі існували у сфері забезпечення трудових прав. Збільшення кількості безробітних, а також тих, хто працює скорочений робочий тиждень, перебуває в неоплачуваних відпустках, тих, кому затримують зарплату чи платять її неофіційно, сприяли значному зниженню життєвого рівня людей. Усе це яскраво продемонструвало існуючі недоліки у забезпеченні зайнятості в Україні.

Офіційний рівень безробіття в Україні не відображає його реального рівня, допомога по безробіттю не забезпечує мінімальних потреб людини, механізм надання допомоги по частковому безробіттю повноцінно так і не запущений, існують проблеми із працевлаштуванням вразливих верст населення. Ці фактори демонструють недотримання державою своїх зобов'язань щодо гарантування зайнятості.

Так само складно говорити про дотримання принципу справедливості оплати праці. Зокрема, Україна залишається далекою від стандартів мінімальної заробітної плати, визначених у Європейській соціальній хартії. І хоча рівень заробітних плат протягом цих двох років номінально дещо виріс, але зростання цін на продукти, транспорт та житлово-комунальні послуги не дали цього відчутти. Водночас працівники бюджетної сфери взагалі не побачили будь-яких змін. Оскільки в законодавстві є правові норми, які «заморожують» їх заробітні плати на певному рівні, часто навіть на рівні, меншому за мінімальну заробітну плату.

Залишається гострою проблема із наявністю заборгованості по заробітній платі, і заходи держави, спрямовані на її зменшення, поки що не дають змін на краще. Так само є суттєві проблеми із забезпеченням ефективного контролю за дотриманням законодавства про працю. На жаль, як заборгованості з виплати заробітної плати, так і порушення трудового законодавства залишаються розповсюдженими в Україні.

---

<sup>1</sup> Підготовлений М. Щербатюком, УГСПЛ.

Окремо слід відзначити, що держава за останні роки не змогла досягти прогресу у сфері гарантування безпечних умов праці. Продовжує зростає рівень травматизму і професійних захворювань, а кожний четвертий в Україні працює в умовах, які не відповідають санітарно-гігієнічним нормам. Це яскраво засвідчує неефективність проведених державою заходів у цій сфері.

### 2. ГАРАНТУВАННЯ ЗАЙНЯТОСТІ

Світова фінансова криза, згорання виробництва, фінансова й матеріальна заборгованість, проблеми в реалізації продукції — усе це спричинило звільнення працівників. Лави безробітних почали поповнювати люди, які ще донедавна вважали своє трудове становище міцним і стабільним. Сьогодні в Україні спостерігається неповна зайнятість і приховане безробіття на тлі подальшого зниження продуктивності праці.

Наявність проблеми у сфері гарантування зайнятості, а також важливість цієї сфери для людей підтверджують і соціологічні дослідження. Зокрема, відповідно до опитування, яке 9-16 вересня 2010 року провела соціологічна група «Рейтинг», серед найголовніших проблем, які треба вирішити, 60% опитуваних виділили проблему безробіття. У регіональному розрізі проблема безробіття найбільш актуальна серед мешканців Заходу, Центру і Півдня України.<sup>2</sup>

За даними Державного комітету статистики України середньомісячна чисельність економічно активного населення віком 15–70 років (дані наведено за результатами вибіркового обстеження населення (домогосподарств) з питань економічної активності в середньому за I півріччя 2010 р.) становила 22,1 млн. осіб, з яких 20,2 млн. були зайняті економічною діяльністю, а решта (1,9 млн.) безробітні, тобто особи, які не мали роботи, але активно її шукали як самостійно, так і за допомогою державної служби зайнятості. Наприкінці 2008 року таких безробітних було значно менше — 1,3 млн. осіб. Збільшення чисельності безробітного населення відзначає і міністр праці та соціальної політики Василь Надрага.<sup>3</sup>

Рівень зайнятості населення становив: у віці 15–70 років — 58,4%, а в працездатному віці — 65,4%. Рівень безробіття (за методологією МОП) серед економічно активного населення віком 15–70 років становив 8,5%, а працездатного віку — 9,2%.

Кількість незайнятих громадян, які перебували на обліку в державній службі зайнятості, на 1 жовтня 2010 року становила 426,6 тис. осіб. Водночас навіть Директор державної служби зайнятості Володимир Галицький частково визнав недосконалість офіційної статистики, заявивши що в його службі реєструється лише близько половини тих, хто не має роботи. Таким чином, він не виключив, що насправді безробітними в Україні на сьогодні можуть бути понад мільйон осіб.<sup>4</sup>

Це підтверджують і дані Державного комітету статистики, зокрема, що кількість зареєстрованих безробітних на 1 жовтня 2010р. становила 408,1 тис. осіб, або лише 21,8% всіх безробітних працездатного віку, визначених за методологією МОП.

Також існує невідповідність попиту на робочу силу її пропозиції у професійно-кваліфікаційному та територіальному розрізі, і це зумовлює значну міжрегіональну диференціацію зареєстрованого безробіття. Найвищий рівень зареєстрованого безробіття в Україні спостерігається в Житомирській області, а найнижчий — у місті Києві.

Навантаження незайнятого населення, яке перебувало на обліку державної служби зайнятості, зросло і на кінець вересня 2010 року складало 50 осіб на 10 вільних робочих місць

<sup>2</sup> Найбільшою проблемою України є безробіття, — опитування <http://www.zaxid.net/newsua/2010/9/27/223043/>

<sup>3</sup> В Україні майже 2 мільйона безробітних <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1274347107>

<sup>4</sup> Рівень безробіття в Україні нижчий, ніж у Європі? <http://www.dw-world.de/dw/article/05386624.00.html>

(вакантних посад). У регіональному розрізі зберігається значна диференціація зазначеного показника: від 2 осіб у місті Києві до 319 осіб у Хмельницькій області.<sup>5</sup> Ці цифри показують гострий дефіцит нових робочих місць.

Утім, кажучи про нинішній стан безробіття в країні, не слід зупинятися тільки на цифрах, особливо — на офіційних. Адже феномен вітчизняного безробіття полягає в тому числі й у тому, що офіційні дані про рівень безробіття можуть показати лише верхівку айсберга. А от про те, який він увесь, залишається тільки гадати. Оскільки потрібно врахувати тих, хто через різні причини не став на облік як безробітний, тих, хто перебуває в стані «прихованого безробіття»: працює скорочений робочий тиждень, перебуває в неоплачуваних відпустках; тих, кому затримують зарплату чи платять її неофіційно.<sup>6</sup>

Для прикладу, за даними Рахункової палати України у режимі скороченого робочого часу чи в адміністративних відпустках у грудні 2009 року перебувало майже 1,4 млн. осіб, або 13% кількості працівників.<sup>7</sup>

Потрібно також відзначити недоліки законодавчого регулювання зайнятості. Так, прийнятий у кінці 2008 року Закон України «Про внесення змін у деякі закони України щодо зменшення впливу всесвітньої кризи на сферу зайнятості населення» обмежив права громадян, що припинили трудовий договір за згодою сторін. Зокрема, в цьому законі було прописана правова норма відповідно до якої особи, що звільнилися за згодою сторін і стали на облік у Центрі зайнятості, мали право на одержання допомоги тільки з 91-го дня. Фактично, згідно з цим Законом особи, що звільнилися за згодою сторін, були прирівняні до тих, хто звільнився за власним бажанням без поважних причин. Ці нововведення не відповідали статті 22 Конституції України, що і підтвердив Конституційний суд України у своєму рішенні від 28 квітня 2009 року № 9-рп/2009, яким визнав неконституційними вищезазначені зміни.<sup>8</sup>

Крім того, залишаються чинними норми цього ж Закону, які дискримінують селян, що мають земельні ділянки та не мають іншої роботи. Закон позбавляє їх права бути зареєстрованими як безробітні. Практично, це є механізм штучного зниження рівня безробіття, особливо в тих регіонах, де таких людей найбільше. Для прикладу в Тернопільській області офіційна кількість безробітних внаслідок цього зменшилась на 35%.<sup>9</sup> Зрозуміло, що таке зменшення офіційних показників не може бути ефективним засобом боротьби з безробіттям.

Проблеми також існують із провадження заходів, спрямованих на гарантування зайнятості вразливих категорій населення, зокрема, осіб з інвалідністю. За інформацією Рахункової палати України проблема створення нових і збереження існуючих робочих місць для інвалідів, залишається невирішеною. На початок 2010 року з 319 тис. інвалідів у Львівській, Волинській, Рівненській та Тернопільській областях до праці залучено лише 45 тис., або 14 відсотків.

Це, зокрема, обумовлено тим, що майже 85% коштів, які мають бути спрямовані на соціальну, трудову та професійну реабілітацію інвалідів, витрачено на функціонування центрів реабілітації та організаційно-технічне забезпечення діяльності відділень Фонду соціального захисту інвалідів. Як встановлено аудитом Рахункової палати, фактично не фінансувались 7 із 13 основних напрямів реабілітаційних заходів. Не використовувався механізм надання

<sup>5</sup> Дані Державного комітету статистики України <http://www.ukrstat.gov.ua/>

<sup>6</sup> Гострі грані ринку праці // Дзеркало тижня № 34 (814) 18–24 вересня 2010 <http://www.dt.ua/2000/2675/70398/>

<sup>7</sup> Інформація щодо виконання Державного бюджету України за 2009 рік підготовлена департаментом з питань бюджетної політики і затверджена постановою Колегії Рахункової палати. [http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/printable\\_article/16724385;jsessionid=66CB4F11DDFEBBCB1792CC250736E149E](http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/printable_article/16724385;jsessionid=66CB4F11DDFEBBCB1792CC250736E149E)

<sup>8</sup> КС роз'яснив, як має виплачуватися допомога безробітним <http://www.khpg.org/index.php?id=1241087385>

<sup>9</sup> Безробіття не зростає, бо біржі праці «не бачать» селян? <http://human-rights.unian.net/ukr/detail/192611>

позик і поворотних допомог роботодавцям на створення та збереження робочих місць для інвалідів.

Відповідно до поданої звітності, впродовж 2008–2009 років у Львівській, Волинській, Рівненській і Тернопільській областях створено 644 робочих місця для працевлаштування інвалідів. Водночас, як зазначає Рахункова палата України, показники відділень Фонду соціального захисту інвалідів є завишеними та необґрунтованими, переважна частина створених робочих місць фактично не підтверджена, а окремі з них взагалі не мають відношення до працевлаштування інвалідів.

Голова Рахункової палати Валентин Симоненко зазначив: «Ігноруючи головний напрям роботи фонду, лише 15% коштів спрямовується на створення робочих місць для інвалідів, на решту будуються та оснащуються реабілітаційні центри, забезпечується діяльність відділень фонду, а головна мета — працевлаштування інвалідів — не реалізується. Порушені проблеми стосуються не лише західного регіону, де здійснювалось аудиторське дослідження, — це загальнодержавні і хронічні проблеми інвалідів у нашому суспільстві».<sup>10</sup>

Скорочуються робочі місця на спеціалізованих підприємствах громадських організацій інвалідів УТОГ і УТОС. Не реалізуються і заходи з розвитку серед інвалідів підприємництва, застосування надомної праці, що перешкоджає зайнятості насамперед осіб із тяжкими вадами здоров'я.<sup>11</sup>

Гострою проблемою є безробіття серед молоді. В умовах соціально-економічної кризи молодь є однією з найбільш вразливих категорій. В українському законодавстві молоддю вважаються громадяни віком від 14 до 35 років. За даними Державного комітету статистики, в Україні налічується близько 15 млн. людей молодого віку. Із них 10,7 млн. проживають у містах, а 4,3 млн. — сільська молодь.

Аналіз зайнятості молодих людей засвідчує, що ситуація на молодіжному ринку дуже нестабільна внаслідок високого рівня економічної пасивності молоді. Невирішеною залишається проблема невідповідності потреб ринку праці та системи фахової освіти. Дослідження рівня безробіття населення за віковими групами (за методологією МОП) упродовж 2007–2009 років (у середньому за кожен рік, у відсотках до кількості економічно активного населення відповідної вікової групи) свідчить, що найвищий приріст має показник безробіття молоді у віці 15–24 років. Ця вікова група найсильніше відреагувала на вплив фінансової кризи в країні. У 2007 році він складав 12,5%, а у 2009 — 17,8%, тобто збільшився у 1,4 рази. Ці дані підтверджують вкрай низьке забезпечення молоді роботою.

Однією з причин ситуації, що склалася, стали нечіткі законодавчі норми, які регулюють сферу молодіжного працевлаштування. Так, Закон України «Про забезпечення молоді, яка отримала вищу або професійно-технічну освіту, першим робочим місцем з наданням дотації роботодавцю» від 04.11.2004 № 2150-IV визначає механізм надання дотації роботодавцю, який зобов'язується працевлаштовувати випускників навчальних закладів. Проте саме цей закон потребує чіткого визначення переліку спеціальностей, які мають право на дотацію, та врахування регіональних особливостей ринку праці.

Закон України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» від 05.02.1993 № 2998-XII гарантує забезпечення соціально-економічних, політико-правових умов соціального становлення та розвитку молоді. Закон регламентує створення і діяльність молодіжних центрів праці як альтернативних установ Державним центрам зайнятості. Також з метою вторинної зайнятості молоді, особливо учнівської та студентської, визначено правовий статус молодіжних трудових загонів. Однак цей законодавчий акт залишає невирішеним питання рівного забезпечення випускників державних та приватних освітніх закладів першим робочим місцем. Зберігається квота на основі державного замовлення.

---

<sup>10</sup> Безробітні інваліди хочуть працювати <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16730764>

<sup>11</sup> Стандарти — європейські, проблеми — українські <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16731542;jsessionid=B7CFC3326357DD902A2D298EC37DD632>

Законодавчо забезпечено розвиток альтернативних форм задіяності молоді на ринку праці. Однією з таких форм є підприємництво. Проте цей напрям потребує вдосконалення. На сьогодні у державі ще не розроблено достатню законодавчу базу, не реформовано цивільне і підприємницьке законодавство, не створено сприятливого податкового клімату для того, щоб молодь мала змогу започаткувати власний бізнес.<sup>12</sup>

### 3. ДЕРЖАВНА ДОПОМОГА БЕЗРОБІТНИМ

На жаль, до сьогодні не виконуються норми статті 17 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» та статті 23 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» стосовно того, що розмір такої допомоги не може бути нижчим від прожиткового мінімуму для працездатної особи.

З початку 2010 року мінімальний розмір допомоги по безробіттю для застрахованих осіб становив 500 грн. Цей розмір було встановлено правлінням Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття ще з 1 жовтня 2008 року і на той час він відповідав 74,7% розміру прожиткового мінімуму (669 грн.).

У 2009 році мінімальний розмір допомоги не змінювався, тоді як фактичний прожитковий мінімум для працездатної особи за станом на жовтень 2009 року зріс до 872 грн. або у 1,3 рази.

І тільки у серпні 2010 року (постанова правління Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття від 19.08.2010 № 190 «Про мінімальний розмір допомоги по безробіттю у 2010 році») мінімальний розмір допомоги по безробіттю було переглянуто і встановлено нові розміри цієї допомоги:

- з 1 вересня — не менше ніж 665 гривень (74,9% прожиткового мінімуму);
- з 1 жовтня — не менше ніж 680 гривень (74,9% прожиткового мінімуму);
- з 1 грудня — не менше ніж 700 гривень (75,9% прожиткового мінімуму).

А для незастрахованих осіб допомогу по безробіттю встановлено у розмірах:

- з 1 вересня — не менше ніж 480 гривень;
- з 1 жовтня — не менше ніж 490 гривень;
- з 1 грудня — не менше ніж 500 гривень.

Водночас, це підвищення лише повернуло ситуацію до тієї, яка була у 2008 році, і аж ніяк не є реалізацією законодавчих положень у цій сфері. Розмір допомоги по безробіттю надалі не є адекватним для забезпечення достатнього рівня життя і не забезпечує навіть мінімальні потреби людей, які опинилися у скрутній ситуації.

Важливо також зазначити, що навіть не всі, хто зареєстрований, як безробітний отримують цю мізерну допомогу. Як зазначає Державний комітет статистики, допомогу по безробіттю на вересень 2010 року отримували 68,5% осіб, які мали статус безробітного.

Щодо допомоги по частковому безробіттю, то, як відомо, Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо зменшення впливу світової фінансової кризи на сферу зайнятості населення» на період до 1 січня 2010 року ввів в дію законодавчі положення, які регулюють виплату цього виду допомоги.

Практичне здійснення виплат по частковому безробіттю виявило істотні проблеми, а тому виникла необхідність в удосконаленні деяких положень, що стосуються виділення підприємству коштів на вказані цілі, забезпеченню правильності та однозначності застосування норм законодавства, які регулюють зазначені питання. У зв'язку із цим було розроблені пропозиції з метою вдосконалення правового регулювання у цій сфері.

---

<sup>12</sup> Молодіжне безробіття та проблеми розвитку молодіжного підприємництва [http://www.ya.org.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=437:2010-09-20-12-24-17&catid=39:2010-08-29-07-10-35&Itemid=129](http://www.ya.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=437:2010-09-20-12-24-17&catid=39:2010-08-29-07-10-35&Itemid=129)

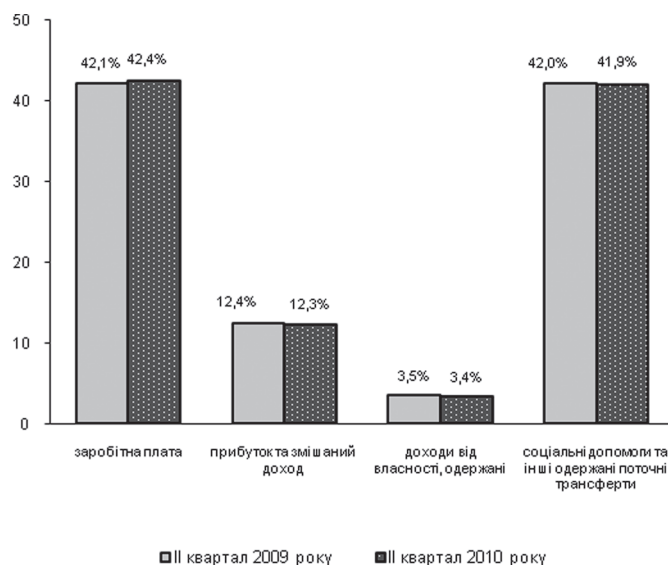
Але, незважаючи на численні звернення профспілок та інших організацій, правове регулювання виплати допомоги по частковій зайнятості не тільки не було вдосконалено, але навіть дія зазначених положень не було продовжена після 1 січня 2010 року. І на сьогодні ці положення не застосовуються, а законопроекти, які були подані до Верховної Ради України з метою впровадження цієї допомоги так і не були прийняті.

### 4. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГІДНИХ УМОВ ПРАЦІ

Питання оплати праці є ключовим у системі соціально-економічних відносин, оскільки стосується інтересів основної частини населення країни та впливає на всі сфери суспільного життя. Рівень оплати праці визначає такі базові макроекономічні параметри, як стандарти соціального захисту та сукупний платоспроможний попит.

Заробітна плата — одна з головних економічних категорій, яка поєднує інтереси працівників, підприємців та держави і безпосередньо впливає на рівень життя населення. За її розмірами, зростанням або зниженням, своєчасністю виплати можна скласти уявлення про економічний стан суспільства, його суперечності, досягнення, прорахунки.

У той же час вітчизняні стандарти оплати праці надто низькі. В березні 2010 року мінімальну заробітну плату отримав кожен шостий найманий працівник, у кожного другого нарахована зарплата не перевищувала середнього розміру по країні. Одночасно зменшується її питома вага у доходах населення, в той час як питома вага соціальних допомог та інших поточних бюджетних трансфертів зростає. У 2007 році частка зарплати у доходах населення становила 44,8%, у 2008 — 43,3%, у 2009 — 41,9%, у 2 кварталі 2010 — 42,4% тоді як соціальна допомога — 36,7; 37,8; 39,6 та 41,9% відповідно (мал. 1).



Мал. 1 Структура доходів населення України<sup>13</sup>

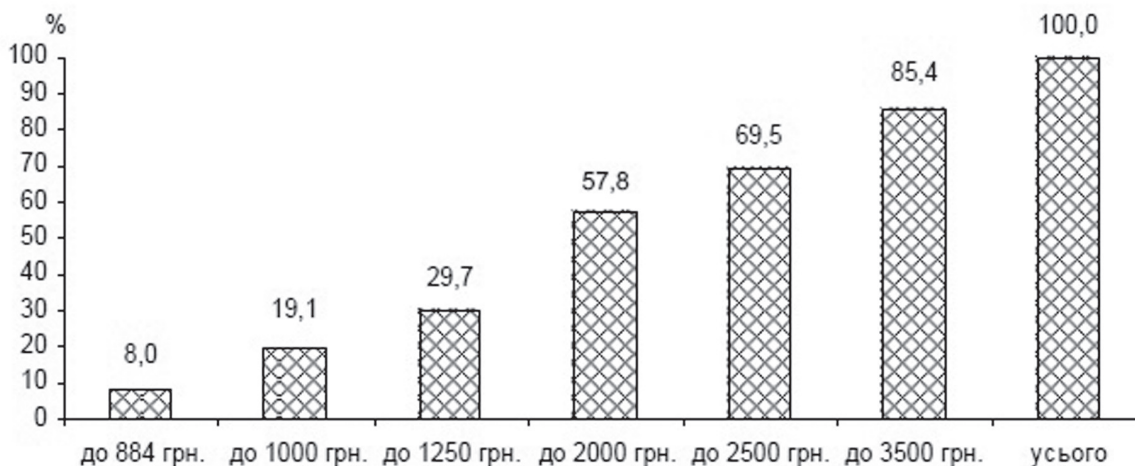
Дані розподілу кількості працівників за розмірами заробітної плати (табл.1), підтверджують, що кожен третій найманий працівник в Україні отримував заробітну плату до 1250 грн., що яскраво відображає низькі стандарти оплати праці в державі.

<sup>13</sup> Дані Державного комітету статистики України <http://www.ukrstat.gov.ua/>



## XVI. ПРАВО НА ПРАЦЮ

Таблиця 1. Розподіл кількості працівників за розмірами заробітної плати, нарахованої за червень 2010 року<sup>14</sup>



Крім того, існують значні галузеві диспропорції в оплаті праці. Зокрема, в сільському господарстві на червень 2010 року близько 20% працівників отримували заробітну плату у розмірі меншому, за мінімальний показник, у будівництві таких працівників було більше 13%. З іншого боку, є великий міжрегіональний розрив в оплаті праці, зокрема між оплатою праці в місті Києві, Донецькій та Дніпропетровській області і, наприклад, заробітною платою у Волинській, Вінницькій і Тернопільській області.<sup>15</sup>

Особливо низький рівень зарплати в бюджетній сфері. Удосконалення оплати праці її працівників, зокрема, передбачає установлення оптимальної, на основі Єдиної тарифної сітки (далі — ЄТС), диференціації тарифних ставок і посадових окладів різних професійно-кваліфікаційних груп працівників з урахуванням складності та результатів їх праці; усунення необґрунтованих диспропорцій у рівнях оплати праці працівників однакової кваліфікації, які виконують однакову за складністю та функціональними ознаками роботу, а також підвищення зарплати працівників бюджетної сфери.

За результатами аналізу упорядкування умов оплати праці працівників бюджетної сфери на основі ЄТС, проведеного Рахунковою палатою України, цим державним органом було зроблено висновок, що удосконалення системи оплати праці працівників бюджетної сфери на основі ЄТС упродовж 2009 року та I півріччя 2010 року не відбулось, і ситуація тільки погіршилася.

Рішення Уряду, прийняті в цей період, призвели до руйнації запровадженої у бюджетній сфері тарифної системи та зрівнялівки в оплаті праці. Це, зокрема, рішення про встановлення посадового окладу (тарифної ставки) працівника I тарифного розряду в розмірі, нижчому за визначений законом про оплату, а також безсистемне коригування умов оплати праці для окремих категорій працівників.

Зафіксувавши в 2009 році розмір посадового окладу в абсолютній сумі, нижчій за розмір мінімальної зарплати, Уряд фактично повернувся до «ручного управління» зарплатою в бюджетній сфері.

При цьому слід підкреслити, що Кабінет міністрів України не виконав жодного рішення Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики та праці про встановлення

<sup>14</sup> Дані Державного комітету статистики України <http://www.ukrstat.gov.ua/>

<sup>15</sup> Дані Державного комітету статистики України <http://www.ukrstat.gov.ua/>

посадового окладу працівника 1 тарифного розряду ЄТС на рівні, вищому або такому, що дорівнює мінімальній заробітній платі.

Протягом 2009 року розмір посадового окладу (тарифної ставки) працівника 1 тарифного розряду становив 545 грн., або менше мінімальної заробітної плати, законодавчо встановленої на відповідні періоди, на 10–26,7 відсотка. З 1 січня 2010 року цей розмір становив 555 грн., з 1 квітня — 567 грн., з 1 липня — 570 грн., або майже на 36 відсотків менше від законодавчо встановленого розміру мінімальної зарплати на відповідні періоди. Пояснення одне — встановлення розміру посадового окладу працівника I тарифного розряду в розмірі мінімальної зарплати потребуватиме додаткових бюджетних видатків у сумі 47 млрд. грн., джерела покриття яких відсутні.<sup>16</sup>

Оцінюючи ситуацію, Голова Рахункової палати Валентин Симоненко зазначив, що аргументи Міністерства фінансів з приводу відсутності у бюджеті фінансового ресурсу для встановлення розміру посадового окладу працівника 1 тарифного розряду на рівні мінімальної заробітної плати виглядають непереконливими, оскільки ресурси у бюджеті є, проте вони не зосереджені на пріоритетних для суспільства напрямках.<sup>17</sup>

Як наслідок, у кінці 2009 року однакові посадові оклади у розмірі мінімальної зарплати було встановлено працівникам з 1 по 5 тарифний розряд, а у 2010 році вже з 1 по 7 розряд включно. Це підриває основи диференціації оплати праці залежно від кваліфікації працівників та є зрівнялівкою.

Рахунковою палатою України було визначено, що нерозуміння негативних соціально-економічних наслідків низької заробітної плати зумовлює і надалі невиправдано низький її рівень у бюджетній сфері. Зарплата не виконує основних функцій — відтворення робочої сили та стимулювання праці. У I півріччі 2010 року в освіті середньомісячна заробітна плата працівників (1823 грн.) була меншою на 13,6% від середньомісячної в економіці та на 24,5% — у промисловості, в охороні здоров'я (1545 грн.) — на 26,8% та 36,1%, в культурі та спорті (1955 грн.) — на 7,3% та 19,1% відповідно.

На існуванні цієї проблеми було наголошено також профспілкою працівників освіти та науки. У своєму листі № 02-5/118 від 25 березня 2010 року профспілка зазначила, що запровадження з грудня 2008 року урядовими постановами № 939 від 25.10.2008 і № 1117 від 20.12.2008 фіксованої величини на рівні 545 гривень для визначення розмірів посадових окладів за всіма розрядами ЄТС призвело до їх «замороження» для фахівців освіти і науки на рівні жовтня 2008 року. Зрівняно в оплаті праці працівників, посади яких віднесено до 1–5 тарифних розрядів; суттєво погіршено диференціацію оплати праці кваліфікованих фахівців та робітників, які виконують прості некваліфіковані роботи. Середні оклади педагогічних та науково-педагогічних працівників, складаючи відповідно 1074 грн. та 1864 грн., проти заробітної плати працівників промисловості за січень 2010 року в розмірі 2201 грн., не сягають навіть половини гарантованого Законом України «Про освіту» розміру.

Також у листі зазначається, що збереження й надалі зазначеного вище механізму визначення розмірів посадових окладів бюджетників, в тому числі освітян, без врахування величини мінімальної заробітної плати, прийнятої Законом України «Про встановлення прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати» від 20 жовтня 2009 року № 1646, спричинять втрату кожним педагогічним працівником у 2010 році заробітку в середньому від 12 до 21 тисячі гривень, а науково-педагогічним працівником — від 14 до 37 тисяч гривень.<sup>18</sup>

Несвоечасна виплата заробітної плати в Україні і досі залишається однією з найгостріших невіршених соціальних проблем, через що порушуються права працівників на належ-

<sup>16</sup> Рахункова палата України Руїнація тарифної системи в бюджетній сфері триває... <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16730457>

<sup>17</sup> Там само.

<sup>18</sup> Лист ЦК Профспілки працівників освіти і науки України № 02-5/118 від 25 березня 2010 року. <http://osvita.ua/legislation/other/7580>

ний життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, на своєчасне одержання винагороди за працю, гарантовані статтями 43 та 48 Конституції України.

Результати проведеного Рахунковою палатою України аналізу стану заборгованості з виплати заробітної плати неутішні: борги перед працівниками різних галузей упродовж 2008-2009 років стрімко зростали, протягом 2008 року вони збільшились у 1,8 разів (такий рівень заборгованості спостерігався в Україні в 2005 році). У 2009 році обсяг заборгованості зріс ще на 23,9 відсотка і на перше січня 2010 року досяг 1,5 млрд. гривень (мал.2). При цьому збільшення суми невиплаченої зарплати відбулось за рахунок економічно активних підприємств.



Мал. 2. Динаміка суми заборгованості з виплати заробітної плати<sup>19</sup>

Колегія Рахункової палати проаналізувала причини такого стану речей і дійшла висновку, що заходи Кабінету міністрів України з погашення заборгованості протягом цих років були безсистемними, неефективними, а в окремих випадках суперечили вимогам законодавства. Переважна більшість чинників зростання заборгованості пов'язана з неефективною системою управління підприємствами та неналежним контролем з боку відповідних органів державної влади.<sup>20</sup>

Так, запровадження Урядом у 2009 році щотижневого моніторингу ситуації та діяльність Комісії з питань погашення заборгованості із заробітної плати (грошового забезпечення), пенсій, стипендій та інших соціальних виплат виявилися недоцільними, оскільки не вирішили зазначеної проблеми. Проведення моніторингу та подання до Міністерства праці та соціальної політики інформаційних матеріалів лише відволікало керівників міністерств від виконання покладених на них завдань у вказаній сфері.

Через відсутність чіткого механізму спрямування коштів, а саме на погашення боргів із заробітної плати, кошти Стабілізаційного фонду використовувалися Мінвуглепром на власний розсуд. Зокрема, Мінвуглепром, замість повернення заборгованості працівникам шахтовуглебудівельних підприємств, спрямував частину отриманих ресурсів на інші цілі. У результаті не за цільовим призначенням використано 1,4 млн. гривень.

Не вирішило проблеми з погашенням заборгованості й незаконне запровадження Кабінетом міністрів України цільового відшкодування податку на додану вартість у рахунок

<sup>19</sup> Рахункова палата України Бюлетень підготовлено за матеріалами Звіту про результати аналізу стану заборгованості з виплати заробітної плати. — Київ: Рахункова палата України, 2010. <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16727012>

<sup>20</sup> Рахункова палата України Привид зарплатних боргів повернувся... <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16725855>

погашення заборгованості з виплати заробітної плати. Це створило нерівні умови для отримання платниками зазначеного відшкодування та призвело до нецільового використання 6,7 млн. грн. підприємствами, які не мали заборгованості із заробітної плати.<sup>21</sup>

Незважаючи на наявність цілої низки законів про забезпечення своєчасної виплати заробітної плати, на сьогодні нормативно-правова база, яка регулює це питання, є неповною, що заважає створенню надійного механізму захисту прав громадян.

Зокрема, потребують законодавчого визначення додаткові державні гарантії працівникам у разі неплатоспроможності роботодавця. Це є особливо актуальним в умовах кризи, коли поширеним явищем стало банкрутство підприємств. Потрібно відзначити, що Конвенція Міжнародної організації праці 1992 року № 173 «Про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця» передбачає утворення спеціальної організації з метою гарантування виплат заборгованості із заробітної плати працівникам у разі неплатоспроможності роботодавця. Водночас ця Конвенція ратифікована Україною частково. Залишилась нератифікованою частина третя Конвенції, яка і передбачає захист вимог працівників за допомогою установ-гарантів, якщо роботодавець не може здійснити виплату через неплатоспроможність.

### 5. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГАРАНТІЙ БЕЗПЕКИ ПРАЦІ

В умовах економічної та демографічної кризи в Україні критично загострилась ситуація з травматизмом, станом здоров'я та професійною захворюваністю працівників.

За останні 5 років на виробництві загинуло майже 5 тисяч працівників і понад 85 тисяч — травмовано. Рівень смертельного травматизму значно перевищує відповідний середній показник у європейських країнах. До 30 відсотків зросла питома вага працівників, зайнятих у шкідливих для здоров'я умовах праці. Постійно збільшується кількість нововиявлених професійних захворювань (6–7 тисяч на рік).<sup>22</sup>

Через масштабну захворюваність, тимчасову непрацездатність, інвалідизацію постраждалих, економіка безповоротно втрачає кваліфікований трудовий потенціал, мільярди коштів державного бюджету та фондів соціального страхування.

Через відсутність системи стимулів та суворої відповідальності роботодавці економлять на охороні праці і практично не зацікавлені у попередженні можливих аварій, нещасних випадків. Всі затрати на ліквідацію їх наслідків, по суті, лягають на суспільство, а компенсацію потерпілим виплачує Фонд соціального страхування від нещасних випадків, який останнім часом вже не в змозі це робити через нестачу коштів.

В Україні практично немає цілісної системи управління охороною праці, правової та соціальної культури бізнесу. Рівень соціальної відповідальності бізнесу має вимірюватися не тим, скільки благодійної допомоги ним надано, а в якій сумі виплачується працівникові зарплата і наскільки безпечні умови праці він створює. На превеликий жаль, статистика засвідчує: кожний четвертий в Україні працює в умовах, не відповідних санітарно-гігієнічним нормам, близько 80 відсотків підприємств не відповідають санітарно-гігієнічним вимогам. Як наслідок, збільшується кількість випадків професійних захворювань.

За словами заступника Міністра праці та соціальної політики України В'ячеслава Коломійця: «З усієї чисельності працюючих у промисловості, будівництві та транспорті більш як 1,3 млн. людей працюють в умовах, що не відповідають санітарно-гігієнічним нормам.

---

<sup>21</sup> Рахункова палата України Привид зарплатних боргів повернувся... <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16725855>

<sup>22</sup> ФПУ ініціює створення Національної Стратегії безпеки праці. [http://www.fpsu.org.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3502&Itemid=2&lang=uk](http://www.fpsu.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3502&Itemid=2&lang=uk)

Серед них — 300 тисяч жінок». В'ячеслав Коломієць зазначив також: те, що проблема профілактики травматизму не вирішується «по суті» — є великим тягарем для економіки.<sup>23</sup>

Практично ліквідовано систему цільового медичного обслуговування працюючих на підприємствах, яка дозволяла підтримувати здоров'я працівників, виявляти професійні захворювання на ранніх стадіях, а не в безнадійно запущеній формі, як зараз.

Надзвичайно гострою соціальною проблемою є також травматизм у невиробничій сфері, рівень якого у 70 разів вищий за рівень виробничого травматизму. Щорічні втрати економіки, внаслідок травмування і загибелі громадян у сфері, не пов'язаній з виробництвом, перевищують 10 млрд. грн., що становить 2,5% валового внутрішнього продукту України.

За нинішніх темпів погіршення здоров'я працівників уже в 2015–2020 роках потреба в трудових ресурсах провідних галузей промисловості може бути задоволена лише на 40–45%, що загрожує кадровим колапсом підприємствам металургійної, хімічної, вугільної, гірничо-збагачувальної промисловості, енергетики, транспорту. Зрозуміло, що за умови збереження існуючого стану перекреслюються уже визначені новою владою перспективи зростання економіки України.<sup>24</sup>

Також важливо привернути увагу на існування не ратифікованих Україною міжнародних стандартів з безпеки праці. За словами національного координатора МОП в Україні Василя Костриці, ця організація за роки своєї діяльності ухвалила 16 конвенцій та 15 рекомендацій, безпосередньо пов'язаних з безпекою праці. Україна з 16 конвенцій ратифікувала тільки 6.

Минулого року МОП ухвалила план стратегічних дій щодо просування ще двох конвенцій: № 155 — «Про систему безпеки праці та здоров'я» та № 187, що передбачає розроблення національних програм у галузі охорони праці. «Ці конвенції поставлені у число «ключових» у контексті гідної праці, — наголосив Василь Костриця. — Проте, Україна ці дві Конвенції поки що не ратифікувала».<sup>25</sup>

### 6. ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВИХ ПРАВ

Законодавство України передбачає, що контроль за додержанням законодавства щодо трудових прав здійснює Міністерство праці та соціальної політики України. Нагляд за додержанням законності здійснюють органи прокуратури.

Міністерство праці та соціальної політики відповідно до Положення про нього (затвержене постановою Кабінету Міністрів України від 02.11.2006 № 1543) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із здійснення нагляду за додержанням законодавства про працю.

У складі Міністерства праці та соціальної політики діє Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю (Держнаглядпраці). Основним завданням Держнаглядпраці, відповідно до Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2003 № 50, є забезпечення захисту прав працівників шляхом здійснення державного нагляду, зокрема, за додержанням законодавства про працю (крім питань охорони праці). Такий нагляд здійснюється шляхом проведення перевірок суб'єктів господарювання всіх форм власності. За їх результатами посадові особи територіальних органів Держнагляд-

<sup>23</sup> «Гідна праця — безпечна праця». Гострі кути круглого столу чи як вийти на одне розуміння завдань [http://www.fpsu.org.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3472&Itemid=2&lang=uk](http://www.fpsu.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3472&Itemid=2&lang=uk)

<sup>24</sup> ФПУ ініціює створення Національної Стратегії безпеки праці. [http://www.fpsu.org.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3502&Itemid=2&lang=uk](http://www.fpsu.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3502&Itemid=2&lang=uk)

<sup>25</sup> «Гідна праця — безпечна праця». Гострі кути круглого столу чи як вийти на одне розуміння завдань. [http://www.fpsu.org.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3472&Itemid=2&lang=uk](http://www.fpsu.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3472&Itemid=2&lang=uk)

праці складають протоколи про адміністративні правопорушення та передають їх на розгляд до місцевих судів.

Протягом 2009 року Держнаглядпраці та його територіальні органи здійснили 11 165 перевірок (на 30% більше, ніж у 2008 році) на 8199 підприємствах. Водночас, як зазначається Рахунковою палатою України, за рік державним наглядом за додержанням законодавства про працю охоплюється лише близько 5% із понад 1 млн. зареєстрованих роботодавців, які використовують найману працю. Така ситуація насамперед зумовлена тим, що гранична чисельність працівників Держнаглядпраці не дозволяє забезпечити повною мірою виконання поставлених завдань. На регіональному рівні на одного інспектора праці припадає в середньому 14 427 суб'єктів господарювання при річному нормативі — 60, що у 240 разів перевищує встановлені нормативи.<sup>26</sup>

Указом Президента України від 25.05.2004 № 576 «Про невідкладні заходи щодо завершення погашення заборгованості із заробітної плати» Кабінету Міністрів України доручалось вжити заходів щодо зміцнення Державного департаменту нагляду за додержанням законодавства про працю, розширення його компетенції, поліпшення умов матеріально-технічного забезпечення та оплати праці державних інспекторів праці, вдосконалення форм і методів їх роботи. У 2007 році на виконання доручення Прем'єр-міністра України з метою посилення державного контролю за додержанням законодавства про працю Міністерством праці та соціальної політики був розроблений проект постанови Кабінету Міністрів України щодо збільшення чисельності державних інспекторів праці Держнаглядпраці та його територіальних органів із розрахунку два державні інспектори на одну адміністративно-територіальну одиницю. Міністерство економіки та Міністерство юстиції погодили проект постанови без зауважень. Міністерство фінансів висловило зауваження, які були враховані при доопрацюванні, однак до цього часу зазначена постанова Кабінету Міністрів України не прийнята.

Також проблему із дотриманням в Україні законодавства про працю відзначає і Генеральна прокуратура України. Так, за результатами перевірок додержання законів про виконання законодавства про працю у 2009 році встановлено численні факти умисної невилати керівниками підприємств заробітної плати, недодержання визначеного законодавством її мінімального розміру, незаконні розрахунки «в конвертах» та в натуральній формі, приховані трудові відносини. Роботодавцями не дотримуються вимоги закону щодо індексації та компенсації працівникам втрати частини заробітку у зв'язку із затримкою термінів виплати. Залишається надзвичайно гострою проблема погашення боргу із заробітної плати на підприємствах, які банкрутують.

Підсумовуючи, можна сказати, що державні органи, уповноважені здійснювати нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю, хоч і вживали упродовж цих двох років певні заходи для забезпечення дотримання трудового законодавства, проте їх зусилля не привели до значного покращення ситуації у цій сфері.

## 7. ЗАХИСТ ТРУДОВИХ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ-МІГРАНТІВ

У сучасних умовах підвищеного рівня міграційної активності надзвичайно гостро постає питання забезпечення прав та інтересів громадян України, які працюють за кордоном. У зв'язку з виникненням складної ситуації на внутрішньому ринку праці та зростанням безробіття спостерігаються постійні виїзди громадян України за кордон з метою працевлаштування. Під час перебування українських трудящих-мігрантів за кордоном нерідко вини-

---

<sup>26</sup> Рахункова палата України Бюлетень підготовлено за матеріалами Звіту про результати аналізу стану заборгованості з виплати заробітної плати. — Київ: Рахункова палата України, 2010. <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16727012>

кають ситуації, небезпечні для їх життя та здоров'я. Найбільша кількість проблем виникає переважно у працівників-мігрантів, які перебувають за кордоном нелегально, у даному випадку держава не здатна на достатньому рівні забезпечити їх права та законні інтереси. Отже, ефективність механізму забезпечення прав українських трудових мігрантів залежить, перш за все, від статусу перебування громадян України за кордоном. Крім цього, одним з важливих показників ефективності захисту державою прав своїх громадян за кордоном є здатність швидко реагувати на внутрішні соціальні зміни.

Слід зазначити, що найбільш захищеними серед трудових мігрантів України є ті особи, які постійно або тимчасово перебувають на законних підставах на території іншої країни та мають відповідний дозвіл на працевлаштування. Але, незважаючи на це, навіть серед цієї категорії осіб, виникають випадки порушення їх прав та законних інтересів. Так, наприклад, за даними Н. Карпачової, найбільш поширеним порушенням щодо українських трудящих-мігрантів є відмова роботодавців у прийнятті на роботу громадян України з дозволом на постійне проживання, який автоматично дає право на безперешкодне та безстрокове здійснення трудової діяльності.

Тому й надалі залишається актуальним питання щодо захисту прав та законних інтересів громадян України, які працюють за кордоном. Потрібно зазначити, що неврегульованість практичних питань міжнародної трудової міграції спричиняє соціальну незахищеність українських громадян, які працюють за кордоном; вони зазнають дискримінації з боку іноземних роботодавців щодо платні, умов, охорони праці.

Потрібно відзначити, що механізм захисту прав трудових мігрантів на сьогоднішній день є недосконалим. Тому необхідно активізувати процес укладення двосторонніх угод про працевлаштування та соціальний захист, особливо з тими країнами, де перебуває найбільша кількість українських трудових мігрантів, зокрема з Італією, Грецією. Слід звернути увагу на недосконалість механізмів реалізації вже укладених угод, оскільки через це більшість наших громадян не мають змоги скористатися правами, що їм належать. Крім цього, необхідно здійснювати постійний моніторинг за реалізацією вже діючих двосторонніх та багатосторонніх угод з метою їх ефективності та вдосконалення механізмів їх реалізації в інтересах громадян України.

Важливу роль у забезпеченні захисту прав та законних інтересів громадян України, які працюють за кордоном, також відіграють дипломатичні та консульські представництва України. Однак, дуже часто зусилля дипломатичних та консульських представництв виявляються недостатніми, виявляється відсутність реальної можливості захистити порушені права українських трудящих-мігрантів.

Також необхідно активніше використовувати існуючі універсальні та регіональні механізми захисту прав трудових мігрантів, зокрема, активізувати процес підготовки до ратифікації Конвенції ООН про захист прав мігрантів та членів їх сімей 1990 р., Конвенції Міжнародної Організації Праці № 97 про трудящих мігрантів 1949 р. та № 143 про зловживання у сфері міграції та забезпечення трудящим-мігрантам рівних можливостей 1975 р., де передбачені основні норми щодо умов праці, розміру заробітної плати, побутового та житлового забезпечення, транспортування та соціального страхування працівників. А також проводити роз'яснювальну роботу, зокрема, через ЗМІ, серед громадян України щодо існуючих механізмів захисту прав трудових мігрантів.

### 8. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ПРОФЕСІЙНИХ СПІЛОК

Окремо варто згадати про роль профспілкових організацій в Україні. Потрібно зазначити, що українські профспілкові організації залишаються в переважній своїй більшості бюрократичними, офіційними і часто досить номінальними структурами, тісно пов'язаними з адміністрацією та власниками підприємств.

Діяльність профспілок в Україні вже доволі тривалий час характеризується наявністю конфлікту між Федерацією профспілок України, яка є найбільшим об'єднанням профспілкових організацій, та незалежними профспілковими організаціями. Потрібно зазначити, що серйозні суперечки і конфлікти всередині профспілкового руху фактично зробили неможливим будь-яку його консолідацію. Вплив українських профспілок на соціально-економічну ситуацію в країні — який і так не був дуже значним — став доволі стрімко падати, і на них фактично перестала звертати увагу влада. Найяскравішим прикладом падіння авторитету профспілок стало підвищення урядом цін на газ для населення без будь-якого попереднього узгодження чи консультацій з профспілками, як того вимагає закон.

Особливо ця боротьба загострилась у період активізації соціального діалогу між державою, бізнесом і працівниками, представниками яких і є профспілки.

Так, у червні 2010 року відбулась акція пікетування з приводу порушення прав незалежних профспілок. Приводом для акції стало відсторонення незалежних профспілок від участі в переговорах та розробці нової Генеральної угоди на 2010–2012 рік.

Зауважимо, що Генеральна угода — це основний документ, який регулює стосунки між державою як контролюючим органом, всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців і підприємців та всеукраїнськими профспілками і профоб'єднаннями і регулює основні аспекти соціально-трудова відносин.

За словами Петра Петриченка, Генерального секретаря Національної Конфедерації Профспілок України: «Незалежні профспілки, — а це понад 40 всеукраїнських профспілок, які охоплюють майже 3,5 млн. робітників різних галузей, — мають висловити протест проти безчинства Федерації профспілок України (ФПУ), керівництво якої створило Спільний представницький орган профспілок (СПО) без участі незалежних профспілок, та розпочало переговори з розробки та укладання Генеральної угоди на 2010–2012 роки з Урядом та роботодавцями без нашої участі. Таким чином, значна частина профспілок залишилась повністю викинутою з переговорного процесу».

«З Правління фондів соціального страхування було усунуто значну частину представників від незалежних профспілок. Таким чином, незалежні профспілки втратили змогу представляти своїх членів як застрахованих осіб в усіх фондах соціального страхування. Це може призвести до неконтрольованих наслідків та ще більшого розкрадання коштів у галузі соцстрахування», — наголосив Петро Петриченко.

Незалежна профспілка гірників та Конфедерація вільних профспілок України відзначають наявність тиску на діяльність профспілок. Зокрема, заявляється про факти щодо сорока випадків порушення прав незалежних профспілок. Так, на одному з коксохімічних підприємств дванадцять членів Незалежної профспілки гірників були недопущені до роботи без попередження. Роботодавець пояснив свої дії тим, що ці працівники... «змінити структуру підприємства». Тобто на чинне законодавство бізнес дуже часто взагалі не зважає.<sup>27</sup>

Також, заявляється про те, що лише у двох випадках порушення прав профспілок роботодавці належно відреагували на ситуацію чи суди ухвалили позитивні рішення. За матеріалами цих порушень незалежні профспілки підготували звернення до Міжнародної організації праці щодо порушення прав незалежних профспілок.

Про тиск на організацію заявляє і Федерація профспілок України (ФПУ). Відповідно до звернення цієї організації тільки протягом 2009 року в судах України розглядалося понад сотні справ проти ФПУ та її організацій. Також зазначається, що, на жаль, окремі судді не вдавались до детального вивчення обставин справ, доказів профспілок, нехтували прямими вимогами Закону, в тому числі — нормами міжнародного права, що призводило до прийняття неправомірних рішень. Адже більшість заяв, які надходили в різні суди, мали абсолютно однаковий зміст, позивачі не були членами профспілок, вказували неіснуючі ад-

---

<sup>27</sup> НПУ вимагає прозорості й законності реформ // Аспект № 36 ЖОВТЕНЬ 2010 року. <http://kvpu.org.ua/InformationBlock/Newspaper/DocLib/36-2010.pdf>



реси, неправдиві відомості про реєстрацію, місце роботи. Крім того, заявляється про велику кількість справ, предметом яких є протиправне захоплення майна ФПУ.<sup>28</sup>

### 9. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Підвищити розмір допомоги по безробіттю до розміру прожиткового мінімуму, який передбачений законодавством.
2. Вдосконалити законодавче регулювання і продовжити впровадження допомоги по частковому безробіттю.
3. Зменшити високе безробіття, передусім серед найбільш уразливих категорій населення, в першу чергу, молоді, людей передпенсійного віку, осіб з інвалідністю.
4. Прийняти зміни до законодавства щодо усунення дискримінаційних положень відносно реєстрації безробітними сільського населення.
5. Збільшити частку заробітної плати у ВВП та собівартості продукції.
6. Гармонізувати мінімальну заробітну плату згідно з вимогами Європейської соціальної хартії.
7. 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.
8. 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.
9. 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.
10. 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.
11. Удосконалити контроль за дотриманням стандартів і вимог у сфері охорони праці, забезпечити швидке та ефективне розслідування випадків травматизму.
12. Удосконалити державний контроль за дотриманням трудових прав, створення ефективних механізмів реагування на ці порушення.
13. 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.
14. Ратифікувати необхідні міжнародні договори, які посилюють захист працівників-мігрантів в сфері працевлаштування та соціального захисту.
16. Забезпечити жорстке дотримання прав профспілок, сприяти становленню сильного незалежного профспілкового руху.

---

<sup>28</sup> ФПУ — проти незаконного втручання у внутрішню діяльність профспілок. [http://www.fpsu.org.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2480&Itemid=2&lang=uk](http://www.fpsu.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2480&Itemid=2&lang=uk)

## XVII. ПРАВО ЛЮДИНИ НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я І МЕДИЧНУ ДОПОМОГУ<sup>1</sup>

### 1. ДОСТУП ДО МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ

Система охорони здоров'я України на сьогоднішній час має багато проблем, які заважають як пацієнтам, так і самим лікарям.

Конституція України гарантує усім громадянам, іноземцям та особам без громадянства, які живуть на території України, безоплатну медичну допомогу. Найбільшу частину медичних закладів на Україні складають державні та комунальні медичні заклади.

Практика показує неефективність цієї системи, і це на практиці порушує права людини на доступ до медичної допомоги. Держава не має можливості забезпечити фінансування якісної та дійсно безоплатної медичної допомоги. Стан багатьох, особливо протитуберкульозних, лікарень дуже поганий. Фінансування не вистачає навіть на ремонт приміщень.

Деякі медичні заклади намагаються вирішити проблему своєрідним шляхом, примушуючи пацієнтів платити «благодійні внески». Наприклад, у випадках здавання речовин для аналізу медичні працівники просять здати гроші для лабораторії. Під час надання стаціонарної допомоги у багатьох випадках просять сплатити благодійний внесок. Без оплати цього внеску відмовляються надавати медичну допомогу чи виписувати зі стаціонару, надавати медичну документацію. Оскільки ці гроші документуються як «благодійний внесок» наданий пацієнтом добровільно, вже не можна повернути ці гроші як незаконно сплачені.

Також розповсюджена практика, коли пацієнт, який лікується у стаціонарі, купує сам всі необхідні ліки та медичне приладдя, а також приносить до лікарні свої постільні речі й посуд. Мали місце випадки, коли пацієнту надавали список ліків та перев'язувальних засобів, які значно перевищували дійсно необхідний обсяг. Куди застосовувались ці медикаменти — пацієнти з'ясувати не змогли.

У правозахисні організації надходили заяви про те, що іноді люди не можуть отримати необхідну медичну допомогу у стаціонарах державних та комунальних медичних закладів, поки не сплатять гроші лікарю. У випадках, коли людині необхідно термінове хірургічне втручання, така відмова у наданні медичної допомоги без оплати може привести до трагічних результатів.

Юридичний парадокс: на території АР Крим діє державна програма «Здоров'я кримчан» щодо надання безкоштовно деяких медичних послуг, які згідно з діючим законодавством повинні надаватися безкоштовно у будь-якому випадку.

У багатьох випадках державні заклади не можуть забезпечити обстеження та лікування, що потребують використання сучасного обладнання, як, наприклад, УЗІ, комп'ютерна томографія. Такі послуги можна отримати лише за плату. У результаті велика частина

---

<sup>1</sup> Автори розділу — Айгуль Муқанова, Інститут правових досліджень і стратегій, Євген Новицький, Кримський Республіканський Благодійний Фонд «Світ Криму», Ірина Сенюта, БФ «Медицина и право»

населення, особливо пенсіонері та мешканці сільських районів, через низькі доходи не має доступу до належного обстеження та лікування. Спроби місцевих управлінь охорони здоров'я встановити квоти на використання такого обладнання щодо соціально вразливих груп ведуть до зростання корупції. Звернення до правозахисних організацій та анонімне анкетування Сімферопольської благодійної організації «Подолання» свідчать, що скарги на порушення права на безоплатну медичну допомогу складають чи не найбільшу частину скарг щодо порушень прав людини у галузі охорони здоров'я. Співбесіди з заявниками та результати анкетування показали, що більшість опитаних впевнена у неможливості бюджетного фінансування належної медичної допомоги і готова оплатити медичні послуги, коли вони будуть якісними.

### **2. ПРАВО НА УСВІДОМЛЕНУ ЗГОДУ**

Окрім інших прав, майже у кожному випадку звернення за медичною допомогою має місце порушення права на усвідомлену згоду. Згідно зі статтею 7 Закону України «Основ законодавства України про охорону здоров'я» кожна людина має право на «достовірну та своєчасну інформацію про стан свого здоров'я і здоров'я населення, включаючи існуючі і можливі фактори ризику та їх ступінь». Стаття 39 цього Закону вказує, що «медичний працівник зобов'язаний надати пацієнтові в доступній формі інформацію про стан його здоров'я, мету проведення запропонованих досліджень і лікувальних заходів, прогноз можливого розвитку захворювання, у тому числі наявність ризику для життя і здоров'я». На жаль, тут не вказується ще одне вимога стосовно вказаного права, яка передбачена міжнародними стандартами, а саме: що медичні працівники зобов'язані надати інформацію про можливі ризики запропонованого обстеження та лікування, а також можливі альтернативні варіанти обстеження та лікування у разі їх наявності.

Концепція усвідомленої згоди на практиці не знайшла свого застосування. Інформація щодо захворювання та методів обстеження і лікування повинна надаватися у доступній формі зрозумілою для пацієнта мовою. «Зрозумілість» передбачає як лінгвістично знайому мову, так і загальну доступність і зрозумілість інформації, яка не може надаватися з використанням медичної термінології, якщо пацієнт її не розуміє.

На практиці під час амбулаторного лікування, у тому числі при призначенні лікування антибіотиками та іншими сильнодіючими ліками, пацієнтам не завжди надають таку інформацію. Іноді вони взагалі не знають про дію таких ліків, про можливі ускладнення у випадку їх застосування. У випадку надання стаціонарної медичної допомоги пацієнту пропонують розписатися на-під текстом з кількох речень, що він згодний з усім призначеним йому лікуванням та можливими наслідками, чи під схожим текстом на другій сторінці медичної карти. Цей текст надається всім пацієнтам. Він складений однією з мов — українською чи російською, в залежності від регіону України, без перекладу на інші мови. Ніякої інформації щодо запланованих обстеження та лікування, захворювання пацієнта, можливих ризиків медичні працівники у цьому тексті не надають. Отримання усних роз'яснень залежить від наполегливості пацієнта.

Пацієнтка М. попала до хірургічного відділення на планову операцію. Лікар обмежився тим, що взяв у неї підпис на другій сторінці медичної картки. Обстеження показало необхідність проведення декількох медичних маніпуляцій, щоб підготувати пацієнтку до операції. Ні на одне з цих дій не була отримана згода пацієнтки ні в усній, ні в письмовій формі: жінку просто ставили перед фактом, що зараз з нею проведуть ту чи іншу маніпуляцію. Після операції у жінки почалися ускладнення, і лікарі вимагали повторного хірургічного втручання. Хоча воно не було екстремним, окремої згоди на нього теж не було дано. Родичам хворий (чоловіка і сина), які позмінно чергували біля її ліжка, теж не давалося жодних пояснень. Після смерті пацієнтки її рідні подали скаргу до прокуратури і добилися адміністративного покарання лікуючого лікаря та іншого медперсоналу.

У деяких випадках погане інформування буває пов'язано з думкою лікаря про те, ніби альтернативне лікування не є ефективним, і пацієнт не зможе зробити правильний вибір або не буде в змозі оплатити альтернативне лікування. В інших випадках причиною є погана інформованість самих лікарів про сучасні досягнення в лікуванні того чи іншого захворювання.

Так, в одному з випадків лікар, знаючи про скрутне матеріальне становище сім'ї неповнолітньої пацієнтки Д., не повідомив її батькам про альтернативний спосіб лікування, що дає кращі результати при її захворюванні, який надається в закордонних клініках. Він вважав, що таке лікування, хоча і є більш ефективним, виявиться «не по кишені» пацієнтові, а значить, і не варто говорити про це (так як це означало б, на думку лікаря, «надавати не-виправдані надії»). Сім'я Д. випадково дізналася про можливість більш ефективного лікування. Лікування за кордоном повністю сплатив благодійний фонд, до якого звернулася мама дівчинки.

В іншому випадку лікар-хірург призначив пацієнту Т. оперативне лікування, не повідомивши йому про те, що існує терапевтичний метод лікування з порівняним, за даними провідних клінік, рівнем ефективності. Сам лікар знав про існування такого методу, але не вірив в його ефективність. Коли Т. відмовився від операції і задав питання, чи існують інші методи, хірург відповів йому, що інших методів немає і почав «залякувати» хворого, кажучи йому, що у разі відмови від операції, консервативно його тут ніхто лікувати не буде.

Однак у теперішній час у низці лікувальних установ стали розробляти комп'ютерні бланки усвідомленої згоди пацієнта по кожній нозології і виду захворювання, які містять певну інформацію, викладену доступною мовою. Пацієнт читає такий бланк, ставить лікарю питання, які виникли у нього після ознайомлення і, отримавши на них відповіді, ставить свій підпис. Такі бланки хоча і не містять всієї необхідної для прийняття рішення інформації, але є серйозним кроком в частині реалізації права пацієнта на усвідомлену згоду. Вони також можуть служити доказом попередження лікарем про лікування та його можливі наслідки, а також згоди пацієнта у разі судового розгляду, прокурорської або адміністративної перевірки.

### 3. ПРАВО НА ВИБІР ЛІКАРЯ ТА ЗАКЛАДУ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Дотримання цього права в умовах бюджетної медицини вступає в конфлікт з нормативами, завантаженістю і оплатою праці лікарів та медичних сестер. Тарифні сітки і штатні розклади лікувально-профілактичних установ формуються за територіальним принципом, що дістався у спадок від радянської системи прописки: розрахунок робиться за кількістю людей, зареєстрованих на певній території. Тому відтік пацієнтів від малокваліфікованого лікаря (наприклад, дільничного терапевта) до фахівця, який має високу кваліфікацію, і з одного лікувального закладу до іншого призводить до збільшення завантаженості частини лікарів і медичних установ, при цьому ніяк не позначаючись на збільшенні їх заробітної плати та фінансування медичної установи.

Тому, коли пацієнт пише заяву про зміну лікуючого лікаря, він нерідко отримує відповідь від головного лікаря, що такої можливості немає, оскільки всі лікарі гранично завантажені. У багатьох областях поширена незаконна практика, коли у пацієнта перевіряють місце реєстрації у паспорті та, у разі якщо він не зареєстрований в даному районі, йому відмовляють у наданні медичної допомоги.

Звичайна заява на ім'я головного лікаря медичної установи, медичний працівник якого відмовляє у наданні медичної допомоги, з посиланням на чинне законодавство України щодо праву вибору лікаря та медичної установи зазвичай призводить до вирішення конфлікту.

### 4. ПРАВО НА ЗБЕРІГАННЯ КОНФІДЕНЦІЙНОСТІ

У Основах законодавства України про охорону здоров'я вказано, що «пацієнт має право на таємницю про стан свого здоров'я, факт звернення за медичною допомогою, діагноз, а також про відомості, одержані при його медичному обстеженні». 27 квітня 2007 року до статті 39-1 було внесено доповнення про заборону «вимагати та подавати за місцем роботи або навчання інформацію про діагноз та методи лікування пацієнта».

Незважаючи на те, що дане право чітко визначено законодавством і передбачена відповідальність за його порушення, в багатьох ситуаціях воно порушується.

Так, наприклад, у багатьох лікувальних установах можна дізнатися медичну інформацію про будь-яку особу, зателефонувавши лікарю від її імені або отримавши її медичні документи в реєстратурі лікарні, представившись пацієнтом.

Після винесення Печерським районний суд м. Києва у липні 2006 року рішення про те, що вимога надавати інформацію про діагноз особи за місцем роботи порушує основні конституційні права, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство праці та соціальної політики, Фонду соціального страхування від тимчасової втрати працездатності, Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань прийняли спільний наказ № 774/438/207-ос/719 від 24.11.2006 року про внесення змін до тексту Інструкції про порядок заповнення листка непрацездатності, з зазначенням: «Діагноз первинний, діагноз остаточний і шифр МКХ-10 вносяться виключно за письмовою згодою хворого. В іншому випадку первинний і остаточний діагнози, а також шифр МКХ-10 не вказуються».

Звернемо увагу, що заборона стосується не тільки діагнозу, але і його шифру, оскільки використовуючи інформаційні технології, з'ясувати, що означає той чи інший шифр, не становить труднощів.

Однак у багатьох випадках лікувальні установи продовжують вказувати дану конфіденційну інформацію в лікарняних листках. Робиться це, перш за все, через вимоги працівників фондів соціального страхування вказувати діагнози. Вони висувають до лікарень та поліклінік претензії у випадку, якщо отримують до оплати листки непрацездатності без представлених діагнозів. Незважаючи на те, що такі вимоги незаконні, на практиці такий тиск поширений, і лікарі вважають за краще не ускладнювати собі життя і вписують діагноз, грубо порушуючи законодавство і права своїх пацієнтів. Ось лише один з багатьох прикладів того, до чого призводять дані порушення:

Пацієнтка Т. успішно пройшла курс лікування від туберкульозу, після чого повернулася на роботу. Секретар установи, де працювала Т., довідалась про її діагноз із лікарняного листа і повідомила його іншим співробітникам, які створили Т. нестерпні умови і змусили її звільнитися.

У цій ситуації частина лікувальних установ знаходить наступне рішення. Перед видачею листка непрацездатності пацієнта просять написати свою згоду на внесення діагнозу. Однак такі дії також є невірними і порушують право на конфіденційність. Якщо в 99% випадків пацієнти приносять на роботу лікарняні листи з діагнозом, а 1% — без такого, то цей 1% викличе нездорову цікавість і ще більші побоювання, ніж у наведеному вище випадку.

Листки непрацездатності без записаного в них діагнозу повинні стати нормою, а з представленими на письмове прохання хворого діагнозами — виключенням з правил. Саме тому спільний Наказ не наказує брати з пацієнтів письмову згоду, а дозволяє у виняткових випадках вписувати діагноз, якщо пацієнт сам висловив таке бажання і написав згоду. Крім того, у випадках, коли не ставлять діагноз, ставлять шифр захворювання, що також не є вірним.

Нерідко право на конфіденційність порушується і внаслідок недбалого зберігання медичної документації. За повідомленнями пацієнтів, у низці лікарень і поліклінік Сімферополя результати аналізів складаються на один стіл, звідки працівники відділень (а то й самі

хворі) вибирають «свої» аналізи. Однак таким чином результати стають доступними також для сторонніх людей. Іноді пацієнту (або його родичам) пропонують самому проглянути всю стопку лабораторних висновків, щоб знайти свої дані.

Пацієнтка Г. проходила лікування в гінекологічному відділенні. Її історія хвороби, що лежала на столі в ординаторській, стала доступна лікарю сусіднього відділення, якого Г. знала особисто і категорично не хотіла, щоб той був проінформований про її діагноз.

Часто порушення конфіденційності стосуються інфекційних хвороб, в тому числі і ВІЛ. Розкриття такої інформації веде до важких наслідків для пацієнта, для його життя в суспільстві, впливає на його соціальні відносини, роботу, навчання. Іноді медичні працівники навіть вважають, що, розголошуючи інформацію, вони надають користь суспільству, попереджаючи інших про небезпеку зараження. Часто ж це стається необдуманно в розмові.

Слід відзначити, що джерелом розголошення (цілеспрямованого або випадкового) конфіденційної медичної інформації частіше є середній та молодший медичний персонал і рідше лікарі, які краще поінформовані про відповідальність за такі дії. Проте стаються випадки, коли лікарі розголошують інформацію про пацієнтів родичам пацієнтів або адміністрації навчального закладу, де навчається пацієнт, намагаючись через них натиснути на прийняття рішення про лікування.

Так, мати забрала неповнолітнього пацієнта з дитячого хірургічного відділення, відмовившись від операції. Лікар відділення наполягав на операції, яку вважав необхідною за життєвими показниками, однак не пояснив матері, чому він дійшов такого висновку. Намагаючись вплинути на рішення матері, він зателефонував до школи, де навчається дитина, розголосив її діагноз і зажадав не допускати дитину до навчання і змусити її батьків повернути дитину в лікарню. Мати пацієнта звернулася до юристів правозахисної організації, які розібралися в ситуації і роз'яснили їй можливі наслідки відмови від хірургічного втручання, після чого вона змінила рішення.

### 5. ПРАВО НА ДОСТУП ДО МЕДИЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Порушення права на доступ пацієнтів до інформації про стан свого здоров'я залишається одним з найпоширеніших у галузі охорони здоров'я. Після проходження лікування пацієнт часто не може отримати медичну карту, де записана історія його хвороби і повне лікування, а також медичні документи, що стосуються окремих процедур.

Медичні працівники у цих випадках послуговуються такими аргументами:

- 1) пацієнт, не будучи медичним працівником, не зможе зрозуміти інформацію, що йому надається (при цьому ігнорується та обставина, що їхнім обов'язком є надати пацієнту інформацію доступною йому мовою);
- 2) знання діагнозу і всіх подробиць лікування можуть зашкодити пацієнтові, а в певному випадку становити небезпеку для його життя (ігнорується необхідність повідомлення інформації в делікатній формі);
- 3) у лікаря немає часу пояснювати кожному пацієнту всі деталі, які йому нібито все одно не потрібні, і надавати відповідну документацію.

Крім того, іноді лікарі вважають, що медичною інформацією є довідка або виписка про історію хвороби, а все інше, як, наприклад, медична карта, рентгенологічні знімки, дані томографічних досліджень і т. ін. не є медичною документацією.

Крім того, частина 3 статті 285 Цивільного кодексу України та стаття 39 Основ законодавства України про охорону здоров'я (частина 4) надає лікареві право обмежувати ін-

формацію, якщо вона може погіршити стан здоров'я особи або здоров'я її батьків, опікунів, зашкодити процесу лікування. При цьому лікарям надається можливість самим визначати небезпеку інформації і дуже часто таке визначення не має розумного обґрунтування.

Практика показує, що саме приховування медичної інформації, а не її відкритість для пацієнта в більшості випадків може завдати шкоду.

Громадянка К. проходила обстеження за фактом погіршення зору. При цьому їй не оголосили ані остаточний діагноз, ані лікування, яке їй було призначено. К. вирішила, що оскільки їй не повідомляють інформацію, то найближчим часом вона втратить зір. У результаті сильних моральних переживань К. зробила спробу суїциду. Після того, як їй врятували життя, вона звернулася до іншої лікувальної установи, де пацієнтам надається вся інформація. К. пройшла повноцінне лікування і повністю відновила зір.

В іншому випадку пацієнтці М. перед операційним втручанням не була надана детальна інформація про майбутнє лікування, ризики і т.д. Лікарі обмежилися формальним отриманням підпису пацієнтки про згоду на лікування на 2-й сторінці медичної карти. Після смерті пацієнтки її родичі оскаржили цю формальну «усвідомлену» згоду і добилися дисциплінарного покарання медичних працівників.

### 6. ПРАВА ЛЮДИНИ У ГАЛУЗІ ПСИХІАТРИЧНОЇ ДОПОМОГИ

У листопаді 2009 року Міністерство охорони здоров'я України представило статистичні дані, які свідчать, що 1,17 мільйона (2,5%) жителів України зверталися за допомогою до лікарів-психіатрів. Із загальної кількості зареєстрованих пацієнтів з психічними розладами 58,6% складають особи працездатного віку, 19,4% — діти та підлітки. При цьому Міністерство охорони здоров'я зазначило, що поширення психічних розладів постійно зростає.

Контингент інвалідів унаслідок психічних захворювань з 2000 року зріс на 18,7% і наприкінці 2009 року склав 593,8 на 100 тисяч населення. На думку фахівців-психіатрів, реальна кількість людей, які потребують психіатричної допомоги, в дійсності може значно перевищувати зазначені вище цифри. Це відбувається тому, що пацієнти з психічними розладами уникають звернення до лікарів, оскільки це загрожує поширенням інформації про їх захворювання і стигматизацією в суспільстві. В інших випадках це викликано недовірою до лікарів і страхом бути піданими примусовому лікуванню.

У будь-якому випадку відстежується збільшення кількості людей з психічними захворюваннями в Україні і порушення прав цих людей, пов'язані з особливостями психічних захворювань.

У законодавчій базі України, яка визначає обсяг прав хворих з психічними захворюваннями, відбулися прогресивні зміни. Розлади психічної діяльності на Україну визнаються відповідно до Міжнародної статистичної кваліфікації хвороб, травм і причин смерті.

Закон України «Про психіатричну допомогу», який є основним нормативно-правовим актом, що регулює правовий статус осіб, які страждають психічними захворюваннями, визначає широкий обсяг прав цієї групи пацієнтів. Одним із серйозних змін у законодавстві України є норма, яка вказує, що «діагноз психічного розладу не може базуватися на незгоді особи з діючими в суспільстві політичними, моральними, правовими, релігійними, культурними цінностями, або на будь-яких інших підставах, безпосередньо не пов'язаних зі станом його психічного здоров'я».

З усіх, визначених чинним законодавством України прав, можна відзначити наступні, з порушеннями яких стикаються люди, які страждають психічними захворюваннями.

### 6.1. ОТРИМАННЯ ІНФОРМАЦІЇ ПРО СВОЇ ПРАВА

У силу особливості хвороб, пов'язаних з психічними розладами, у цієї групи пацієнтів часто виникають проблеми зі сприйняттям інформації. В умовах, коли медичні установи часто не можуть надати доступну, повну і зрозумілу інформацію для загальних груп хворих, вимога надати таку інформацію особам з психічними розладами є практично нездійсненою. Це одна з причин обмеження доступу осіб з психічними захворюваннями до медичних послуг, особливо, коли у них немає близьких родичів, які можуть їм допомогти. У деяких випадках медичні працівники зовсім відмовляються давати пацієнтам з психічними захворюваннями інформацію про можливі медичні послуги, пояснюючи це тим, що вони не здатні сприймати інформацію. На жаль, ці пацієнти не завжди можуть поскаржитися на таке ставлення і домогтися реалізації даного права.

### 6.2. ПРИМУСОВИЙ ОГЛЯД І ГОСПІТАЛІЗАЦІЯ

Закон «Про психіатричну допомогу» передбачає проведення лікарем психіатричного огляду особи без її дозволу чи без дозволу його законного представника, за заявою родичів чи інших осіб, де вказані обставини, що свідчать про необхідність такого огляду. При цьому лікар може зробити це на підставі усної заяви. Огляд може робитися відразу після надходження заяви, якщо є обґрунтовані припущення, що дії цієї особи можуть становити реальну небезпеку для нього самого або для оточуючих, а також у разі, якщо він не може задовольняти свої основні життєві потреби на рівні, що забезпечує його нормальну життєдіяльність.

У даному випадку закон не вимагає, щоб заява про психіатричний огляд мала будь-які підтвердження і докази, що свідчать про передбачувану небезпеку нерозумної поведінки особи, яка оглядається. Вимоги до такої заяви досить розмиті. Це дає можливість для зловживань при проведенні таких оглядів. Мали місце випадки, коли примусовий огляд проводився за заявою сусідів або родичів, коли їх не влаштовувало поведінка цілком здорової людини і вони вимагали його примусового огляду. При цьому часто були відсутні будь-які розумні підстави для такого огляду. І навпаки, у випадках, коли дії людини, явно психічно неадекватного, відверто уявляли загрозу для оточуючих і для неї самої, у проведенні огляду відмовляли.

Питання про надання примусової амбулаторної психіатричної допомоги, згідно з Законом, вирішується судом за місцем проживання особи, якщо її обстеження або лікування можливе тільки в стаціонарних умовах та при встановленні в особи тяжкого психічного розладу, коли вона робить або має намір вчинити дії, що являють собою безпосередню небезпеку для неї самої або оточуючих, і якщо вона не може самотійно задовольняти свої основні життєві потреби на рівні, який забезпечує його життєдіяльність.

При цьому закон дозволяє застосовувати заходи фізичного обмеження або ізоляції особи з психічним захворюванням за призначенням не тільки лікаря-психіатра, а і будь-якого іншого медичного працівника. Однак у випадку госпіталізації без згоди особи протягом 24 годин її повинна оглянути комісія лікарів-психіатрів для прийняття рішення про доцільність госпіталізації. У випадку, якщо госпіталізація представляється доцільною, представник психіатричного закладу протягом 24 годин направляє до суду заяву про примусову госпіталізацію особи разом з висновком комісії лікарів-психіатрів.

На практиці, у випадках примусової госпіталізації пацієнта змушують підписати форму добровільної згоди на госпіталізацію та лікування, яка зазвичай не містить необхідної для прийняття такого рішення інформації про лікування, ризики і можливі альтернативні форми лікування. У випадках, коли пацієнта представляють законні представники, закон дозволяє приймати рішення без урахування думки самого пацієнта, достатньо згоди представників. У результаті, в багатьох випадках рішення про надання психіатричної допомоги



## **XVII. ПРАВО ЛЮДИНИ НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я І МЕДИЧНУ ДОПОМОГУ**

---

та госпіталізації приймається лікарями довільно, без згоди пацієнта і розгляду судом питань необхідності такого втручання у життя пацієнта.

У Підволочиському районі Тернопільської області медичний працівник самостійно поставив своєму близькому родичеві С. діагноз «маніакально-депресивний синдром» і видав направлення на стаціонарне лікування в Тернопільську обласну лікарню, для того, щоб отримати можливість розпоряджатися майном цього родича. У результаті С. провів 5 днів у психіатричній лікарні, поставлений йому діагноз не підтвердився. Розглядається питання про притягнення лікаря до кримінальної відповідальності.

У даному випадку потерпілий від необґрунтованого призначення примусового лікування зміг через кілька днів вийти з психіатричної лікарні і домогтися спростування діагнозу. У багатьох інших випадках таким пацієнтам доводиться проходити весь курс призначеного лікування, яке при невиправданому призначення може мати серйозні і незворотні наслідки для здоров'я.

Так, мешканка м. Любомиль Волинської області В., 1958 року народження, не мала жодних проблем з психічним здоров'ям протягом всього життя. Будь-яких причин говорити про її неадекватну поведінку, яка б загрожувала її власному здоров'ю або здоров'ю оточуючих, порушень громадського порядку не було. Після смерті матері 20 квітня 2006 року вона за заповітом матері отримала у спадщину будинок. 12 червня 2006 року її сестра П. і її племінник примусово відвезли В. до Волинської обласної психіатричної лікарні № 1, де за заявою П. її госпіталізували і лікували протягом тридцяти днів. Свого дозволу на госпіталізацію, стаціонарне лікування і лікувальні процедури В. не давала. Незважаючи на це, лікарі діагностували у пацієнтки «хронічний маячний розлад» і почали проводити лікувальні процедури.

Залишатися в лікарні В. не хотіла, намагалася отримати доступ до телефону і викликати співробітників міліції, щоб її звільнили. Доступу до телефону вона не отримала, з лікарні її не випустили і вона була змушена залишатися в лікарні.

Другого разу, 24 квітня 2009 року, П. запросила 2-х міліціонерів і двоюрідного брата і примусово відвезла В. у Волинську обласну психіатричну лікарню № 1, де В. госпіталізували, повторно поставили діагноз «хронічний маячний розлад» і призначили лікування без згоди В. В історії хвороби був підроблений підпис В. про її згоду на лікування. В. подала заяву про компенсацію моральної і матеріальної шкоди до психіатричної лікарні, однак вона тепер не живе в своєму будинку, постійно відчуває почуття страху, побоюючись, що її можуть знову своєвільно госпіталізувати.

Відсутність достатніх гарантій від зловживань призводить до того, що останнім часом з'явилися приклади використання призначення примусового психіатричного лікування та приміщення в психіатричну лікарню як репресивного заходу.

Так у випадку з керівником громадської організації «Рух прокуратура Вінниччини без корупції», заступником голови незалежної профспілки «Трудящі» Андрієм Бондаренком прокуратура Вінницької області чотири рази зверталася до суду з проханням призначити примусове обстеження Бондаренка. За заявою прокуратури лікарі психіатричної лікарні також просили суд про проведення примусового обстеження Бондаренка, необхідність такого обстеження вони обґрунтували тим, що він неодноразово звертався із скаргами до правоохоронних та судових органів області. Раніше у Бондаренка жодних проблем з психічним здоров'ям не виникало. Щоб підтвердити те, що він психічно здоровий, Бондаренко тричі проходив амбулаторне психіатричне обстеження і представив довідки, що у нього немає психічних захворювань. Незважаючи на це, 29 жовтня 2010 апеляційний суд Вінницької області прийняв рішення про примусове стаціонарне обстеження Бондаренка А. у психіатричній лікарні, посилаючись на висновки, що у Бондаренка наявне «загострене усвідомлення своїх особистих прав і войовнича, нагальна готовність відстоювати їх неадекватними способами». Це рішення Бондаренко А. оскаржив до Вищого касаційного суду. По справі відкрите провадження, але рішення ще не прийнято.

### 6.3. ПОПЕРЕДНЯ ЗГОДА І ПРАВО НА ВІДМОВУ ВІД ЛІКУВАННЯ

Право на усвідомлену згоду і право на відмову в будь-який час від застосування методів діагностики та лікування чи медичних засобів обмежене можливістю отримання пацієнтами з психічними захворюваннями інформації про застосування таких методів та засобів. Процедура лікування та застосування медичних засобів на практиці нічим не регулюється.

17 травня 2007 року до Закону «Про психіатричну допомогу» була введена норма щодо письмової згоди пацієнта при наданні психіатричної допомоги. Однак закон обумовлює необхідність усвідомленої згоди у випадках, коли методи діагностики і лікування та медичні засоби представляють підвищений ризик для здоров'я особи, якій надається психіатрична допомога. Дана норма суперечить правилу отримання усвідомленої згоди при будь-якому медичному втручанні. Крім того, ступінь ризику в таких випадках визначають самі лікарі і, відповідно, виникає ризик, що рішення буде прийняте довільно і медичне втручання становитиме небезпеку для здоров'я пацієнта.

### 6.4. ПРАВО НА БЕЗКОШТОВНУ ЮРИДИЧНУ ДОПОМОГУ З ПИТАНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ З НАДАННЯМ ПСИХІАТРИЧНОЇ ДОПОМОГИ

Державна система в даний час не в змозі забезпечити вказане вище право. У медичних установах передбачена штатна посада юриста. У його обов'язки входить представлення інтересів установи, але вони не надають (і не можуть надавати через конфлікт інтересів) юридичну допомогу пацієнтам.

У державному бюджеті передбачена оплата адвокатам правової допомоги у випадках, коли відповідно до закону держава повинна надати безкоштовну юридичну допомогу. Система безоплатної правової допомоги обмежується лише захистом від кримінального обвинувачення, а з питань надання медичної допомоги особам з психічними захворюваннями безкоштовна юридична допомога найчастіше не надається.

### 6.5. ПРАВО НА АЛЬТЕРНАТИВНИЙ ПСИХІАТРИЧНИЙ ВИСНОВОК

Незважаючи на те, що право на альтернативний психіатричний огляд та на залучення до участі в роботі комісії лікарів-психіатрів з питань надання психіатричної допомоги фахівця у галузі психіатрії відображено в законі, на практиці це право дуже складно реалізувати. Найчастіше пацієнт не знає про це право і не отримує жодної інформації, яка допомогла б реалізувати дане право. В інших випадках, якщо пацієнт наполегливий і вимагає альтернативного огляду, його сумніви і заяви трактуються як прояви хворобливого психічного стану, який не може адекватно сприймати дійсність, тим більш розумно оцінювати роботу лікаря. У таких випадках заяви хворого просто ігноруються. Звичайно, при обстеженні та лікуванні даної категорії пацієнтів дійсно існує ймовірність того, що вимоги пацієнта не завжди будуть розумні. Але в той же час не можна виключити грубого втручання в життя пацієнта, оскільки у сфері надання психіатричної допомоги медичні працівники мають більш повноважень на прийняття рішень, які можуть мати незворотні наслідки. У даному випадку альтернативне обстеження могло б убезпечити як медичного працівника у разі, якщо пацієнт згодом поставить питання про неправильність його рішень, так і самого пацієнта.

### 6.6. ПРАВО НА ОСОБИСТУ УЧАСТЬ У СУДОВИХ ЗАСІДАННЯХ ПРИ ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ З НАДАННЯМ ПСИХІАТРИЧНОЇ ДОПОМОГИ ТА ОБМЕЖЕННЯМИ У ЗВ'ЯЗКУ З ЦИМ ЇХ ПРАВ

Дане право також відображено в Цивільно-процесуальному кодексі України, норми якого вказують на обов'язкову присутність особи при розгляді в суді зазначених питань. Практика показує, що у цих випадках суди забезпечують дотримання процедури. Однак,

як зазначалося вище, незгода пацієнта з наданням психіатричної допомоги найчастіше не фіксується у медичній документації.

### **6.7. ПРАВО НА ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ**

Право на відшкодування шкоди виникає внаслідок незаконного приміщення до психіатричної або психоневрологічної установи, або внаслідок незабезпечення безпечних умов або розголошення конфіденційних відомостей про стан психічного здоров'я та надання психіатричної допомоги.

Судова практика України показує можливість відшкодування матеріальної шкоди. При обговоренні питання про відшкодування моральної шкоди суди вимагають матеріальні докази отримання такої шкоди. У таких випадках, на думку суду, необхідно підтвердження того, що пацієнт через переживання отримав медичний діагноз неврологічного або іншого характеру, проходив лікування. Сама наявність стресової ситуації і моральних страждань найчастіше не дає судді підстав для оцінки моральної шкоди у грошовому еквіваленті і її стягнення з винної сторони.

Щодо осіб, які перебувають у психіатричних закладах, у чинному законодавстві України передбачені такі права:

- спілкування з іншими особами, в тому числі з адвокатом або іншим законним представником, без присутності сторонніх осіб згідно з правилами внутрішнього розпорядку психіатричного закладу;
- повідомлення будь-якої особи за своїм вибором про надання їм психіатричної допомоги;
- забезпечення таємниці листування при відправці та отриманні будь-якої кореспонденції;
- доступ до засобів масової інформації;
- дозвілля, заняття творчою діяльністю;
- відправлення релігійних обрядів, додержання релігійних канонів;
- звернення безпосередньо до керівника або завідуючого відділенням психіатричного закладу з питань надання психіатричної допомоги, виписки з психіатричного закладу та додержання їхніх прав;
- допомогу з отримання загальнообов'язкового державного соціального страхування або пенсії згідно з законодавством.

Цей обсяг прав максимально наближений до міжнародних стандартів. Однак закритість установ, де надається психіатрична допомога, відсутність незалежного органу, який спостерігає за їх реалізацією і виступає арбітром у випадку виникнення спорів між пацієнтом та установою, зводить на ніщо існування даного переліку прав.

Так, наприклад, 20-річну К. мати помістила в психіатричну лікарню без її згоди. Необхідність примусового втручання лікарів-психіатрів вона пояснила тим, що її дочка змінила релігію, ставши мусульманкою, і хотіла вийти заміж за мусульманина. При цьому, всі заяви доньки про те, що вона незгодна з примусовим лікуванням, залишалися без уваги. Крім того, К., будучи мусульманкою, намагалася читати намаз і носити на голові хустку. Лікарі заборонили їй це робити, сказавши, що це додатково підтверджує її психічне нездоров'я. Письмові заяви К. до головного лікаря з проханням дозволити їй носити хустку й читати намаз залишилися без відповіді. На прохання матері К. друзів і нареченого К. в лікарню не пропускали, їй не давали можливості телефонувати, і вона опинилася в ізоляції. З юристом правозахисної організації К. змогла зв'язатися тільки через сестру іншої пацієнтки психіатричної лікарні, в лікарні доступу до юриста у неї не було.

Згідно з діючим законодавством рішення щодо обмеження прав осіб, яким надається психіатрична допомога, фіксується у медичній документації із зазначенням строку його дії

та може бути оскаржено до суду. Забороняється залучення осіб, яким надається психіатрична допомога, до примусової праці.

Однак бувають випадки примусу хворих у психіатричних закладах до важкої фізичної праці, так звана терапія працею, і різні способи примусу хворих, коли вони не погоджуються працювати, у тому числі і побиття.

Так 11 серпня 2010 року у Новосавицькому психоневрологічному інтернаті загинув 43-річний пацієнт. Причиною смерті були тяжкі тілесні ушкодження, в тому числі у нього були переламані ребра, гематоми на тілі, зламана щелепа. До цього в громадську організацію «Комітет боротьби з організованою злочинністю» надходили скарги від пацієнтів психоневрологічного інтернату на те, що працівники інтернату б'ють їх, примушують виконувати важку фізичну роботу, застосовують сильнодіючі психоневрологічні препарати. Після порушення кримінальної справи правоохоронні органи ексгумували 30 трупів пацієнтів інтернату, офіційною причиною смерті тих, хто не досяг 20 років, були серцева недостатність і цироз печінки. Порушено чотири кримінальні справи стосовно співробітників інтернату, за спричинення тяжких тілесних ушкоджень, ненадання допомоги, спробі приховування злочину, перевищення службових повноважень.

### 6.8. ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

Особа при наданні їй психіатричної допомоги або її законний представник має право на ознайомлення з історією хвороби та іншими документами, а також на отримання в письмовому вигляді будь-яких рішень щодо надання їй психіатричної допомоги. У випадках, коли повна інформація про стан психічного здоров'я особи може завдати шкоди її здоров'ю або привести до безпосередньої небезпеки для інших осіб, лікар-психіатр або комісія лікарів-психіатрів можуть таку інформацію обмежити.

У цьому разі лікар-психіатр або комісія лікарів-психіатрів інформує законного представника особи, враховуючи особисті інтереси особи, якій надається психіатрична допомога. Про надану інформацію або її обмеження робиться запис у медичній документації.

Дана норма дає можливість співробітникам психіатричних установ довільно приймати рішення про обмеження інформації, що надається, не пояснюючи, яким чином така інформація може бути небезпечною, що і відбувається на практиці. Таким чином пацієнти не можуть отримати всю інформацію стосовно психічної хвороби. Також специфіка пацієнтів з психічними хворобами дає лікарям додаткову можливість відмовляти в отриманні такої інформації під приводом, що вони не можуть зрозуміти цю інформацію або нашкодити собі та іншим, використовуючи її.

### 6.9. ПОЗБАВЛЕННЯ ДІЄЗДАТНОСТІ НА ПІДСТАВІ ПСИХІЧНОГО ЗАХВОРЮВАННЯ

Однією з серйозних проблем в українській практиці залишається можливість довільного і позбавлення дієздатності на підставі психічного захворювання. Цивільно-процесуальний кодекс України визначає процедуру позбавлення дієздатності психічно хворих людей на підставі заяви родичів або органів опіки та піклування.

При цьому законодавство дозволяє проведення процедури позбавлення дієздатності за відсутності особи, яку позбавляють дієздатності, і яка не може викласти свої аргументи. Така норма суперечить міжнародним стандартам, що будь-яке рішення про визначення психічної хвороби та обмеження прав особи може прийматися лише з урахуванням думки самої особи, стосовно якої приймається рішення. На практиці більше 90 відсотків судових рішень про позбавлення дієздатності приймаються без участі осіб, щодо яких приймаються рішення.

У процесі прийняття рішення не проводиться повного вивчення всіх обставин і обґрунтування прийнятого рішення визначається стандартним формулюванням «не може зрозуміти

значення своїх дій та керувати ними». Вирішальне значення має висновок судово-психіатричної експертизи. Ситуацію ускладнює відсутність незалежної судово-медичної психіатричної експертизи і пряма підпорядкованість експертів Міністерству охорони здоров'я, що впливає на об'єктивність їх висновків.

Особа, позбавлена дієздатності, не має права оскарження такого рішення. Існує процедура відновлення дієздатності особи, якщо обставини змінилися і психічне здоров'я покращилося. Однак ініціювати таку процедуру може тільки опікун такого хворого або органи опіки та піклування. Сам хворий позбавлений такого права. Таким чином, хвора людина опиняється в повній залежності від опікуна і позбавляється будь-якої можливості приймати рішення.

Порушення права брати участь у прийнятті рішення про позбавлення дієздатності часто веде до того, що люди дізнаються про те, що вони позбавлені дієздатності тільки після прийняття рішення.

Так, пан К. був позбавлений дієздатності рішенням Фрунзенського районного суду міста Харкова 17 лютого 1989 року. Про існування рішення він дізнався в 2009 році, через 20 років після винесення рішення. Дане рішення винесено на підставі судово-психіатричної експертизи, при проведенні якої К. не брав участь, про судові засідання він не був повідомлений. Опікуна К. не призначили. Чинне законодавство не дозволяє особам, які позбавлені дієздатності, самостійно оскаржувати судові рішення про позбавлення дієздатності або ініціювати процедуру відновлення дієздатності. Органи піклування відмовилися починати у суді процедуру поновлення дієздатності. Таким чином, виникла така ситуація, що К. безпідставно позбавлений не тільки можливості вести нормальний спосіб життя і користуватися своїм майном, але й можливості змінити цю ситуацію.

Згідно з нормами чинного законодавства особа, позбавлена дієздатності за рішенням суду, не може бути самостійним учасником судових та інших процедур, в тому числі і оскаржити поставлений йому діагноз.

### 7. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. На законодавчому рівні розмежувати поняття доступності та безоплатності для надання можливості медичним закладам деякі послуги надавати за кошти у офіційному порядку.
2. Ввести страхову медицину, що може значно покращити ситуацію у випадку прийняття розумного закону. У такому варіанті здається найкращим варіантом, коли лікувально-профілактичні заклади будуть незалежними суб'єктами господарювання, а допомога у вигляді пільг та безкоштовних медичних послуг надаватиметься соціально незахищеним групам.
3. Внести зміни до статті 285 Цивільного Кодексу України та статті 39 Закону України «Основи законодавства про охорону здоров'я» щодо доступу до медичної інформації особи, якої ця інформація стосується.
4. Внести зміни до Закону України «Про психіатричну допомогу» щодо надання будь-яких видів психіатричної допомоги за інформованою згодою пацієнта, незалежно від того позбавлений він дієздатності, чи ні.
5. Включити до функціональних обов'язків медичних працівників обов'язкового та повного інформування пацієнтів щодо стану їх здоров'я, медичних процедур та можливих наслідків.
6. Розробити письмові форми належної та повної інформованої згоди з можливістю внесення додаткової інформації про особливості захворювання та лікування окремого пацієнта.

## **ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД**

---

7. Провести семінари, курси підвищення кваліфікації щодо навчання медичних працівників правилам та порядку надання інформації пацієнтам, отримання інформованої згоди, поняття медичної таємниці.
8. Розробити та ввести у практику електронну медичну документацію з системою захисту інформації, щоб лікар чи інші особи не могли її змінити, а також щоб до неї був доступ лише у обмеженого кола осіб.
9. Фінансувати лікувальні заклади та сплачувати заробітну плату лікарям залежно від кількості пацієнтів, яким були надані медичні послуги.
10. Розробити на законодавчому рівні та ввести в практику інститут незалежної медичної експертизи, у тому числі психіатричної.
11. Внести зміни до Цивільно-процесуального Кодексу України щодо розгляду заяв про позбавлення дієздатності за обов'язкової присутності особи, стосовно якої подана заява, та надання їй можливості особисто оскаржити рішення про позбавлення дієздатності.

## XVIII. ПРАВА ЛЮДЕЙ, ЩО ЖИВУТЬ З ВІЛ/СНІД<sup>1</sup>

Оціночний показник поширеності ВІЛ-інфекції серед дорослого населення України є одним з найвищих у Європі. Згідно з критеріями Об'єднаної програми ООН по ВІЛ/СНІДу і Всесвітньої організації охорони здоров'я стан поширеності ВІЛ-інфекції/СНІДу в Україні класифікується як концентрована епідемія.

На початок 2009 року в Україні мешкало 340 тисяч людей віком понад 15 років, інфікованих ВІЛ, що становить 0,86% усього населення у цій віковій категорії.<sup>2</sup> Згідно з офіційними даними, у 2009 році кожного дня у 54 осіб встановлювався діагноз ВІЛ-інфекція, у 12 осіб — діагноз СНІД, а 7 осіб помирало від захворювань, зумовлених СНІДом. Оновлені оцінки стосовно ВІЛ/СНІД в Україні засвідчують, що на початок 2010 року в Україні мешкало 360 тисяч людей, віком від 15 років і старше, інфікованих ВІЛ.<sup>3</sup>

Конституція України гарантує всім громадянам України право на належну медичну допомогу, яке поділяється на право мати доступ до такої допомоги та право отримувати адекватну медичну допомогу. Право на належну медичну допомогу є соціальним правом, користування яким пов'язане з певною специфікою, його реалізація перебуває в залежності від економічних можливостей держави. Але, згідно з міжнародними зобов'язаннями, які взяла на себе Україна, держави повинні прагнути поступово забезпечити здійснення усіх соціальних прав.

### 1. ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ, З ЯКИМИ СТИКАЮТЬСЯ У МЕДИЧНИХ ЗАКЛАДАХ ЛЮДИ, ЯКІ ЖИВУТЬ З ВІЛ/СНІДОМ:

- **порушення добровільності тестування на ВІЛ** — право на вільне прийняття рішень про обстеження на ВІЛ та подальше лікування;
- **економічна недоступність** — у деяких медичних установах зберігається практика оплати медичних послуг пацієнтами, вимагання грошей за надання медичних послуг;
- **дискримінація** — обмеження хворих на ВІЛ/СНІД у праві на отримання медичної допомоги, відмова у прийнятті у медичні заклади, проведенні хірургічних операцій, надання стоматологічних послуг, розголошення інформації;

<sup>1</sup> Автори розділу — Айгуль Муканова, Інститут правових досліджень та стратегій, Тетяна Бордуніс, Всеукраїнський правозахисний рух «Гідність», Ігор Скалько, Миколаївська асоціація ВІЛ-інфікованих «Час життя».

<sup>2</sup> Національна оцінка ситуації з ВІЛ/СНІД в Україні станом на початок 2009 року [звіт] / Міністерство охорони здоров'я України, [Український центр профілактики та боротьби зі СНІДом], МБФ «Міжнародний Альянс з ВІЛ/СНІД в Україні», Всесвітня організація охорони здоров'я [Бюро в Україні], Об'єднана програма Організації Об'єднаних Націй з ВІЛ/СНІД. — К., вересень 2009. — С. 4.

<sup>3</sup> Стилий огляд стану епідемії ВІЛ-інфекції/СНІДу в Україні на 01.01.2010 // ВІЛ-інфекція в Україні: Інформаційний бюлетень / Міністерство охорони здоров'я України, Український центр профілактики і боротьби зі СНІД, ДУ «Інститут епідеміології та інфекційних хвороб ім. Л. В. Громашевського АМН України», Центральна санітарно-епідеміологічна станція МОЗ України. — № 33. — Київ, 2010. — С. 5.

- **стигматизація** — соціальна ізоляція хворих на ВІЛ/СНІД, неприйняття та уникання таких хворих, примусове тестування без їх згоди, насильство над людьми, які живуть з ВІЛ/СНІД.

23 грудня 2010 року були внесені зміни до основного закону, який регламентує права ВІЛ-інфікованих та хворих на СНІД «Про запобігання захворюванню на синдром набутого імунodefіциту (СНІД) та соціальний захист населення», тепер його назва «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунodefіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ». Цей закон скасував пільги щодо безкоштовного проїзду до місця лікування та у зворотному напрямку хворих на ВІЛ/СНІД, а також позбавив їх права на ізольовану жилу кімнату. Стосовно змін у законі щодо інформації про захворювання буде вказано нижче, у відповідному розділі.

### 2. ПРОФІЛАКТИЧНІ ЗАХОДИ

Основними нормативними документами, що регулюють здійснення профілактичних заходів, є Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми забезпечення профілактики ВІЛ-інфекції, лікування, догляду та підтримки ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД на 2009 — 2013 роки» № 1026-VI від 19.02.2009 і виданий на його виконання наказ КМУ № 452 від 25 червня 2009 р. «Про затвердження Плану заходів з виконання Загальнодержавної програми забезпечення профілактики ВІЛ-інфекції, лікування, догляду та підтримки ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД на 2009—2013 роки».

Цей наказ передбачає, зокрема:

- забезпечення споживачів ін'єкційних наркотиків (далі — СІН) стерильними медичними виробами одноразового використання й засобами індивідуального захисту;
- розширення сфери застосування методу замісної терапії серед СІН;
- впровадження моделі надання СІН інтегрованих послуг для лікування ВІЛ-інфекції й туберкульозу.

Наркозалежні одержують послуги із профілактики захворювань, як правило, в НПО, які здійснюють програми зниження шкоди. Найчастіше такі послуги надаються наркозалежним на пунктах обміну шприців, при тестуванні на ВІЛ у мобільних амбулаторіях. Але ці самі місця збору наркозалежних часто відвідуються працівниками міліції, які затримують і використовують СІН з метою одержання оперативної інформації, вербування, фальсифікації кримінальних справ, необхідних для виконання плану розкриття злочинів і т.д.

Так, працівники міліції (підрозділ «Беркут») біля пункту обміну шприців затримали подружню пару Н., склали протокол вилучення використаних шприців, «знайшли» двох свідків, які дали покази, що Н. вживали наркотики біля пункту. Потім вони протягом року шантажували Н., змушували їх виготовляти й продавати наркотики, при цьому самі привозили сировину (макову соломку), гроші практично всі забирали. Після того, як подружжя Н. прийшли в програму ЗПТ, і їм була надана юридична допомога (здіяна служба внутрішньої безпеки УМВД), ситуація змінилася, співробітники «Беркута» зникли з поля зору Н.

### 3. РОЗГОЛОШЕННЯ ІНФОРМАЦІЇ ПРО СТАТУС

Законодавство України забороняє розголошення інформації про статус ВІЛ, яка вважається конфіденційною, і передбачає цивільну й кримінальну відповідальність медичних працівників за розголошення такої інформації. Серед спеціальних нормативних актів, що забороняють розголошення про статус ВІЛ — закон України «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунodefіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист



людей, які живуть з ВІЛ», Постанова Кабінету міністрів від 18 грудня 1998 року № 2026, а також наказ МОЗ від 19 серпня 2005 р. № 415 «Про удосконалення добровільного консультивання й тестування на ВІЛ-інфекцію». Нормативна база, що забезпечує конфіденційність, у достатній мірі передбачає неприпустимість розголошення персональних даних ВІЛ-позитивних. Однак таке розголошення з боку медичних працівників відбувається часто. Існує практика, коли на обкладинках амбулаторних карт у поліклініках ставлять надпис «ВІЛ», лікарі вголос, у присутності сторонніх, розповідають про наявність у пацієнта ВІЛ на час проведення його огляду, передають цю інформацію знайомим. Це приводить до серйозних наслідків у житті ВІЛ-інфікованого. Така особа стикається з серйозним приниженням, з ним перестають спілкуватися, звільняють з роботи, обмежують у наданні медичної допомоги або надають допомогу з надмірними й демонстративними запобіжними заходами.

Так П., що проживає в м. Горлівка Донецької області, народила дитину в той час, коли в неї був виявлений ВІЛ. Разом із сином їх поставили на облік у міську лікарню № 2 із зазначеним діагнозом. Медична сестра, що працювала в міській лікарні № 2, на зупинці автобуса запитала громадянку П., як вона себе почуває. Почувши, що всі добре, медична сестра відповіла, що це неможливо, оскільки вони ВІЛ-інфіковані. Усе це було сказано в присутності людей, які були знайомі з П. Розголошення цієї інформації призвело до того, що родина піддалася суспільному остракізму, з дитиною і його матір'ю перестали спілкуватися сусіди, діти і їхні батьки в школі. Однак суд, що розглянув позов П. до медичної сестри, не встановив підстав для відшкодування моральної шкоди постраждалій родині.

4 серпня 2010 року ВІЛ-інфікований О. потрапив у відділення реанімації м. *Запоріжжя*. Під час бесіди з лікарем О. *розповів* про свій позитивний ВІЛ-статус. Після цього він *поіти*в упереджене ставлення до себе з боку медичних працівників лікарні. Начальник О., *довідавшись* про його статус, приїхав до лікарні. Там лікар надав йому витяг з історії хвороби О., де зазначено, що він багато років страждає на *хронічну наркоманію*, має ВІЛ-інфекцію й гепатит, є пацієнтом *метадонової* програми. При передачі витягу був присутній брат О., який не знав про те, що О. ВІЛ-інфікований. Коли О. вийшов після лікування на роботу, колеги стали уникати його, перестали з ним спілкуватися, підходити до нього і навіть привітатися. Оскільки О. було важко працювати в таких умовах, він був *змушений* звільнитися.

У результаті таких дій лікаря О. одержав важку психологічну травму, піддався дискримінації зі сторони рідних і колег, переніс моральні страждання через неможливість продовжувати активне громадське життя й через порушення нормальних відносин з оточуючими його людьми. Однак після переговорів з юристами й лікарем лікар виплатив йому компенсацію у розмірі 5000 гривень і публічно вибачився.

За Законом України «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ», медичний огляд з метою виявлення ВІЛ проводиться добровільно, за бажанням обстежуваної особи — анонімно. Відомості про результати медичного огляду, наявності або відсутності ВІЛ-інфекції у особи, яка пройшла медичний огляд, є конфіденційними й становлять лікарську таємницю. Передача таких відомостей дозволялася тільки особі, якої вони стосуються, а у випадках, передбачених законом України, також законним представникам обстежуваного, установам охорони здоров'я, органам прокуратури, слідства й дізнання, судам.

Разом з тим, до кінця 2010 року під час проходження окремих офіційних процедур державні установи, які не входять у зазначений вище перелік, вимагали без розумних підстав обов'язкового огляду й надання їм інформації про ВІЛ-статус. Наприклад, при одержанні іноземними громадянами тимчасового дозволу на проживання на території України міграційна служба вимагала надання довідки про відсутність чи наявність ВІЛ. Обстеження для отримання відповідної довідки необхідно було провести за певну плату. Ця вимога не закріплена ані в законах України, ані в підзаконних актах. Однак без надання такої довідки міграційна служба не надавала дозвіл на проживання на території України, навіть у випад-

ку, якщо були наявні всі необхідні підстави для такого рішення. Без такої реєстрації іноземні громадяни не мають право перебувати на території України.

Крім того, залишається проблема збору закладами МВС України інформації, у тому числі медичної, про клієнтів замісної терапії, серед яких багато хворих на ВІЛ. Міжнародний Альянс з ВІЛ/СНІД в Україні та громадські організації на місцях протягом 2009–2010 років багаторазово зверталися з приводу вказаних порушень до МВС та Генеральної Прокуратури України, але ситуація не змінилася.

18 січня 2011 року Департамент боротьби з наркотиками МВС України надав керівникам територіальних підрозділів доручення про збір інформації щодо наркозалежних пацієнтів програм замісної терапії, з вимогою надавати інформацію про ВІЛ-статус пацієнтів. До Міжнародного Альянсу з ВІЛ/СНІД надійшли повідомлення, що для виконання цього доручення працівники органів внутрішніх справ в усіх регіонах України до 22 січня 2011 року у терміновому порядку зібрали інформацію, направляючи незаконні запити до лікарських закладів, влаштовуючи так зване «опитування» або «анкетування» пацієнтів та їх родичів у наркодиспансерах, за місцем проживання, застосовуючи при цьому психологічний тиск та погрози. Таке грубе порушення права на конфіденційну інформацію викликало серйозну реакцію з боку громадських організацій та Міжнародного Альянсу з ВІЛ/СНІД, які звернулися з відкритим зверненням до Президента України, а також до міжнародних організацій і Глобального фонду для боротьби зі СНІДом, туберкульозом та малярією, але ситуацію не змінилися.

За новими положеннями закону від 23 грудня 2010 року інформація про наявність ВІЛ може надаватися будь-кому лише за рішенням суду, крім випадків надання її особі, якої вона стосується, та медичним працівникам. Але виникають питання, як це працюватиме на практиці, оскільки процесуальне законодавство не передбачає судову процедуру прийняття таких рішень.

Водночас в новій редакції закону лікар має право надавати інформацію партнеру ВІЛ-інфікованої людини без її згоди, коли сама інфікована особа не хоче цього робити.

Щодо розповсюдження інформації про ВІЛ у інших випадках, стаття 132 Кримінального кодексу України передбачає кримінальну відповідальність за це і окреслює суб'єктів порушення прав пацієнтів: медичні та допоміжні працівники лікувальних закладів, які здобули інформацію про захворювання особи у зв'язку з виконанням своїх професійних обов'язків. Незважаючи на численні випадки такого розголошення, наскільки відомо, жодного медичного працівника не притягували до відповідальності за цією статтею.

У селі на Житомирщині мешкала сім'я, в якій було дві ВІЛ-інфіковані дитини. Діти стояли на обліку в районній лікарні. Сусідка сім'ї працювала в цій лікарні санітаркою. Випадково вона дізналась про ВІЛ-статус дітей та розповіла про це всім мешканцям села. Сусіди родини почали всіяко ображати ВІЛ-позитивних дітей, заборонили своїм дітям спілкуватись з ними. Батьки хворих дітей подали заяву до прокуратури з вимогою порушити кримінальну справу та притягнути до відповідальності сусідку. Сусідка вину не визнала та почала разом із своїм чоловіком залякувати потерпілих. Батьки дитини вирішили відмовитись від боротьби та змінили місце проживання.

Кримінальний кодекс України містить статтю 135, яка теж є важливою в контексті захисту прав ВІЛ-інфікованих дітей.

Так, в частині 1 статті 135 Кримінального кодексу України йдеться про залишення в небезпеці — свідоме залишення без допомоги особи, яка перебуває в небезпечному для життя стані і позбавлена можливості вжити заходів до самозбереження через малолітство, старість, хворобу або іншого безпорадного стану, якщо той, хто залишив без допомоги, зобов'язаний був піклуватися про цю особу і мав змогу надати їй допомогу, а також у разі, коли він сам поставив потерпілого в небезпечний для життя стан — карається обмеженням волі на строк до двох років або позбавленням волі на той самий строк.

Цей закон може бути застосований до батьків чи опікунів, які не дбають про здоров'я малолітніх дітей, не лікують їх, не дають ліків, тощо. Адже на даний час в Україні є багато випадків, коли батьки з різних причин (часто з релігійних міркувань) відмовляються від лікування ВІЛ-позитивної дитини, не хочуть застосовувати АРВ-терапію.

Ясно, що в таких випадках батьки ставлять під загрозу життя дитини. Медичні працівники повинні роз'яснювати батькам наслідки залишення дитини в небезпеці, говорити про наявність відповідальності за такі вчинки.

### 4. ЗАРАЖЕННЯ ВІЛ ВНАСЛІДОК НЕНАЛЕЖНОГО ВИКОНАННЯ ПРОФЕСІЙНИХ ОBOB'ЯЗКІВ

У контексті епідемії СНІДу привертає до себе увагу стаття 131 Кримінального кодексу України, а саме — неналежне виконання професійних обов'язків, що спричинило зараження особи вірусом імунодефіциту людини чи іншої невиліковної інфекційної хвороби. За ознаками цього складу злочину до кримінальної відповідальності притягаються медичні, фармацевтичні або інші працівники, які неналежним чином виконують свої професійні обов'язки внаслідок недбалого чи несумлінного ставлення до них, що спричинило зараження особи вірусом імунодефіциту людини чи іншої невиліковної інфекційної хвороби, що є небезпечною для життя людини. За скоєння злочину передбачена відповідальність у вигляді обмеження волі на строк до трьох років або позбавлення волі на той самий строк з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на такий самий строк. У разі зараження двох чи більше осіб винна особа може отримати покарання у вигляді позбавлення волі на строк від трьох до восьми років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатись певною діяльністю на строк до трьох років.

Стаття 131 Кримінального кодексу України є достатньо актуальною в період епідемії СНІДу в Україні. Однак, вона є складною, оскільки процес доведення вини медичних та інших працівників зазвичай залежить від вчасності виявлення ВІЛ-інфекції. На жаль, дуже часто інфекція у людини виявляється через тривалий час після зараження, що ускладнює процедуру доведення вини.

Відповідно до статті 17 Закону України «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ» особи, зараження яких ВІЛ-інфекцією сталося внаслідок виконання медичних маніпуляцій, мають право на відшкодування в судовому порядку завданої їх здоров'ю шкоди за рахунок винної особи.

Переливання крові (її компонентів), а також використання інших біологічних рідин, клітин, органів, тканин у медичних цілях дозволяється лише після обов'язкового лабораторного дослідження крові донорів на ВІЛ. З метою запобігання поширенню ВІЛ-інфекції через донорську кров її переливання застосовується лише у випадках, коли таке медичне втручання є єдиним засобом для врятування життя людини. У разі, коли існує реальна загроза життю людини та єдиним засобом врятування хворого є термінове переливання крові, а належним чином перевіреної донорської крові немає, за згодою хворого або його законного представника допускається переливання крові, перевіреної на ВІЛ-інфекцію з використанням швидких тестів. Якщо усвідомлену згоду хворого або його законного представника отримати неможливо, рішення про переливання такої крові приймається консилиумом лікарів, а при неможливості скликання консилиуму — лікарем, якій надає медичну допомогу. Факт переливання крові, перевіреної на ВІЛ-інфекцію з використанням швидких тестів, за згодою хворого або його законного представника на проведення такого медичного втручання обов'язково посвідчується письмово в медичній документації хворого, а зразок цієї крові терміново надсилається для відповідного лабораторного дослідження.

У м. Маріуполі 22 червня, 30 червня й 4 липня 2005 року у відділенні патології немовлят міської лікарні № 3 при наданні медичної допомоги трьом новонародженим дітям була перелита свіжоморожена плазма, заготовлена 31 травня 2005 року із крові ВІЛ-інфікованого донора. Медичні працівники, у тому числі й заступник головного лікаря міської станції переливання крові (далі — ГСПК), довідавшись про наявність ВІЛ у крові донора, нічого не зробили для інформування головного лікаря ГСПК, вилучення зараженої крові з бази донорів і попередження медичних працівників міської лікарні № 3, які використовували кров для переливання плазми інфікованого донора. За даними обставинами 30 серпня 2005 року була порушена кримінальна справа. Суд двічі виносив рішення в справі: перший раз винна в інфікуванні дітей була виправдана (вирок скасований по скарзі потерпілих), другий раз суддя своєю постановою направив справу на додаткове розслідування. На даний час у справі проводяться слідчі дії.

### 5. ВІДМОВА У НАДАННІ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ

Досить часто ВІЛ-позитивним відмовляють у наданні медичної допомоги в медичних установах, незважаючи на пряму заборону такої відмови, закріплену у ст. 16. Закону «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ».

Але на практиці багато лікарів відмовляють у наданні медичної допомоги ВІЛ-інфікованим пацієнтам під різними приводами. Найчастіше вони посилаються на відсутність засобів індивідуального захисту або профілактики зараження. Найчастіше відмовляються надавати послуги стоматолога, хірурга й лікаря швидкої медичної допомоги. У деяких випадках це пов'язане з обґрунтованими побоюваннями, оскільки лікарі, що стикаються із кров'ю, не мають можливість ефективно захиститися від інфікування.

Найбільш велика проблема з обстеженням ВІЛ-інфікованих та наданням антиретровірусної терапії існує у закладах Державного департаменту України з питань виконання покарань. Численні випадки з ВІЛ-інфікованими у слідчих ізоляторах та установах виконання покарань вказують на відсутність необхідного обладнання та медикаментів. Часто адміністрація СІЗО та УВП, іноді і прокуратура підтверджують у своїх відповідях неможливість обстеження ВІЛ-інфікованих. Без такого обстеження не може бути призначено ефективне лікування. Такий випадок мав місце у м. Новгород-Сіверський, Чернігівської області.

Щербина П., який хворіє на ВІЛ протягом 10 років, знаходиться у міському СІЗО з серпня 2010 року. Він звертався з численними скаргами на те, що у нього випали зуби, запаморочується голова, постійно тримається висока температура. За весь час тримання під вартою його не обстежували, не надавали належної медичної допомоги. У останній відповіді прокуратура вказала про неможливість взяти забір крові та зробити аналіз для обстеження на ВІЛ.

У інших випадках заклади Департаменту з питань виконання покарань відмовляють у лікуванні ВІЛ-інфекції, посилаючись на протипоказання для надання антиретровірусної терапії у процесі лікування інших захворювань. Але такі відмови не завжди бувають обґрунтовані, і антиретровірусна терапія не надається і після закінчення такого лікування.

К., що перебував у виправній колонії № 13 з 4 й термінальною стадією ВІЛ і ВІЛ-асоційованим туберкульозом, одержував лікування тільки від туберкульозу. Без антиретровірусної терапії, на фоні ослабленого імунітету, лікування не давало позитивних результатів. Коли хворий став просити проводити йому антиретровірусну терапію, адміністрація установи відповіла, що така терапія йому протипоказана, пославшись на важкий стан здоров'я К. й розвиток у нього опортуністичних інфекцій. У той же час, відповідно до діючого наказу Міністерства охорони здоров'я України, це не є протипоказанням для антиретровірусної терапії. За наявних у нього захворювань такою підставою могло бути тільки захворюван-

ня печінки й підвищення деяких показників, що свідчить про хворобливий стан печінки. У тій же довідці були зазначені показники, що свідчать про нормальний стан печінки. Такі медичні дані підтверджували необґрунтованість відмови в наданні антіретровірусної терапії К. Крім того, адміністрація колонії вказала на відсутність у них вакутейнерів, як на причину, за якою вони не надають допомогу ВІЛ-інфікованим.

Слід зазначити, що більшість порушень прав людей, які живуть з ВІЛ/СНІДом, трапляється через незнання положень законів України медичними працівниками та іншими категоріями громадян України.

Мешканка м. Кіровограду народила доньку. На п'ятий день вона разом з дитиною була переведена з пологового будинку до лікарні. Після прийняття до лікарні лікарі отримали інформацію про наявність ВІЛ-інфекції у жінки. Цього ж дня лікарі заборонили жінці бачитись з донькою, а згодом примусили її покинути лікарню. Впродовж місяця жінка домагалась відновити порушені права свої та дитини: вона звернулася зі скаргами до Кіровоградського обласного управління охорони здоров'я та в прокуратуру. Однак їй скрізь відмовили. Тоді вона подала скаргу до Міністерства охорони здоров'я України. Це відомство провело перевірку вказаних жінкою фактів і дійшло висновку щодо вини медичних працівників. Висновок Міністерства охорони здоров'я України дав підставу потерпілій звернутися до суду з позовом про відшкодування заподіяної лікарями шкоди, тим більше, що діагноз ВІЛ не підтвердився, вона виявилась абсолютно здоровою. Справа слухалась судом упродовж восьми місяців. Суд вирішив, що права жінки та її дитини лікарями були порушені та стягнув з Кіровоградського обласного управління охорони здоров'я відшкодування заподіяної шкоди.

### 6. РЕКОМЕНДАЦІЇ:

1. Залучати суддів та адвокатів до розвитку правової культури в сфері ВІЛ/СНІДу з метою захисту прав ЛЖВ та зменшення стигматизації та дискримінації.
2. Впровадити систему підготовки та мотивування суддів та адвокатів, їх залучення до діяльності в сфері захисту прав ЛЖВ та уразливих груп.
3. Переглянути існуючі нормативні акти щодо перебування ВІЛ-позитивних дітей в організованих колективах та інтернатних закладах, щоб вони носили міжгалузевий, міжвідомчий характер.
4. Передбачити в наказах Міністерства охорони здоров'я України заборону на дискримінацію за видом захворювання.
5. Переглянути нормативи у сфері надання ЛЖВ соціальної допомоги та пенсій, ресоціалізації та реабілітації.
6. Змінити норми оподаткування благодійників, спонсорів серед приватних підприємств для заохочення підтримки послуг з догляду та підтримки ВІЛ-інфікованих через безоплатну благодійну допомогу НУО.
7. Ввести інститут соціальної роботи з ЛЖВ у систему медичних закладів (у штат медичних закладів), а також включити необхідну кількість соціальних працівників та психологів до штатного розкладу закладів з виконання покарань.
8. Збільшити обсяги фінансування послуг з догляду та підтримки за кошти Міністерства України в справах сім'ї, молоді та спорту.
9. Розробити сучасні навчальні програми підготовки та підвищення кваліфікації фахівців, соціальних працівників та психологів з питань надання послуг з догляду та підтримки ЛЖВ. Ввести ці програми у спеціальні курси навчальних закладів різних рівнів акредитації (МОЗ, Міністерство освіти та науки, Міністерство України в справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерство праці та соціальної політики, Міністерство юстиції).

## **ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД**

---

10. Розробити та ввести у вищих навчальних закладах факультативний 12–16 годинний курс про права людей, що живуть із ВІЛ/СНІДом.
11. Розвивати потенціал ЛЖВ та громади для їх участі в плануванні, впровадженні та оцінки послуг з догляду та підтримки.
12. Розробити та впровадити систему послуг з догляду та підтримки, включаючи національні стандарти, кадри, матеріально-технічну базу, міжвідомчу мережу організацій-надавачів послуг з догляду та підтримки.
13. Активно залучати та використовувати потенціал інституту омбудсмана.
14. Впроваджувати заходи щодо зниження стигматизації та дискримінації та підвищення толерантності з боку населення, фахівців, які працюють з ЛЖВ та їх найближчим оточенням, на робочих місцях тощо.
15. Забезпечити лікарів всіма необхідними захисними засобами від зараження на ВІЛ.
16. Довести Міністерством охорони здоров'я до керівників усіх лікувальних установ положення законів України про неприпустимість вимог оплати за надання медичних послуг людям, що живуть із ВІЛ/СНІДом.

## XIX. ЕКОЛОГІЧНІ ПРАВА<sup>1</sup>

### 1. ПРАВО НА БЕЗПЕЧНЕ ДОВКІЛЛЯ

Одним з небагатьох джерел узагальненої офіційної інформації про стан екологічної безпеки в Україні є національні доповіді про стан навколишнього природного середовища, яким належало б бути щорічними. На жаль, з року в рік спостерігаємо тривале запізнення з їхньою розробкою та оприлюдненням у Інтернеті. Так, станом на початок 2011 року доповіді за 2009 та 2010 роки все ще не оприлюднені Мінприроди. Зрозуміло, що за таких умов дуже складно робити обґрунтовані висновки про стан екологічної безпеки в країні.

Через політико-управлінську кризу 2009–2010 років існуючі у країні екологічні проблеми дедалі більшою мірою відійшли на периферію владних інтересів. Звіти інших органів державної влади про здійснення ними моніторингу довкілля та аналізу стану екологічної безпеки або загалом відсутні, або ж складені на основі фрагментарних та неповних спостережень — тож виглядають поверхневими й формальними. Природним чином виникає висновок про те, що глибокий системний моніторинг стану екологічної безпеки в Україні відсутній.

Державний комітет статистики у зведенні «Довкілля України у 2009 році» повідомляє, що у 2009 р. техногенне навантаження на навколишнє середовище дещо пом'якшилося за рахунок економічного спаду. Проте ситуація у природному довкіллі, як життєво важливому середовищі для існування людини, все ще залишається досить складною.

Викиди забруднюючих речовин у повітря зареєстрованими стаціонарними джерелами та транспортом зменшилися з 7210,3 тисяч тон до 6442,9. Але щільність викидів шкідливих речовин від стаціонарних джерел у розрахунку на 1 квадратний кілометр території складала 6,5 т., а на душу населення — 85,3 кг, що значно перевищує показники європейських країн, Росії та Білорусі. А в окремих регіонах ці показники значно перевищили середній рівень по країні. Зокрема, у Донецькій області обсяги викидів у розрахунку на 1 кв. км були більшими у 7,5 рази, а на душу населення — у 3,4 рази, Дніпропетровській — відповідно у 3,8 та 2,8 рази, Луганській — у 2,9 та 2,6, Івано-Франківській — у 2,4 та 1,8 рази більше. Підприємствами Києва у розрахунку на 1 кілометр було викинуто 52,5 т забруднюючих речовин, що перевищило середній показник по країні у вісім разів! Найбільшого техногенного навантаження (понад 100 тис. т шкідливих викидів) зазнала атмосфера міст: Кривого Рогу, Маріуполя, Бурштина, Луганська, Дніпродзержинська. Зауважмо, Держкомстат оперує лише інформацією про викиди у атмосферу від зареєстрованих джерел. Тобто поза межами його обрахунків залишаються такі негативні у екологічному сенсі явища, котрі на жаль в Україні стали масовими, як то: горіння занедбаних полігонів побутових відходів, спалювання вуличного сміття й листя у містах, випалювання рослинних залишків на полях та у лісопосадках, спалювання відходів лісосік — у лісовому господарстві.

<sup>1</sup> Розділ «Екологічні права» розроблений Олександром Степаненко, членом Правління УГСПЛ, виконавчим директором ЕГО «Зелений світ», головою ГО «Гельсінська ініціатива — XXI».

Упродовж останніх років у повітрі промислових міст постійно реєструвалися до 16 поліциклічних ароматичних вуглеводнів, з яких 8 є канцерогенами груп нітрозамінів та важких металів (хром, нікель, кадмій, свинець, берилій). Загалом канцерогенний ризик у 2009 році досяг 6,4–13,7 випадку онкологічних захворювань на 1 тисячу осіб, що значно перевищує міжнародні показники<sup>2</sup>.

Найбільшого навантаження скидами забруднених вод у 2009 р. зазнали водойми Кіровоградської (частка забруднених зворотних вод у загальному водовідведенні 57%), Одеської (45%), Дніпропетровської та Донецької (по 43%), Сумської (36%), Луганської (33%) областей, Севастополя (45%). За даними Центральної геофізичної обсерваторії МНС водойми країни залишаються забрудненими переважно сполуками важких металів, амонійним та нітритним азотом, сульфатами. Випадки значного перевищення гранично допустимих рівнів забруднень фіксувались в річках практично усіх річкових басейнів, а також Київського, Канівського, Кременчуцького, Дніпродзержинського та Дніпровського водосховищ.

За рівнем раціонального використання та якості води Україна, за даними ЮНЕСКО, серед 122 країн світу посідає 95 місце. Питне водопостачання України майже на 80 відсотків забезпечується використанням поверхневих вод. Екологічний стан поверхневих водних об'єктів і якість води в них є основними чинниками санітарного та епідемічного благополуччя населення. Водночас більшість водних об'єктів за ступенем забруднення віднесена до забруднених та дуже забруднених.

Підземні води України в багатьох регіонах (Автономна Республіка Крим, Донбас, Придніпров'я) за своєю якістю не відповідають нормативним вимогам, що пов'язано передусім з антропогенним забрудненням. Особливе занепокоєння викликає стан водопостачання сільського населення, оскільки централізованим водопостачанням забезпечено лише 25 відсотків сільських населених пунктів України<sup>3</sup>.

За інформацією Держкомстатистики станом на 1 січня 2010 р. в Україні накопичилось 20,9 млн. т. небезпечних відходів, з них 35,5 тис. т. (0,2% до загальної кількості) належать до I класу небезпеки і 2,3 млн. т. (11%) — до II класу небезпеки. Понад 70% відходів I класу небезпеки знаходилися у місцях видалення в Івано-Франківській та Луганській областях.

Гострою проблемою є поводження з побутовими відходами. Питомі показники утворення відходів сьогодні у середньому становлять 220–250 кілограмів щороку на одну особу, а у великих містах досягають 330–380 кілограмів. Тверді побутові відходи розміщуються на 4157 сміттєзвалищах і полігонах загальною площею близько 7,4 тисячі гектарів і близько 3,5 відсотка твердих побутових відходів спалюються на двох заводах у Києві та Дніпропетровську. 1187 звалищ не відповідають нормам екологічної безпеки.

Значну загрозу для довкілля та здоров'я людини становлять медичні відходи, що містять патогенні мікроорганізми. В Україні щорічно утворюється приблизно 350 тисяч тонн медичних відходів, що становлять потенційний ризик поширення інфекцій.

Спостерігається тенденція до збільшення обсягу утворених і вивезених твердих побутових відходів. Обсяг вивезених твердих побутових відходів, який у 2009 році досяг 50,1 мільйона кубометрів, збільшується щороку майже на 4 мільйони. Серед твердих побутових відходів збільшується частка відходів, які не піддаються швидкому розкладу і потребують значних площ для зберігання<sup>4</sup>.

13 лютого 2010 року Генеральна прокуратура України (ГПУ) на виконання норми статті 2 Закону України «Про прокуратуру» представила парламенту щорічну інформацію «Про

<sup>2</sup> Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року — <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2818-17>

<sup>3</sup> Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року — <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2818-17>

<sup>4</sup> Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року — <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2818-17>



стан законності в державі за 2009 рік»<sup>5</sup>. Відносно невеликий її розділ присвячений проблематиці екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги. Варто звернути увагу на те, що ГПУ при укладанні своїх доповідей не розглядає проблему саме у контексті дотримання екологічних прав громадян. Таке поняття взагалі не згадується авторами інформації: ані в розділі, де йдеться про прокурорський нагляд за додержанням конституційних прав і свобод громадян, ані у розділі про охорону довкілля та екологічну безпеку. Як і у попередні роки, інформація ГПУ загалом стосується правопорушень у використанні природних ресурсів. Якість та обсяг цієї інформації нижчі, аніж у попередньому, 2008 році. Практично відсутні кількісні показники, що мали б відобразити результати здійснення прокурорського нагляду за дотриманням природоохоронного законодавства у лісовому та водному господарстві, надкористуванні, охороні природно-заповідного фонду. ГПУ у власному звіті за 2009 рік не приділила належної уваги правопорушенням у сфері земельних відносин, хоча за результатами навіть поверхневого моніторингу Єдиного державного реєстру судових рішень<sup>6</sup> можна припускати, що кількість порушень земельного законодавства, земельних прав, громадських та державних інтересів у цій сфері в більшості регіонів України з року в рік зростає.

Натомість Генеральна прокуратура констатує поширеність самовільних рубок лісу, протизаконного пошкодження та знищення лісових насаджень, крадіжок лісу, порушення природозберігаючих технологій при заготівлі лісу, неналежного здійснення контролю лісовою охороною, захоплення земель лісового фонду тощо. Цікаво, що на офіційному сайті найавторитетнішого державного лісового відомства — Держкомітету лісового господарства — відомості про ці явища цілком відсутні. Наприклад, на єдиній сторінці, що відображує діяльність Держкомітету у сфері охорони і захисту лісу, йдеться лише про захист від шкідників, хвороб та пожеж<sup>7</sup>. Тоді як за інформацією ГПУ збитки, завдані державі невідомими Держкомітетові «шкідниками» за рік складають 30 млн. грн., з яких за рахунок винних відшкодовано лише 10%. Найгірше становище в лісах Мінагрополітики, де відшкодовано за рахунок винних лише 2% завданих збитків, і Міноборони — 1%.

14 січня 2011 року Уповноважений Верховної Ради України з прав людини Ніна Карпачова представила парламенту щорічну доповідь «Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні».<sup>8</sup> У доповіді наведена інформація за 2010 рік, тоді як попередню «щорічну» доповідь було присвячено подіям 2006–2007 років. Окремий її розділ — чисто формальний та поверхневий за змістом, навіть у порівнянні з таким розділом попередньої доповіді — присвячено проблематиці дотримання права на безпечне для життя та здоров'я довкілля.<sup>9</sup>

Аналіз першого періоду дій нової президентської команди, виконаний у середині 2010 року незалежними експертами, не виявив у діях влади реальних ознак пріоритетності екологічної політики<sup>10</sup>. Всупереч європейським стандартам, президентська Програма економічних реформ на 2010–2014 рр «Заможне суспільство, конкурентноздатна економіка, сильна держава»<sup>11</sup> не містить екологічної складової: ані на етапі аналізу сучасного стану економіки, ані у формі цілей планування, ані у вигляді індикаторів виконання програми.

У програмі реформ поверхнево задекларований один лише намір «забезпечити впровадження європейського принципу «хто більше забруднює, той більше платить». Запровадження механізму екологічного оподаткування планується до кінця 2012 року, а нової системи платежів за видобуток корисних копалин відкладається на ще більш віддалену перспективу — до кінця 2014 року.

<sup>5</sup> [http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=36585](http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?_m=publications&_t=rec&id=36585)

<sup>6</sup> <http://www.reyestr.court.gov.ua>

<sup>7</sup> [http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art\\_id=32953&cat\\_id=32877](http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=32953&cat_id=32877)

<sup>8</sup> [http://portal.rada.gov.ua/rada/control/uk/publish/article/news\\_left?art\\_id=234990&cat\\_id=33449](http://portal.rada.gov.ua/rada/control/uk/publish/article/news_left?art_id=234990&cat_id=33449)

<sup>9</sup> [http://www.ombudsman.kiev.ua/dopovid\\_6/d\\_06\\_3\\_6.htm](http://www.ombudsman.kiev.ua/dopovid_6/d_06_3_6.htm)

<sup>10</sup> <http://www.dt.ua/1000/1550/69721>

<sup>11</sup> [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf)

Природоохоронні цілі нової влади викладено у розділі 3 «Безпека життєдіяльності людини» Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2010 рік<sup>12</sup>.

Як і Програма економічних реформ, цей доволі громіздкий за формою документ базується виключно на аналізі економічних чинників розвитку. Соціальні та екологічні аспекти не виглядають у ньому пріоритетними, що не відповідає засадам сталого, екологічно збалансованого розвитку. Нарешті, «безпековий» підрозділ програми не проходив громадського обговорення на стадії підготовки проекту — у відповідності до вимог Оргуської конвенції. До нього не потрапили такі важливі пріоритети, як дотримання екологічних прав, забезпечення вільного доступу до екологічної інформації, екологічна освіта, просвіта та інформування громадськості, залучення громадськості до процесу прийняття екологічно значущих рішень.

Підсумовуючи написане, варто узагальнити: для країни з найбільш ресурсовитратною економікою та одним з найвищих у світі рівнем виснаження й забруднення природного довкілля такий підхід до стратегічного планування неминуче призведе до чергового поглиблення екологічної кризи та ще помітнішого гальмування розвитку внаслідок нераціонального витрачання природного капіталу.

## 2. ПРАВО ДОСТУПУ ДО ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Як вже зазначалося, в Україні стало звичним тривале запізнення з розробкою та оприлюдненням у мережі Інтернет Національних доповідей про стан навколишнього природного середовища України. Станом на кінець 2010 року на офіційному веб-порталі Мінприроди був доступний текст *Національної доповіді у 2007 році*, а також регіональні доповіді за 2008 рік<sup>13</sup>.

Вже вкотре звертаємо увагу на те, що впродовж шести років Національна доповідь не виносить на розгляд Верховної Ради й не публікується окремим виданням, що є грубим порушенням положень ст. 25-1 закону «Про охорону навколишнього природного середовища»! Через це і керівники держави, і пересічні громадяни не обізнані із змістом Національної доповіді. За таких умов інформація, наведена у доповідях, є об'єктом інтересу вузького кола фахівців та громадськості. Відтак, екологічна ситуація в країні належним чином не аналізується органами державної влади та не спонукає до планування розвитку, у якому враховувалися б екологічні чинники й загрози.

До систематичних недоліків Національної та регіональних доповідей варто віднести насамперед те, що в них не приділено належної уваги правовій проблематиці й зокрема, питанням дотримання екологічних прав.

Впродовж 2009–2010 років Мінприроди оприлюднювало щоквартальні інформаційно-аналітичні огляди стану довкілля, у яких наводяться поточні результати моніторингу довкілля за вибраними групами: стану повітря, поверхневих вод та радіаційної безпеки<sup>14</sup>. Попри усю корисність такої практики, вона вочевидь не може компенсувати відсутності національних доповідей.

Ще більшим є відставання з оприлюдненням *спеціальних доповідей про стан навколишнього природного середовища*. Наприклад, Друге Національне повідомлення щодо питань зміни клімату, було розроблено ще у 2005 році, *Звіт про виконання Загальнодержавної програми формування Національної екологічної мережі України та Звіт до Другого засідання Сторін Орхуської конвенції — у 2004 р.*<sup>15</sup>

<sup>12</sup> <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2278-17>

<sup>13</sup> <http://www.menr.gov.ua/content/category/78>

<sup>14</sup> <http://www.ecobank.org.ua/GovSystem/EnvironmentState/Reviews/Pages/default.aspx>

<sup>15</sup> <http://www.menr.gov.ua/content/article/6010>

Як і у попередні роки, на веб-порталі Мінприроди відсутня інформація про розподіл та витрачання у 2009-2010 роках коштів Державного фонду охорони навколишнього природного середовища, а також регіональних та місцевих фондів. За нашою оцінкою, така практика прямо суперечить принципам публічності та прозорості бюджетної системи України, закріпленим у Конституції та Бюджетному кодексі. Не викликає сумніву, що інформація стосовно формування та витрачання коштів природоохоронних фондів, а також відповідний аналіз витрат, використаний в процесі прийняття рішень з питань довкілля, підпадає під визначення екологічної інформації, поданому п. 3 ст. 2 Оргуської конвенції. Відтак, стосовно такої інформації однаковою мірою державі належало б забезпечувати вільний режим доступу та практику активного інформування.

Починаючи з 2009 року природоохоронне відомство стало порушувати положення власних же наказів «Щодо інформування населення про об'єкти, які є найбільшими забруднювачами довкілля» та «Про затвердження Положення про щоквартальне інформування населення через ЗМІ про об'єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища». Станом на початок 2011 року на офіційному веб-порталі міністерства залишалася інформація про найбрудніші промислові підприємства країни за результатами моніторингу 2008 року.<sup>16</sup> Натомість нічого не повідомлялося про заходи, які застосовує Мінприроди та місцеві ради до власників цих підприємств в сенсі призупинення їхньої діяльності або реконструкції.

Не набагато кращою є ситуація з регіональними доповідями про стан навколишнього природного середовища та звітами місцевих державних адміністрацій про виконання програм охорони довкілля. У жодному регіоні України місцеві держадміністрації не виконують свого конституційного обов'язку (стаття 119) — не звітують про виконання програм охорони довкілля, покладаючи цю функцію на територіальні підрозділи Мінприроди.

Державні адміністрації не розміщують у підконтрольних їм ЗМІ щорічну інформацію про стан довкілля, тим самим систематично порушуючи положення ст. 25-1 закону «Про охорону навколишнього природного середовища». На офіційних Інтернет-порталах абсолютної більшості обласних державних адміністрацій, Ради Міністрів АРК, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій цілком відсутні розділи екологічної інформації.

Єдиним виключенням у цьому сенсі стала Запорізька ОДА, яка першою з обласних держадміністрацій виконала положення згаданої статті 25-1 базового природоохоронного закону. У лютому 2010 року тут відбулася презентація «Системи інформування про стан навколишнього природного середовища у Запорізькому регіоні»<sup>17</sup>. Станом на кінець 2010 року доступ до системи підтримується.<sup>18</sup>

Стан доступу та якість інформації офіційного веб-порталу Мінприроди України тривалий час викликали гостру критику громадських організацій. Неналежне оприлюднення інформації на офіційній веб-сторінці Мінприроди у 2010 році вперше було визнано судом. 30 серпня Окружний адміністративний суд міста Києва виніс рішення у справі за позовом МБФ «Екологія-Право-Людина» (ЕПЛ) до Мінприроди щодо його веб-сторінки. У своєму позові ЕПЛ посилалася на норми Оргуської конвенції про активне поширення екологічної інформації та норми чинного законодавства України у сфері екологічного інформування та порядку функціонування офіційних веб-сторінок центральних органів державної виконавчої влади.

У червні 2010 року розпочалася реконструкція веб-сайту Мінприроди, у процесі якої він набув більш модерного вигляду, але було втрачено доступ до інформації попередніх років. Сучасне інформаційне наповнення веб-порталу Мінприроди вочевидь недостатнє. Більшість посилань на акти Кабінету Міністрів України у сфері природоохоронної діяльності станом

<sup>16</sup> <http://www.menr.gov.ua/content/article/201>

<sup>17</sup> <http://www.menr.gov.ua/cgi-bin/go?node=5482>

<sup>18</sup> <http://www.zoda.gov.ua/article/1417/>

на кінець 2010 року неактивні<sup>19</sup>. Доступні для ознайомлення лише окремі накази Міністерства охорони навколишнього природного середовища України за 2009–2010 роки.<sup>20</sup>

На початку 2011 року створено новий сайт Інформаційно-аналітичного центру Мінприроди, що зараз перебуває у стані наповнення<sup>21</sup>.

Серед поодиноких позитивних змін в практиці Мінприроди стосовно екологічного інформування варто також вітати довгоочікуване виконання норми закону «Про Червону книгу України» — друк та розміщення на сайті Мінприроди третього видання Червоної книги.

На оновленому за формою сайті Міністерства охорони здоров'я екологічна інформація про стан безпеки середовища життєдіяльності людини, вплив екологічних чинників на стан громадського здоров'я, що формується за даними моніторингу санітарно-епідемічної служби — як і раніше, відсутня...<sup>22</sup>

На виконання Указу Президента від 4.02.2003 р. № 76 Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (МНС) повинно щороку розробляти Національну доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні. Однак на оновленому веб-сайті міністерства відомостей про розробку таких доповідей впродовж 2009-2010 років чомусь немає<sup>23</sup>.

У відповідності до норми ст. 9 закону «Про питну воду та питне водопостачання» щороку повинна розроблятися «Національна доповідь про якість питної води та стан питного водопостачання». Попри те, що у ЗМІ були повідомлення про розробку такої доповіді за 2009 рік, відшукати її сліди на сайті реорганізованого Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України станом на січень 2011 р. не вдалося<sup>24</sup>.

Тоді як на сайті традиційно найбільш пунктуального у справі оприлюднення екологічної інформації Держкомітету ядерного регулювання України наприкінці минулого року з'явилось посилання на «Доповідь про стан ядерної та радіаційної безпеки в Україні у 2009 році»<sup>25</sup>, видана така доповідь і друком.

У попередніх доповідях громадських організацій про дотримання екологічних прав зазначалося, що на початку 2008 року стало відомо, що Мінприроди створило свою систему втаємничення екологічної інформації через переліки конфіденційної інформації. Відсутність доступу до інформації в багатьох випадках (і особливо в тих, коли її навмисно втаємничують) має відчутні наслідки — створення перепон для реалізації екологічних прав громадян<sup>26</sup>.

У відповідь на гостру критику та судові позови громадських організацій Мінприроди не знайшло кращого виходу, як розпочати справжню «гонку засекречування», формально скасовуючи протизаконні накази й відразу ж продукуючі нові, однаково протизаконні.

Лише 27 жовтня 2010 року міністр М. Злочевський підписав наказ № 481 «Про внесення змін до переліку інформації, якій надається гриф «Для службового користування». Згаданим наказом з переліку конфіденційної інформації, що є власністю держави, виклю-

<sup>19</sup> <http://www.menr.gov.ua/content/article/6049>

<sup>20</sup> <http://www.menr.gov.ua/content/article/6050>

<sup>21</sup> <http://www.ecobank.org.ua/Pages/default.aspx>

<sup>22</sup> [http://www.moz.gov.ua/ua/portal/ms\\_sanepidsit/](http://www.moz.gov.ua/ua/portal/ms_sanepidsit/)

<sup>23</sup> <http://www.mns.gov.ua/>

<sup>24</sup> <http://www.minregionbud.gov.ua/uk/index>

<sup>25</sup> <http://www.snrc.gov.ua/nuclear/uk/doccatalog/list?currDir=37795>

<sup>26</sup> Накази Мінприроди № 361 від 19.09.2002 р. «Про введення в дію переліку конфіденційної інформації», № 470 від 25.11.2004 р. «Про введення в дію переліку конфіденційної інформації» № 158 від 03.04.2006 р. «Щодо внесення змін до Наказу Мінприроди України від 25.11.200 № 470», № 540 від 12.12.2005 р., № 159 від 28.03.2008 р. «Про затвердження Переліку конфіденційної інформації, якій надається гриф «Для службового користування», № 231 «Про впорядкування та систематизацію даних про конфіденційну інформацію», яким Наказ № 159 скасовується. Наказ № 289 від 09.06.2008 р. «Щодо затвердження Переліку конфіденційної інформації, якій надається гриф «Для службового користування».

чено низку пунктів — у тому числі найбільш неприйнятний, стосовно обмеження доступу до висновків державної екологічної експертизи.

Цей крок Міністерства, безумовно є успіхом громадянської кампанії за скасування одіозних наказів Мінприроди, у якій брали участь Національний екологічний центр України (НЕЦУ), УЕА «Зелений Світ», «Бюро екологічних розслідувань», МБФ «Екологія-Право-Людина», ВЕГО «МАМА-86», ЕГО «Зелений Світ» та інші організації.

Втім, втішатися рано: практика обмеження доступу до екологічної інформації у формі її віднесення до конфіденційної досі рясно процвітає у інших міністерствах, комітетах та агенціях. Приміром, впродовж останніх років керівництво Держкомзему України також прийняло накази, якими певним її категоріям надано гриф «ДСК»<sup>27</sup>. Тексти цих наказів відсутні на офіційних веб-порталах Держкомзему та його територіальних головних управлінь, громадянинові непросто отримати їх за запитами. Зумисне унеможливлення доступу до самих наказів, якими обмежується доступ до інформації, дозволяє чиновникам Держкомзему на місцях відхиляти інформаційні запити, мотивуючи це тим, що запитувана інформація начебто внесена до переліку конфіденційної. Але пересвідчитися у правдивості такого твердження неможливо, оскільки отримати й ознайомитися з самим переліком категорій інформації, котрі отримали гриф «ДСК» також доволі непросто!

З такою практикою, зокрема, стикнулися активісти ЕГО «Зелений Світ» в ході кампанії надсилання інформаційних запитів стосовно різних питань земельної політики, охорони та приватизації земель у Тернопільській області. Поза сумнівом, свідоме звуження посадовцями сфери вільного доступу до інформації є одним з головних чинників високого рівня корупції у сфері державного управління земельними ресурсами.

Вже тривалий час залишається «зразковим» — на жаль, у сенсі інформаційної закритості — Держкомлісгосп України. Як і раніше, Держкомітет не виконує вимогу ст. 28, 35 Лісового кодексу України про ведення моніторингу, державного обліку лісів і державного лісового кадастру. На спеціальній сторінці офіційного сайту Державного комітету представлено лише дуже лаконічну загальну інформацію про мету моніторингу лісів. І вона, на жаль, не оновлювалася з 2007 року<sup>28</sup>. Інформація про результати моніторингу, державного обліку лісів і державного лісового кадастру повинна бути відкритою, але на жаль, її не розробляють.... А от усі матеріали лісовпорядкування у системі Держкомлісу до даного часу містять гриф «для службового користування»<sup>29</sup>. Яким нормативно-правовим актом та з якою метою обмежено доступ до цієї інформації про стан лісових ресурсів, наразі невідомо. Тобто ця інформація є і зараз, але отримати її легальним шляхом, даруйте, неможливо...

### 3. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА УЧАСТІ В ПРИЙНЯТТІ РІШЕНЬ З ПИТАНЬ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ДОВКІЛЛЯ

#### 3.1. РОЗРОБЛЕННЯ ПРОЕКТУ «СТРАТЕГІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ НА ПЕРІОД ДО 2020 РОКУ»

Ще у 2007 році Міністерство охорони навколишнього природного середовища почало розробляти проект Стратегії національної екологічної політики. Протягом двох наступних років Стратегію Екологічної політики мляво обговорювали та змінювали декілька разів.

<sup>27</sup> Наказ Держкомзему України від 04.12.2009 № 633 «Про затвердження Переліку конфіденційної інформації, що є власністю держави в системі Держкомзему України»; Наказ Держкомзему України від 11.05.2010 № 359 «Про внесення доповнень до Переліку відомостей, віднесених до конфіденційної інформації, що є власністю держави і якій надається гриф обмеження доступу «Для службового користування».

<sup>28</sup> [http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art\\_id=62971&cat\\_id=32880](http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=62971&cat_id=32880)

<sup>29</sup> Відповідь директора Тернопільського обласного управління лісового та мисливського господарства 15.12. 2010 року № 02-2/902 на запит ЕГО «Зелений Світ».

Але 2010 року активність Мінприроди щодо обговорення Стратегії дуже помітно підсилася. Причина такого поживлення інтересу до Стратегії екополітики криється у тому, що український Уряд має намір отримати бюджетну підтримку від Європейського Союзу у розмірі 35 мільйонів євро, а також 10 мільйонів євро від уряду Швеції. Однією з умов отримання Україною цієї фінансової допомоги є затвердження Екологічної стратегії до кінця 2010 року.

17 червня 2010 відбулись перші громадські слухання проекту Стратегії, але тоді представники громадських організацій визнали обговорення недійсним. Причина — на момент призначеного обговорення проект Стратегії уже два тижні як був поданий на розгляд Верховної Ради. Мінприроди було змушене перенести слухання так, щоб громадськість могла надати зауваження. Повторні слухання проекту Стратегії пройшли 26 серпня 2010 року, було висловлено велику кількість зауважень, але вже наступного дня проект Стратегії зареєстрували у парламенті без зауважень громадськості.

21 грудня 2010 року Верховна Рада прийняла закон «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року»<sup>30</sup>.

### 3.2. РОЗРОБЛЕННЯ ПРОЕКТУ ТРАНСПОРТНОЇ СТРАТЕГІЇ ДО 2020 РОКУ

Ще більш поспішно, ніж Екологічну стратегію, Уряд намагався у 2010 році протягнути і Транспортну стратегію України до 2020 року.<sup>31</sup> Причина такого поспіху відома: можливість отримати багатомільйонну фінансову допомогу від Євросоюзу та уряду Швеції, якщо документ буде прийнято цього року.

Кабінет міністрів схвалив проект Стратегії 20 жовтня 2010 року<sup>32</sup>, незважаючи на те, що громадські слухання не були проведені, реалізація стратегії має потенційно великий вплив на стан довкілля, а інтерес громадських природоохоронних організацій до проекту був досить високий. Це зрозуміло, адже транспорт — найбільш швидко зростаюче в Україні джерело викидів токсичних сполук та парникових газів. Тому уже зараз потрібно вживати заходів, які скорегували б його нераціональний з екологічної точки зору розвиток. Тому пріоритет варто надавати енергоефективним та найменш забруднюючим видам пересування, розвивати громадський транспорт, зробити його більш зручним, регулярним та надійним.

При розгляді проекту Урядом не було враховано ґрунтовні пропозиції громадських організацій та їхніх об'єднань. Наводимо у ссилці зразок лише одного з них, Позиції робочої групи НУО з питань зміни клімату щодо проекту Стратегії.<sup>33</sup>

### 3.3. ІНІЦІАТИВА ПРОВЕДЕННЯ МІСЦЕВОГО ЕКОЛОГІЧНОГО РЕФЕРЕНДУМУ У ЗАПОРІЖЖІ

Місцева влада міста Запоріжжя та області тривалий час демонструвала неспроможність рішуче впливати на факти порушення природоохоронного законодавства підприємствами металургійної та хімічної промисловості. Через це у міському повітрі постійно відзначається перевищення гранично допустимих рівнів основних промислових токсикантів. Відтак, представники громадських організацій вирішили розв'язати це питання за допомогою місцевого референдуму — який було ініційовано на зборах жителів м. Запоріжжя у серпні 2009 року. На референдум серед інших запропонували винести питання «Чи підтримуєте Ви необхідність зупинення (тимчасового) Запорізькою міською радою діяльності підприємств, установ, організацій, розташованих на території м. Запоріжжя, в разі перевищення ними нормативів гранично допустимих викидів та скидів забруднюючих речовин в навко-

<sup>30</sup> <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2818-17>

<sup>31</sup> <http://www.mintrans.gov.ua/uk/discussion/15621.html>

<sup>32</sup> [http://search.ligazakon.ua/1\\_doc2.nsf/link1/KR102174.html](http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/KR102174.html)

<sup>33</sup> [http://climategroup.org.ua/wp-content/uploads/2010/08/transportstr\\_comments\\_100817.pdf](http://climategroup.org.ua/wp-content/uploads/2010/08/transportstr_comments_100817.pdf)

лишне природне середовище?»<sup>34</sup> На жаль, результативно лобювати прийняття рішення про референдум міською радою громадським активістам не вдалося.

### 4. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПРАВОСУДДЯ З ПИТАНЬ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ДОВКІЛЛЯ

Певні успіхи у судових справах на захист довкілля та екологічних прав пов'язані переважно з активністю громадських природоохоронних організацій.

25 листопада 2009 року Львівським окружним адміністративним судом проголошено рішення, яким задоволено вимоги ЕПЛ у справі за позовом до Держуправління охорони навколишнього природного середовища в Львівській області<sup>35</sup>. Судом визнано незаконними дії Держуправління по віднесенню висновків державної екологічної експертизи до інформації, якій може бути наданий гриф «ДСК», визнано незаконними та скасовано положення наказу Держуправління від 19.05.09 року, що стосуються «Переліку конфіденційної інформації, якій може бути наданий гриф «ДСК», а також зобов'язано Держуправління утриматися від віднесення висновків державної екологічної експертизи до інформації, якій може бути наданий гриф «ДСК».

Того ж дня Господарський суд Києва у справі за позовом Національного екологічного центру України визнав недійсним рішення Київради, яким раніше площу заказника була незаконно скорочено у 9 разів, з 1794 га до 196<sup>36</sup>. Як відомо, ландшафтний заказник «Острів Жуків» створений у 1999 році в заплаві Дніпра. Він захищає всю збережену частину природного масиву «Конча-Заспа», який був першим в Радянській Україні природним заповідником. Рішення Київради було прийняте з грубими порушеннями законодавства: всупереч Генеральному плану Києва та протесту прокуратури, без погодження з органами Мінприроди та наукового обґрунтування доцільності скорочення меж заказника. Прийняте з єдиною метою — зняти з території заказника природоохоронний статус і віддати її під забудову<sup>37</sup>.

9 листопада 2010 р. колегія суддів Окружного адміністративного суду м. Києва винесла рішення у справі ЕПЛ проти Кабінету Міністрів України щодо оскарження Постанови № 841 «Про надання земельних ділянок у постійне користування». Цим рішенням Уряд передав 27 га особливо цінних земель регіонального ландшафтного парку «Гранітно-степове Побужжя», що у долині Південного Бугу, НАЕКУ «Енергоатом» — під затоплення водами Олександрівського водосховища. Таке водосховище, на думку керівництва «Енергоатому», необхідне для експлуатації Ташлицької ГАЕС та Південно-Української АЕС. Проте ціна такого затоплення — яке, до речі, поки що не зупинило рішення суду — це поховані унікальні Бузькі пороги, знищення унікальних червонокнижних рослин, затоплення останніх історичних ландшафтів Запорізької Січі.

Поразкою в суді завершилися спроби прокуратури та Державної екологічної інспекції у Тернопільській області покарати порушника заповідного режиму на території одного з «Природних чудес України» — регіонального ландшафтного парку «Дністровський каньйон». Порушник — приватне підприємство «Золотопотіцьке» — незаконно розорав 1,7 гектари заповідних земель у долині річки Дністер. Однак 12 жовтня 2010 р. Господарський суд Тернопільської області виніс рішення про відхилення позову, вважаючи що «розорювання

<sup>34</sup> Запоріжжя: чи відбудеться екологічний референдум?— <http://www.khpg.org.ua/index.php?id=1266324184>

<sup>35</sup> <http://epl.org.ua/pravo/dostup-do-informaciji/spravi/vidkrittja-gromadskosti-visnovkiv-derzhavnoji-ekologichnoji-ekspertizi/>

<sup>36</sup> Рішення Київської міської ради № 162/1996 від 22.08.2007 року «Про питання створення ландшафтного заказника «Жуків острів»

<sup>37</sup> <https://helsinki.org.ua/index.php?id=1259398848>

земель території державного природного парку не привело до порушення природного комплексу і не загрожує екологічному стану парку».<sup>38</sup>

А от 21 жовтня 2010 року сталася безпрецедентна у судовій практиці та у природно-заповідній справі подія. Вищий адміністративний суд України видав постанову, якою визнано незаконність Указу Президента України від 11 грудня 2009 року № 1040/2009 «Про створення національного природного парку «Сіверсько-Донецький». Це стало першим в історії України прецедентом скасування судом статусу національного парку. Позивачем у справі виступала Кремінська районна рада Луганської області. Вона домогалася визнання протиправним та скасування Указу Президента України. Позовні вимоги районна рада обгрунтовувала тим, що створення національного парку не погоджувалось із Кремінською районною та міською радами, хоча це і не передбачено законодавством, бо національний парк створений винятково на землях державного лісового фонду, якими розпоряджається держава.

Як то не дивно, Адміністрація Президента України визнала позов районної ради. І це при тому, що розвиток заповідної справи Указами Президента визнано одним із найважливіших державних пріоритетів.<sup>39</sup>

### 5. ОЦІНКА СТАНУ ДОТРИМАННЯ МІЖНАРОДНИХ ПРИРОДООХОРОННИХ КОНВЕНЦІЙ

#### 5.1. КОНВЕНЦІЯ ЄК ООН ПРО ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ, УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ ТА ДОСТУП ДО ПРАВОСУДДЯ З ПИТАНЬ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ДОВКІЛЛЯ (ОРГУСЬКА КОНВЕНЦІЯ (ОК))

У червні 2009 року минуло 10 років від моменту ратифікації Оргуської конвенції, коли вона стала частиною національного законодавства.

Як відомо, Третьою нарадою сторін Оргуської конвенції, що відбулася в червні 2008 року в Ризі, Україну та Туркменистан визнано країнами, що не дотримуються її вимог<sup>40</sup>. У рішенні наради визнано, що уряд України не приймає участі у процесі розгляду дотримання Конвенції і не вживає заходів для виконання рішення Другої наради. Адже протягом чотирьох років Уряд не виконував рекомендації Алматинської наради сторін: розробити стратегію впровадження Конвенції, привести законодавство у відповідність до її положень, передбачивши чітку процедуру участі громадськості в прийнятті рішень та практичні механізми застосування конвенції<sup>41</sup>. Органи державної влади України залишили громадськість у щасливому невіданні про невтішний зміст рішень обох нарад сторін Конвенції — у жодному ЗМІ про них не було повідомлено.

27 грудня 2008 року Кабмін затвердив «План дій щодо виконання рішення Сторін Оргуської конвенції III/6f».<sup>42</sup>

До основних недоліків згаданого Плану дій можна віднести такі:

- виконавцем усіх заходів Плану є виключно Мінприроди, тобто Оргуська конвенція і надалі сприймається як відомча конвенція цього міністерства, тоді як

<sup>38</sup> Господарський суд Тернопільської області, справа № 2/70-1162.

<sup>39</sup> <http://www.maidan.org.ua/static/news/2010/1291381647.html>

<sup>40</sup> <http://www.unece.org/env/pp/mop3/mop3.docI.htm>

<sup>41</sup> Решение 2/5b «Соблюдение Украиной своих обязательств по Орхусской конвенции», второе Совещание Сторон, Алматы, 27.05.05 г. <http://www.unece.org/env/documents/2005/pp/ece/ece.mp.pp.2005.2.add.8.r.pdf>.

<sup>42</sup> Розпорядження КМУ від 27.12.2008 р. № 1628— р, <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1628-2008-%F0>



вищі структури державної влади: Кабмін, Президент, Верховна Рада, Омбудсман, правоохоронні та судові органи — свідомо відсторонюються від процесу її впровадження;

- до складу Міжвідомчої робочої групи із забезпечення виконання рішення Сторін Оргуської конвенції (зауважмо, йдеться не про впровадження ОК, а лише про виконання останнього рішення наради сторін!) не планується включити представників громадськості, місцевого самоврядування, вищих органів державної влади, правоохоронних структур.

Міжвідомча робоча група повинна контролювати не лише рішення нарад Сторін Оргуської конвенції, а значно ширший спектр питань — стосовно усього процесу впровадження її положень в Україні. Адже ратифікувавши конвенцію Україна взяла зобов'язання з дотримання екологічних прав насамперед перед власними громадянами, а не лише перед Сторонами Конвенції. А тому робочу групу варто назвати «Міжвідомча робоча група (МРГ) із забезпечення впровадження положень Оргуської конвенції в Україні» та відповідним чином окреслити її призначення та компетенцію. Функції головування у МРГ необхідно покласти на одного з віце-прем'єрів.

Відповідно до Плану дій, Мінприроди обіцяло до вересня 2009 року розробити невизначену кількість поправок до законодавчих актів, пов'язаних з реалізацією положень Орхуської конвенції. Звісно ж, це зобов'язання не було виконано, натомість міністерство посилалось на складність завдання, необхідність експертної допомоги та складну політичну ситуацію у країні<sup>43</sup>. Звітуючи наступного року про розробку проектів нормативних актів, Мінприроди та Уряд навіть не надали проекти відповідних документів Комітетові ЄЕК ООН з дотримання Оргуської конвенції, а тому останній не мав змоги порівняти зазначені документи із положеннями Конвенції та оцінити їхню достатність та ефективність для вирішення проблем, ідентифікованих Комітетом у справі проти України ще у 2005 році<sup>44</sup>.

Впродовж 2009–2010 років згадану Міжвідомчу групу так і не було створено. Не внесено змін до базового закону «Про охорону навколишнього природного середовища» з метою приведення його у відповідність до стандартів Конвенції. Не ухвалено ключових першочергових актів уряду, про необхідність ухвалення котрих впродовж десяти років йдеться: Постанов «Про порядок залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля», «Про порядок оприлюднення інформації щодо стану навколишнього природного середовища».

У Постанові про порядок доступу до екологічної інформації зазначити, що регіональні інформаційні центри доступу до екологічної інформації повинні створюватися на рівні центральних та регіональних виконавчих органів влади (уряду, обласних та районних адміністрацій). Адже лише невелика частина екологічної інформації накопичується у структурах Мінекології. Як свідчить досвід, інші міністерства та відомства (МОЗ, Мінагрополітики, МНС, Мінпаливенерго, Держкомлісгосп та ін.) свідомо відсторонюються від діяльності з моніторингу довкілля, збору екологічної інформації, її систематизації, опрацювання, оприлюднення, створення умов для доступу до неї громадськості. Відповідальність за такий стан згідно із законом та Оргуською конвенцією лежить саме на Уряді та Парламенті.

Громадськість не раз критично оцінювала дії влади, котра, по суті, самоусунулася від виконання зобов'язань за Оргуською конвенцією. По-перше, заходи, які Уряд передбачив у згаданому Плані дій, є недостатніми та неналежними, а відтак, такими, що не виконують рекомендацій Комітету з дотримання Конвенції та, відповідно, рішень Сторін Конвен-

<sup>43</sup> Звіт з виконання Плану дій щодо виконання рішення Сторін Орхуської конвенції III/6f, стор 7 <http://www.menr.gov.ua/content/article/id/31>

<sup>44</sup> <http://epl.org.ua/pravo/dostup-do-informacii/>

ції III/6f. По-друге, навіть ці половинчасті заходи не є пріоритетними для нинішньої влади, відтак, не виконуються належним чином<sup>45</sup>.

Але наближується чергова нарада сторін Конвенції. Необхідно звітувати перед міжнародним співтовариством про виконання того, що не виконується. І от 29 жовтня 2010 року Мінприроди оприлюднило на власному веб-порталі проект документа «Сводный Национальный отчет 2010 года по внедрению Орхусской конвенции в Украине»<sup>46</sup>. Міністерство пропонує знову надсилати електронною поштою зауваження до звіту — на скриньки співробітників Управління комунікацій та зв'язків з громадськістю Мінприроди. Результати обговорення мали б бути оприлюднені наприкінці листопада 2010 року. Натомість станом на початок січня 2011 року ані жодних результатів такого обговорення, ані остаточної редакції «Сводного Национального отчета 2010 года по внедрению Орхусской конвенции в Украине» міністерством не було представлено.

Цікаво, що на сайтах Кабміну, Верховної Ради та Міністерства юстиції, які також несуть відповідальність за впровадження міжнародних правових актів, жодних повідомлень про таке Національне звітування впродовж року не було. Висновок з цього може бути один — представлений документ не може називатися Національним звітом. Адже про виконання Конвенції не звітують вищі органи державної влади, не звітують державною мовою, не звітують у парламенті, котрий ратифікував конвенцію, не звітують перед громадськістю України, перед якою взято відповідальність за дотримання стандартів «екологічної демократії» — натомість до незграбної імітації Національного звіту вкотре вдається Мінприроди.

Отже, як і впродовж усіх 10 змарнованих років — від дня ратифікації Оргуської конвенції — Уряд України виглядає надто вже схожим на андерсенівського «голого короля», не демонструючи ані політичної волі, ані конкретних результатів по впровадженню її положень у законодавство й державну політику. Натомість Мінприроди у цьому фарсі відведена незавидна роль «королівського паж», приставленого лише для того, аби прикрити відсутність реального процесу імплементації Конвенції своїми недолугими звітами та планами дій. Звісно ж, «король» від цього не перестає бути голим.

### 5.2. РАМКОВА КОНВЕНЦІЯ ООН ПРО ЗМІНУ КЛІМАТУ (РК ООН ПЗК)

#### Позиція громадських організацій стосовно позиції України переговорах ООН зі зміни клімату в Канкуні (Мексика)

На відсутність реагування Уряду вкотре нашттовхуються пропозиції природоохоронних організацій стосовно позиції України на чергових міжнародних переговорах ООН зі зміни клімату в Канкуні, які відбулися в грудні 2010 р. Головною метою переговорів був пошук домовленості про зниження викидів країнами до 2020 року.

Уряд України вкотре заявив про намір знизити викиди парникових газів на 20% від рівня 1990 року. Проте громадські природоохоронні організації в ході надсилання звернень та декількох масових публічних акцій намагалися переконати владу, що такі зобов'язання лише вводять міжнародне співтовариство в оману, оскільки викиди України вже зараз складають лише 55% від рівня 1990 року. Тобто з таким «зобов'язанням» Україна зможе нічого не робити по зменшенню викидів та реально збільшити їх на 70%, замість їхнього зменшення. Екологічні організації вважають, що в 2020 році рівень викидів України мав би бути принаймні не більшим, аніж сьогодні<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> <http://maidan.org.ua/static/news/2009/1257845039.html>

<sup>46</sup> <http://www.menr.gov.ua/content/article/6739>

<sup>47</sup> [http://climategroup.org.ua/wp-content/uploads/2010/11/pos\\_kankun101118.pdf](http://climategroup.org.ua/wp-content/uploads/2010/11/pos_kankun101118.pdf)

### 6. НАЙБІЛЬШ РЕЗОНАНСНІ ВИПАДКИ ПОРУШЕННЯ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ

#### 6.1. ТЕРНОПІЛЬСЬКА «СМІТТЄВА КРИЗА»

«Малашовецького сміттєзвалища», як такого, офіційно немає: формально воно закрите для експлуатації органами Мінприроди ще з 1997 року. Проте фактично земельна ділянка на території Малашовецької сільської ради Зборівського району без жодних для цього правових підстав, впродовж більше ніж 30 років використовується для розміщення побутових відходів м. Тернополя.

Вибір ділянки під звалище свого часу відбувся без проведення гідрологічних та геологічних досліджень, без розроблення проекту, його екологічної та санітарно-епідеміологічної експертизи, без влаштування водонепроникного екрану основи звалища та звісно ж — без укладання договору оренди землі. Щодня на звалищі безсистемно та з порушенням технологічних схем розміщується більше 100 тон несорттованих відходів, внаслідок чого забруднено ними близько 80 га земель.

Звалище знаходиться в другому поясі зони санітарної охорони Верхньо-Івачівського водозбору, звідки постачається 80% питної води для Тернополя. Шар геологічних порід на плато сформований породами, які не здатні виконувати функції водонепроникного екрану. Відтак існує загроза потрапляння токсичних речовин із звалищним фільтратом у водоносний шар.

Цю ситуацію можна обґрунтовано тлумачити, як випадок самозахоплення земель сільської ради Тернопільським міськвиконкомом під розміщення побутових відходів, котрі є його власністю. Точно з такими ж правовими підставами виконком може вивозити побутові відходи на територію будь-якої іншої місцевої ради України. І точно з такими ж правовими підставами дії представників відповідної територіальної громади, котрі захищають своє право на екологічну безпеку, перешкоджаючи такому вивезенню, можна буде вважати такими, що створюють загрозу для громадського порядку. Абсурд, чи не так? Але цей абсурд в описуваному випадку «узаконений» судами трьох інстанцій, «Іменем України»...

Впродовж 2009–2010 років групи мешканців с. Малашівці декілька разів вдавалися до акцій протесту проти незаконного вивезення побутових відходів на землі Малашовецької сільської ради у формі мирного зібрання та блокування дороги до сміттєзвалища. Комунальні служби міста не змогли знайти альтернативні, хоча б тимчасові рішення з вивезення та складування відходів, а відтак у липні — серпні 2009 року у Тернополі склалася критична ситуація із санітарною очисткою міста від побутових відходів: сміття залишалося на вулицях, поступало на стихійні звалища у околицях. Лише незначну його частину вдавалося вивозити на полігони до сусідніх районів та областей. Колізії «Тернопільської сміттевої кризи» широко висвітлювалася місцевими та національними ЗМІ. Їм було присвячено незліченну кількість нарад. Натомість органи влади міста та області так і не знайшли правових засобів для розв'язання конфлікту з громадою Малашовець та пошуку ефективних технологічних рішень у питанні управління побутовими відходами Тернополя.

13 липня 2009 року ініціативна група жителів села Малашівці листом повідомила Тернопільського міського голову про перекриття під'їзних доріг до Малашівського сміттєзвалища 8 серпня. Виконавчий комітет Тернопільської міської ради звернувся до Тернопільського окружного адміністративного суду з позовною заявою, в якій просив заборонити ініціативній групі жителів с. Малашівці проведення масових зібрань з перекриття під'їзних доріг до Малашовецького сміттєзвалища<sup>48</sup>.

Ані суд першої інстанції, ані Львівський апеляційний адмінсуд<sup>49</sup>, ані ВАСУ не стали на захист громадянських та екологічних прав мешканців с. Малашівці. Судді не врахували того

<sup>48</sup> <http://www.rada.te.ua/news/view/1575>

<sup>49</sup> Ухвала Львівського апеляційного адміністративного суду від 11 березня 2010 року у справі № 64046/09 — <http://www.reyestr.court.gov.ua>

факту, що поняття «розміщення відходів» ясно тлумачиться у ст. 1 Закону України «Про відходи» і означає зберігання та захоронення відходів у спеціально відведених для цього місцях чи об'єктах. Натомість виконком Тернопільської міськради жодного разу не надав у судовому засіданні жодних доказів того, що на території Малашовецької сільської ради є спеціально відведене місце, або об'єкт для розміщення відходів. І що функціонування цього об'єкта відповідає чинним природоохоронним та санітарним нормам. Не надав, тому що таких доказів у нього просто нема.

Відтак постановою суду було задоволено позов виконкому Тернопільської міськради про обмеження реалізації права на мирні зібрання та заборонено ініціативній групі жителів села Малашівці проводити з 08.08.2009 року масове зібрання з перекриття під'їзних доріг до Малашовецького сміттєзвалища<sup>50</sup>. Апеляцію мешканців Малашовець не задовольнив Львівський апеляційний адмінсуд. Судді ВАСУ, посилаючись на норми статей 220, 223, 230 Кодексу адміністративного судочинства та горезвісного радянського Указу «Про порядок проведення зібрань»<sup>51</sup> навіть прийшли до висновку, що дії мешканців села на захист свого права на екологічну безпеку «створюють загрозу для громадського порядку»<sup>52</sup>.

12 жовтня 2009 року після підписання меморандуму між ТОДА та громадами сіл Малашівці та Ігровиця про взаєморозуміння стосовно врегулювання спірних питань функціонування сміттєзвалища, жителі Малашівців розблокували дорогу. 30 жовтня 2010 року Голова Тернопільської ОДА підписав розпорядження № 774 «Про припинення експлуатації сміттєзвалища в с. Малашівці Зборівського району».<sup>53</sup>

Але умови меморандуму не було виконано, а тому акції протесту мешканців Малашовець періодично відновлювалися. Постанову суду відповідно до п. 6 ст.182 КАС України впродовж чотирьох місяців доводили до відома селян за допомогою виконавчої служби та підрозділів міліції. Після закінчення виконавчого провадження у листопаді 2009 року ініціативні групи мешканців села продовжували проводити масові зібрання з перекриття під'їзних доріг до звалища — до 26 січня 2010 р.<sup>54</sup>

До акцій протесту вдавалися також мешканці с. Мирюлівки Тернопільського району, на території якого без згоди сільської та районної ради планувалося розмістити альтернативний полігон міських побутових відходів відповідно до розпорядження Голови обласної держадміністрації (ОДА) Ю. Чижмаря.

Тут варто згадати, що 12 листопада 2009 року Голова Тернопільської ОДА прийняв також рішення про консервацію та поетапну рекультивацию сміттєзвалища на території Малашовецької сільської ради протягом 2009–2011 років, яке у даний час також не виконується<sup>55</sup>.

І так зване «Малашовецьке сміттєзвалище» продовжує експлуатуватися з порушенням природоохоронного, санітарного та земельного законодавства до нинішнього дня.

### 6.2. ВИЗНАННЯ ЗОНОЮ ЕКОЛОГІЧНОГО ЛИХА ТЕРИТОРІЇ М. КАЛУША ТА НАВКОЛИШНІХ СІЛ

Екологічні проблеми Калуша пов'язані з масштабними наслідками тривалого нераціонального видобутку калійних руд та виробництва хлорорганічних сполук. Загалом вони характерні для багатьох інших гірничих та промислових міст України.

<sup>50</sup> Постанова Тернопільського окружного адміністративного суду від 07 липня 2009 року в адміністративній справі № 2-а-2252/09/1970 — <http://www.reyestr.court.gov.ua>

<sup>51</sup> Указ Президиума Верховного Совета СССР от 28.07.1988 г. № 9306-XI «О порядке организации и проведении собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР»

<sup>52</sup> Ухвала Колегії суддів Вищого адміністративного суду України від 19 жовтня 2010 р. № К-17647/10

<sup>53</sup> [http://search.ligazakon.ua/1\\_doc2.nsf/link1/TR090198.html](http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/TR090198.html) — <http://www.reyestr.court.gov.ua>

<sup>54</sup> <http://www.rada.te.ua/news/view/2493>

<sup>55</sup> Інформаційний вісник УНІАН «Права людини», 9-15.11.2009 р, № 50 (078) [www.unian.net/ukr/products-82707.html](http://www.unian.net/ukr/products-82707.html)

Найбільш видима небезпека полягає в тому, що за останні роки почастишали провали земної поверхні над шахтними полями. Нині над відпрацьованими рудниками розташовані: 256 житлових будинків і промислових об'єктів Калуша, 109 житлових будинків с. Хотинь, 285 житлових будинків, 7 промислових споруд с. Кропивник, 304 житлові будинки, 16 промислових споруд с. Сівка-Калуська<sup>56</sup>. Лише на території міста за останні роки утворилося 15 провалів.

Інша складна проблема — відходи видобутку та виробництва. На сховищах калійних відходів у будь-який момент може відбутися прорив дамби. Занепокоєння викликає і стан Домбровського калійного кар'єру з відпрацьованим об'ємом у 54 мільйони кубометрів. Кар'єр фактично кинуту напризволяще, він інтенсивно затоплюється талими і дощовими водами, які вступають в реакцію з сіллю. Наростає загроза раптового прориву кар'єру та його затоплення водами річки Сівки.

Гостро потребує розв'язання проблема полігону токсичних відходів: тут у землі аби-як поховано третину всіх токсичних відходів України і ніхто не може сказати, що з ними відбувається. Потенційно небезпечні відходи потрібно або утилізувати, або ж принаймні забезпечити їм надійне зберігання<sup>57</sup>.

Шлях надання статусу зони надзвичайної екологічної ситуації Калушу можна вважати блискучим зразком успішного лобювання рішень із захисту екологічних прав спільними зусиллями влади та громадян.

Наприкінці 2009 року у Калуші відповідно до закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» було зареєстровано ініціативні групи громадян з проведення референдуму. Ініціативу проведення місцевого референдуму беззастережно підтримує міська рада та мер міста, народний депутат Ігор Насалик. 17 січня 2010 року відбувся референдум, на якому 97% калушан, що взяли участь у голосуванні, ствердно відповіли на запитання: «Чи вважаєте ви, що територія міста Калуша є зоною екологічної надзвичайної ситуації?». 2 лютого під час робочої поїздки на Івано-Франківщину Президент Ющенко оглянув екологічно небезпечні об'єкти Калуша — відвідав Домбровський кар'єр та сховища відходів ВАТ «Оріана».

Вже 10 лютого 2009 р. Президент підписує Указ № 145/2010 «Про оголошення території міста Калуш та сіл Кропивник і Сівка-Калуська Калуського району Івано-Франківської області зоною надзвичайної екологічної ситуації». 12 лютого законопроект про затвердження президентського указу підтримує Верховна Рада. Видатки на ліквідацію надзвичайної екологічної ситуації в сумі 560 мільйонів гривень закладаються до Держбюджету. Фінансування природоохоронних та соціальних заходів розпочинається у першій половині 2010 року.

А 13 листопада з Миколаївського порту вийшло судно з першою партією (1,5 тисячі тонн) гексахлорбензолу, токсичної речовини 1-го класу небезпеки, що впродовж 30 років зберігалася на занедбаному полігоні особливо небезпечних відходів колишнього ТЗОВ «Хлорвініл». Усього ж у землі під Калушем лише гексахлорбензолу поховано 11 тисяч тон.<sup>58</sup> Вантаж отрути підлягає знешкодженню на спеціалізованому заводі компанії Tradebe у Великій Британії— звісно ж, коштом українського платника податків, а не злочасного «Хлорвінілу». Всього ж до кінця 2010 року з Калуша планувалося вивезти 8,5 тисяч тонн гексахлорбензолу<sup>59</sup>.

Натомість не відчують необхідності прилучитися до справи ліквідації надзвичайної ситуації діючі нині найбільші підприємства Калуша: «Карпатнафтохім» і «ЛУКОР», котрі

<sup>56</sup> Регіональна доповідь про стан навколишнього природного середовища у Івано-Франківській області за 2008 рік [http://www.menr.gov.ua/cgi-bin/go?node=reg\\_dop\\_08](http://www.menr.gov.ua/cgi-bin/go?node=reg_dop_08)

<sup>57</sup> Калуш хоче бути зоною екологічного лиха— <http://www.unian.net/ukr/news/news-360439.html>

<sup>58</sup> Регіональна доповідь про стан навколишнього природного середовища у Івано-Франківській області за 2008 рік [http://www.menr.gov.ua/cgi-bin/go?node=reg\\_dop\\_08](http://www.menr.gov.ua/cgi-bin/go?node=reg_dop_08)

<sup>59</sup> Новини Мінприроди <http://www.menr.gov.ua/content/article/6865>

свого часу привласнили активи заводів «Хлорвініл» та «Оріана». Натомість пасиви, залишені хімічними монстрами минулих років, схоже, ще довго будуть жахом місцевих мешканців та головним боєм держави<sup>60</sup>.

### 6.3. ПРИДУШЕННЯ ГРОМАДСЬКИХ АКЦІЙ ПРОТЕСТУ ПРОТИ ВИРУБКИ ДЕРЕВ У ХАРКІВСЬКОМУ ПАРКУ ІМЕНІ ГОРЬКОГО

Причиною протистояння стала незаконна вирубка столітніх дерев у *центральному парку імені Горького*. Ця частина парку вціліла навіть під час війни та окупації Харкова в 1941–1943 р. Мета вирубування — прокласти через парк автодорогу, з'єднавши вул. Сумську та Новгородську<sup>61</sup>.

Рішення про виділення земельної ділянки (9,9218 га) «для будівництва автодороги, готельного комплексу та апартаментів» було ухвалене Харківською міською радою ще 27 лютого 2008 року. Тоді зелені насадження вдалося врятувати. І от 19 травня цього року, проігнорувавши думку громадськості, Харківський міськвиконком ухвалив рішення «Про видалення зелених насаджень на ділянці будівництва автодороги від вул. Сумської до Новгородської (в районі вул. Білої Акації) в м. Харкові», в якому йдеться про вирубку 503 дерев. 20 травня дерева почали рубати. Виявилось, що з усього пакета документів, необхідних для рубки дерев, «лісоруби» мають тільки це рішення. Місце вирубки не було ідентифіковане, техніка безпеки ігнорувалася. За перший день вирубали більш як 100 дерев. Активісти екологічної організації «Печеніги» викликали міліцію, яка припинила вирубку до з'ясування, чи є на те необхідні дозволи. «Печеніги» розпочали акцію протесту, влаштувавши в парку цілодобове наметове містечко, куди сходилися захисники дерев. Це були студенти, викладачі вишів, учителі шкіл, учні, пенсіонери, службовці, які поєднували працю із чергуванням у «Міському форті», — так протестувальники назвали свій табір. Загалом у парку побувало кілька тисяч харків'ян, але в кожний момент їх було від кількох десятків до кількох сотень. Протистояння тривало з 20 травня по 2 червня.

Вже о 4-й ранку 21 травня міліція, застосовуючи силу, намагалася розігнати захисників дерев, аби не заважали вирубці. Проте протестувальники не підкорилися. Вони перешкоджали вирубці дерев, затуляючи їх своїми тілами, кидалися під техніку. Альпіністи видерлися мало не на верхівки рослин, аби дерева не можна було зрубати.

Захисники дерев припинили всі спроби політизувати акцію, видаляючи представників різних політичних сил з їхньою символікою. Усі мали тільки зелені стрічки і єдиний прапор — Національний прапор України. У «Форті» було кілька депутатів міської та обласної рад з різних фракцій, але всі вони виступали як приватні особи. Вигадки *в.о. мера Г. Кернеса і губернатора М. Добкіна*, що акція протесту проплачена керівником обласного БЮТу колишнім губернатором А. Аваковим, не відповідають дійсності. В парку були люди різних політичних поглядів, багато з яких у 2006 р. голосували за Партію регіонів і під час президентських виборів — за Віктора Януковича.

Намагання харків'ян захистити дерева наразилися на відверте насильство з боку «лісорубів» та невідомої «муніципальної охорони» — чоловіків міцної статури, одягнених в чорну уніформу, з бджиками «муніципальна охорона». Ніяких посвідчень ці люди не мали, а в декому з них упізнали працівників охоронної фірми, яка належить в. о. мера Г. Кернесу. При цьому працівники органів внутрішніх справ не втручалися, явно виконуючи незаконний наказ, і спокійно спостерігали за побиттям протестувальників. Кілька людей потрапили до лікарні з переломами ребер, струсом мозку тощо.

<sup>60</sup> [http://21.helsinki.org.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10%3Akalush&catid=1&Itemid=3&lang=uk](http://21.helsinki.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=10%3Akalush&catid=1&Itemid=3&lang=uk)

<sup>61</sup> «Нагородження винних і покарання безвинних?» — Євген Захаров (співголова Харківської правозахисної групи) / Дзеркало тижня № 26 (806) 10–16 липня 2010 року <http://www.dt.ua/3000/3320/70028/>

Знищення зелених насаджень було незаконним. Харківська міська влада проігнорувала вимоги Закону «Про планування і забудову територій», в якому ретельно вписано процедуру погодження з місцевою громадою проектів забудов шляхом проведення громадських слухань (статті 30.2–30.7). Як виявилось згодом, не було отримано і необхідних дозволів Мінприроди та інших організацій.

На Генеральному плані розвитку Харкова, станом на початок 2008 року, цієї дороги не було. Планувалася інша дорога, яка не зачіпала старої частини парку і Дитячої залізниці. Але потім на графічну частину Генплану міськвиконком незаконно поставив гриф «Для службового користування», що взагалі унеможливило будь-які громадські обговорення питання забудови території міста та вирубки зелених насаджень.

Протягом 20–27 травня було знищено більш як 500 дерев і позначено для вирубки ще близько 200 дерев. 28 травня зранку, приблизно о 6-й годині, «муніципальні охоронці», одягнені в чорне, напали на табір «Зеленого форту» і силоміць відтягли захисників дерев, аби ті не заважали руху техніки. Дев'ятьох захисників, яких не вдалося відтіснити, затримала міліція. Першого червня під ранок, о 4-й годині, було вчинено новий напад на табір. Заступник начальника Дзержинського райвідділу МВС наказав міліціонерам стати ланцюгом між нападниками і захисниками дерев, щоб не допустити бійки. За це він отримав дисциплінарне покарання і «неповну службову відповідність», хоча діяв цілком законно і відповідно до ситуації. Другого червня люди в чорному, вже без бейджів, напали на табір за повної бездіяльності міліції. При цьому міліція затримала чотирьох захисників дерев. «Лісоруби» ж з увімкненими беззопилами наступаючи на людей, спиляли дерево так, що воно впало на альпініста, який сидів на дереві поруч. Той дивом залишився живий, устигнувши сховатися за стовбур.

«Лісоруби» спиляли решту дерев, і протестувальники прибрали свій табір — усе намічене для вирубки було знищено. Прибравши сміття, люди пішою ходою рушили по вул. Сумській до будинку обласної ради та облдержадміністрації. Там депутат облради А. Аваков намагався провести з ними зустріч як із виборцями. Проте йому цього не дозволили. А міліція затримала ще двох захисників дерев «за проведення несанкціонованого мітингу».

Щодо всіх затриманих 28 травня та 2 червня склали протоколи про адмінпорушення за 185-ю статтею КУпАП — злісна непокоря законним вимогам працівників міліції, — хоча жоден із затриманих їй не опирався. Двоє затриманих 28 травня — Денис Чернега та Андрій Єварницький — отримали 15 діб адмінарешту, ще один — три доби, чотирьох звільнили від адмінвідповідальності, на інших наклали штрафи від 140 до 300 грн. «Міжнародна Амністія» визнала Чернегу і Єварницького в'язнями сумління на дев'ятий день відбування покарання. Того самого дня їх було звільнено за рішенням апеляційного суду.

Захисники дерев, об'єднавшись у громадську організацію «Зелений фронт», протягом червня-липня проводили протестні акції проти незаконних дій місцевої влади.

19 червня було проведено громадські слухання стосовно долі зелених насаджень у Харкові. Місцева влада сфальсифікувала рішення цього заходу. Біля входу до Київського райвиконкому, де проходили слухання, зібралось кілька тисяч бажаючих узяти в них участь, але до зали вони потрапити не змогли. Реєстрація учасників відбувалася в одному місці (zareєстровано 2341 особу), а значна кількість їх отримала мандат на участь у зовсім іншому місці. Цих людей можна було дуже легко вирізнити — вони не мали програми слухань, більшість узагалі не знали їхньої теми. Це були здебільшого працівники шкіл, дитячих садків, лікарень, які під загрозою звільнення мусили прийти і проголосувати за «правильне» рішення. Як зазначив прес-секретар ЕО «Печеніги» Олег Перегон, «голоси тих, хто голосував проти вирубки лісу, взагалі не враховувалися. Ніхто не лічив голосів як слід. Із приблизно 300 осіб у залі 20 голосували за збереження зелених насаджень, проте їх полічили як один голос». Соціологічні дослідження, проведені шляхом телефонного опитування, показали, що 70% харків'ян — проти будівництва дороги, яка має проходити через парк, 15% — за, і 15% — байдуже.

20 серпня 2010 року Комісар Ради Європи з прав людини Томас Гаммерберг направив листа в.о. харківського мера Геннадію Кернесу та губернатору Михайлові Добкіну, у якому висловив стурбованість фактами порушення громадянських та екологічних прав захисників парку Горького. Пан Гаммерберг попросив надати коментарі щодо ситуації, пов'язаної з парком Горького та повідомив про власний намір розглянути це питання в контексті постійного діалогу з питань прав людини з органами державної влади України<sup>62</sup>. Наскільки нам відомо, листа Комісара Ради Європи було проігноровано обома посадовцями, і він навіть залишився без відповіді.

У серпні ж були внесені подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини до Генпрокуратури та Головного контрольно-ревізійного управління, де вказувалося на факти брутальних порушень права на безпечне для життя та здоров'я довкілля, перешкоджання професійній діяльності журналістів та неналежне використання бюджетних коштів. Результатом цього подання, на жаль, так і не стало покарання правопорушників. У доповіді українського Омбудсмена «Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні» за 2010 рік дії харківської влади та міліції отримали негативну оцінку: «Уповноважений з прав людини змушена заявити: у Харкові влада пройшла бульдозером не тільки по сумнозвісній дорозі, а й по правах людини. У цивілізованій правовій державі такого не повинно бути»<sup>63</sup>.

#### 6.4. ПРОТИПРАВНЕ СКАСУВАННЯ ЮРИДИЧНОГО СТАТУСУ ПРИРОДНОГО ЗАПОВІДНИКА «РОЗТОЧЧЯ»<sup>64</sup>

1 листопада 2010 року міністр освіти Дмитро Табачник підписав наказ № 1032<sup>65</sup>, яким скасовується юридичний статус природного заповідника (ПЗ) «Розточчя» та розпочинається процес ліквідації його адміністрації (стаття 1 Наказу: «Припинити юридичну особу Природний заповідник «Розточчя» при Національному лісотехнічному університеті України шляхом його реорганізації у структурний підрозділ зазначеного Університету»). Цей наказ можна вважати зразком правового нігілізму. Формулювання першої ж його статті є некоректним з юридичної точки зору. По-перше, ніколи заповідник не створювався при Національному лісотехнічному університеті України. Університет є лише його науковим куратором. Положення наказу прямо суперечать нормі ст. 5 Закону «Про природно-заповідний фонд України», згідно з якою «природні заповідники, біосферні заповідники, національні природні парки, ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки загальнодержавного значення, а також регіональні ландшафтні парки є юридичними особами».

Наказ порушує положення ст. 12 цього ж Закону: «Управління природними заповідниками, біосферними заповідниками, національними природними парками, ботанічними садами, дендрологічними та зоологічними парками загальнодержавного значення, а також

<sup>62</sup> <http://www.khpg.org.ua/index.php?id=1286112719>

<sup>63</sup> [http://www.ombudsman.kiev.ua/dopovid\\_6/d\\_06\\_3\\_6.htm](http://www.ombudsman.kiev.ua/dopovid_6/d_06_3_6.htm)

<sup>64</sup> ПЗ «Розточчя» площею 2080 га було створено Постановою Ради Міністрів УРСР від 05.10.1984 р. у Яворівському р-ні Львівської області. Підпорядкований Міністерству освіти і науки України. У заповіднику зростають складні за ценотичною структурою та біогеографічним походженням соснові, буківі, яворові та дубові ліси, низинні болота. До Зеленої книги України належать 7 лісових асоціацій, до Червоної книги України занесений 31 вид флори та 17 видів фауни, до Європейського Червоного списку — 40 видів флори і 2 — фауни, до списків Бернської конвенції — 70 видів фауни та 5 — флори. Загальнодержавною програмою формування національної екомережі на 2000-2015 роки та низкою міжнародних угод передбачено створення транскордонного міжнародного біосферного резервату «Розточчя», до складу якого в першу чергу увійде природний заповідник «Розточчя». Матеріали щодо створення української частини міжнародного українсько-польського біосферного резервату «Розточчя» перебувають на розгляді МАБ ЮНЕСКО.

<sup>65</sup> Наказ Міністерства освіти та науки України від 01.11.2010 року № 1032 «Про реорганізацію Природного заповідника «Розточчя» при Національному лісотехнічному університеті України»



регіональними ландшафтними парками здійснюється їх спеціальними адміністраціями». Однак на виконання одіозного наказу вже розпочався процес ліквідації спеціальної адміністрації ПЗ «Розточчя».

Міністр Дмитро Табачник, підписавши свій одіозний наказ, неприпустимо перевищив власні повноваження, передавши вищому навчальному закладу функції державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища та постійного користування територією природного заповідника, що не передбачено ані законодавством України,<sup>66</sup> ані статутом університету. Скасування статусу юридичної особи заповідника можна розцінювати як його протизаконну ліквідацію. Адже порядок створення та ліквідації об'єктів природно-заповідного фонду встановлений законом, і та дивна процедура ліквідації природного заповідника, котру самочинно «встановив» міністр освіти, вочевидь є неприйнятною.

Впродовж грудня-січня українські природоохоронні організації — НЕЦУ, УЕА «Зелений Світ», «Печеніги» та інші — провели кампанію звернень до Президента, Прем'єр-міністра, Мінприроди з вимогами скасувати протизаконний наказ Міносвіти<sup>67</sup>. Але остаточну крапку у цьому питанні поставили громадські організації «Київський еколого-культурний центр» та «Екоправо-Київ», котрі звернулися з позовом про визнання незаконним згаданого наказу Міносвіти до Окружного адміністративного суду м. Києва.

13 січня 2011 року суд визнав наказ міністра освіти і науки Табачника в частині припинення юридичної особи природного заповідника «Розточчя» незаконним. І того ж дня перший заступник Міністра освіти Б.М. Жебровський скасував попередній наказ свого патрона, «як такий, що своєчасно нереалізований»<sup>68</sup>.

### 7. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Президенту України — ухвалити указ «Про невідкладні заходи щодо підвищення пріоритетності екологічної політики», у якому установити, що екологічна політика є одним з найголовніших пріоритетів державної політики України та дати відповідні доручення Урядові — розробити проект довгострокової Стратегії національної екологічної політики України.
2. Кабінету Міністрів — розробити проект Стратегії інтеграції положень Оргуської конвенції до національного законодавства разом з розробкою відповідних графіків, практичних механізмів та процедури введення в дію імплементуючого законодавства.
3. Кабінету Міністрів — створити «Міжвідомчу робочу групу (МРГ) із забезпечення впровадження положень Оргуської конвенції в Україні» та включити до її складу представників громадськості, місцевого самоврядування, вищих органів державної влади, правоохоронних структур.
4. Кабінету Міністрів, Міністерству юстиції, Мінприроди — прискорити розробку законопроектів, що відповідають сучасним принципам свободи інформації, зокрема, нової редакції закону «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про екологічну експертизу», законопроекту «Про ратифікацію поправки до тексту Оргуської конвенції щодо доступу громадськості до інформації щодо вивільнення генетично модифікованих організмів» тощо.

<sup>66</sup> ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

<sup>67</sup> <http://greenworld.org.ua/index.php?id=1295621648>

<sup>68</sup> <http://ecoethics.ru/prikaz-minobrazovaniya-i-nauki-ukrainyi-po-zapovedniku-rostoche/>

## **ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД**

---

5. Мінприроди — розробити, представити для розгляду Верховної Ради та оприлюднити «Національні доповіді про стан навколишнього природного середовища України» за 2008–2010 роки».
6. Кабінету Міністрів — прийняти Постанови про порядок доступу до екологічної інформації та участі громадськості в прийнятті рішень з питань довкілля, що відповідають міжнародним правовим стандартам, зокрема — Організаційній конвенції.
7. Верховній Раді України, Кабінету Міністрів та Уповноваженому Верховної Ради з прав людини — взяти під контроль питання дотримання законодавчих вимог стосовно розробки та оприлюднення національних та спеціальних доповідей про стан навколишнього природного середовища України, передбачити в структурі таких доповідей розділи «Дотримання екологічних прав».
8. Доопрацювати, винести на громадське обговорення та затвердити Урядовою постановою до кінця 2011 року Концепцію стратегії освіти для сталого розвитку, на її основі — Стратегію та Національний план дій з розвитку освіти для сталого розвитку.

## XX. ПРОБЛЕМИ НАСИЛЬСТВА В СІМ'І<sup>1</sup>

### 1. МАСШТАБИ ПРОБЛЕМИ НАСИЛЬСТВА В СІМ'І

Про гостроту проблеми насильства в сім'ї свідчить як статистика МВС України, так і дані досліджень та громадських організацій. Кількість осіб, що перебувають на профілактичному обліку за вчинення насильства в сім'ї, щорічно зростає і наближується вже до ста тисяч. І це при тому, що насильство в сім'ї є латентним правопорушенням, й існуюча статистика не відображує його масштабів. Тож зростання кількості зафіксованих міліцією випадків насильства в сім'ї поки не можна розглядати в якості індикатора погіршення ситуації або показником для оцінки роботи ОВС.

Табл. 1. Кількість осіб, які знаходяться на обліку в ОВС за скоєння насильства в сім'ї, в тому числі з розбивкою за статтю

Рік	2005	2006	2007	2008	2009	8 місяців 2010
Кількість чоловіків	72194	74571	77664		85680	91634
Кількість жінок	10638	9284	9098	8760	7190	5883
Всього осіб, які перебувають на обліку в міліції за скоєння насильства в сім'ї	84155	85178	87831	85085	93327	97722
Кількість кризових центрів	38	46	54	54	56	61

Серед осіб, що скоюють насильство в сім'ї, більшість складають чоловіки. Дані вказують на неукліне зменшення кількості жінок, які потрапили в поле зору міліції за скоєння насильства в сім'ї, що підкреслює гендерний аспект насильства.

Фізичне та психологічне насильство є найбільш розповсюдженими видами насильства, на які припадає 95% випадків.

Табл. 2. Кількісне співвідношення різних видів насильства в сім'ї

Рік	2005	2006	2007	2008	2009	8 місяців 2010
Всього поставлено на облік осіб	59733	63624	65042	66119	72945	55727
Фізичне насильство	39138	39473	37728	38741	41514	28288
Психологічне насильство	17666	21813	24382	24917	29153	25649
Економічне насильство	2868	2311	2916	2459	2278	1755
Сексуальне насильство	61	27	16	2	0	0

<sup>1</sup> Підготовлено К. Левченко у співавторстві з І. Огороднійчук, Міжнародний жіночий правозахисний центр «Ла Страда-Україна»

У багатьох випадках як жінки, так і чоловіки, особливо у сільській місцевості, не обізнані з політикою держави щодо неприпустимості чинення насильства у сім'ї. Потерпілі жінки практично не знають своїх прав, в свою чергу чоловіки у повній мірі не усвідомлюють протиправність своїх дій. Інформація про наявність закону «Про попередження насильства в сім'ї» часто не відома ні тій, ні іншій стороні конфлікту.

Недостатньо поширена інформація про можливі шляхи допомоги потерпілим жінкам: центри, до яких можна звернутися у складній ситуації і отримати безкоштовну допомогу, адреси урядових і громадських організацій, які опікуються правами жінок, номери телефонів їх «гарячих ліній» тощо.

Робота по підвищенню рівня правової обізнаності осіб, які вчиняють акти домашнього насильства, також проводиться поверхнево.

### 2. СТАН ЗАКОНОДАВСТВА ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ НАСИЛЬСТВУ В СІМ'Ї

У вересні 2008 року Верховна Рада прийняла законопроект, яким вносилися зміни до Закону України «Про попередження насильства в сім'ї» та до Кодексу України про адміністративні правопорушення, які вступили в силу 1 січня 2009 року. Ними запроваджувалися корекційні програми по роботі із кривдниками, виключалося визначення віктимної поведінки, уточнювався перелік суб'єктів державної політики у цій сфері, вносилися додаткові санкції до статті 173-2 тощо.

На виконання цього закону в 2009-2010 роках була прийнята низка нормативно-правових актів, які спрямовані на формування засад для надання допомоги потерпілим, прописування повноважень державних структур, а також механізмів їх взаємодії:

- Наказ Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту № 1977 від 10.06.2009 «Примірне положення про Кризовий центр для членів сімей, в яких вчинено насильство в сім'ї або існує реальна загроза його вчинення»;
- Спільний наказ Міністерства України у справах сім'ї дітей та молоді та МВС «Про затвердження Інструкції щодо порядку взаємодії управлінь (відділів) у справах сім'ї молоді та спорту, служб у справах дітей, центрів соціальних служб для молоді та органів внутрішніх справ з питань здійснення заходів з попередження насильства в сім'ї» від 07.09.2009 № 3131/386.

Ще 19 лютого 2007 р. була затверджена Державна програма підтримки сім'ї на період до 2010 року, в якій міститься декілька пунктів, що стосуються питань запобігання насильства в сім'ї.

### 3. ПЛАНИ ПО ВДОСКОНАЛЕННЮ ЗАКОНОДАВСТВА ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Влітку 2010 року розпочалася робота над новою державною соціальною програмою підтримки сім'ї до 2015 року, до якої включений блок щодо протидії насильству в сім'ї. Програма станом на середину жовтня 2010 року не затверджена, остаточна версія поки не сформована, і головне — незрозуміла ситуація із виділеннями бюджетних коштів для реалізації програми. Вони вказані в проекті, але які обсяги будуть виділені з Державного та місцевих бюджетів, — невідомо. До фінансування цієї програми планується залучити громадські та міжнародні організації, які мають для цього фінанси та подають пропозиції Міністерству у справах сім'ї, молоді та спорту.

З 2009 року Міністерство України веде роботу по розробці нового варіанту Закону «Про попередження насильства в сім'ї». Ним була створена робоча група у складі представників зацікавлених державних структур, експертів, громадських та міжнародних організацій, яка напрацювала варіант законопроекту. Влітку 2010 року робота була знов розпочата Міністерством у справах сім'ї, молоді та спорту, але рівень взаємодії із громадськими організаціями погіршився. Проект закону розміщений на сайті міністерства, але, на думку експертів, є вельми недосконалим. Водночас від міністерства вимагається завершення роботи над ним, оскільки це завдання вписане до основ соціального та економічного розвитку держави на 2010 рік.

5 жовтня 2010 року Верховна Рада прийняла за основу законопроект № 6634. Проектом пропонується внести до статей 173, 173-2, 178, 185 Кодексу України про адміністративні правопорушення зміни, суть яких полягає у доповненні санкцій вказаних статей таким видом стягнення як громадські роботи. Зокрема, передбачається запровадити громадські роботи: за дрібне хуліганство; за вчинення насильства в сім'ї, невиконання захисного припису або непроходження корекційної програми. Профільний Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності рекомендує врахувати пропозицію про внесення зміни до статті 173-2, якою передбачається запровадити *громадські роботи на строк від тридцяти до сорока годин та на строк від сорока до шістдесяти годин* за вчинення насильства в сім'ї, невиконання захисного припису або непроходження корекційної програми<sup>2</sup>. Водночас цей законопроект не пропонує позбавитися такої неефективної санкції як штраф.

Існує також необхідність чіткого визначення диспозиції статті 173-2 КУпАП, де слова «...застосування фізичного насильства, що не завдало фізичного болю і не спричинило тілесних ушкоджень» суперечать визначенню фізичного насильства в статті 1 Закону України «Про попередження насильства в сім'ї». Наявність такого визначення в статті 173-2 призводить також до відмов у складанні протоколів за фактами насильства в сім'ї і вимагає особистого звернення потерпілої сторони до ОВС із заявою про скоєння злочину відповідно до статті 125 Кримінального кодексу України «Легкі тілесні ушкодження», які є злочином приватного обвинувачення.

У зв'язку з цим для підвищення ефективності протидії насильству в сім'ї є пропозиція внести зміни до статті 27 Кримінально-процесуального Кодексу України щодо виключення нанесення тілесних ушкоджень легкої та середньої ступені тяжкості, які є результатом насильства в сім'ї (статті 125 та 126 ККУ) з кола тих, кримінальні справи за якими порушуються не інакше як за скаргою потерпілого, якому і належить в такому разі право підтримувати обвинувачення.

Є необхідність й внесення змін до законодавства в частині віднесення функцій погодження винесення захисного припису та проходження корекційної програми до компетенції судів, що сприятиме більшому усвідомленню правопорушником необхідності їх виконання та адаптує Закон до міжнародних норм.

Національні та міжнародні експерти, аналізуючи низький рівень ефективності покарання за скоєння насильства в сім'ї, висувають пропозиції щодо криміналізації фактів повторного скоєння насильства в сім'ї та невиконання захисного припису.

#### 4. РОЛЬ МІЖНАРОДНИХ ІНСТИТУЦІЙ

Проблема протидії насильству в сім'ї була в центрі уваги членів Комітету ООН по ліквідації всіх форм дискримінації щодо жінок під час захисту Україною доповідей щодо стану виконання однойменної Конвенції<sup>3</sup>. Комітетом за результатами розгляду доповіді України

<sup>2</sup> portal.rada.gov.ua

<sup>3</sup> Захист шостої та сьомої об'єднаної доповіді про виконання Україною Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок відбувся 21 січня 2010 року.

були передані рекомендації, хід впровадження яких має бути відображений при підготовці наступної доповіді про виконання Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, яка буде розглядатися Комітетом в 2014 році<sup>4</sup>. Доповідь має готуватися державою та обов'язково обговорюватися із громадськістю. Громадські організації можуть готувати та представляти свої альтернативні доповіді.

Так, Комітет закликає Україну «ефективно впроваджувати Закон «Про попередження насильства в сім'ї» (2001 рік) і відстежувати його вплив на жінок..., виробити комплексний підхід до попередження та ліквідації всіх форм насильства по відношенню до жінок у відповідності із загальною рекомендацією Комітету № 19, підвищити рівень досліджень і збору даних про масштаби поширення, причини і наслідки насильства щодо жінок і включити результати цього дослідження до своєї наступної періодичної доповіді. Комітет закликає Державу-учасницю вжити необхідних заходів для забезпечення ефективних заходів покарання у випадках, пов'язаних з насильством в сім'ї, які були б конкретно спрямовані проти винних осіб» (п. 28). І далі: «Комітет наполегливо закликає державу-учасницю вжити всіх необхідних заходів для того, щоб жінки, які є жертвами побутового насильства, в тому числі сільські жінки та вразливі групи жінок, такі як ромські жінки, мали повний доступ до притулків і соціальних центрів для жертв, оперативних засобів правового захисту без жодних вікових та інших обмежень..., забезпечити, щоби державні та посадові особи, особливо співробітники правоохоронних і судових органів, медичні та соціальні працівники, були повною мірою поінформовані про Закон «Про попередження насильства в сім'ї» (2001 року) і обізнані про інші форми насильства по відношенню до жінок, щоби вони могли надавати жертвам належну допомогу» (п. 29). Усі ці заклики є актуальними і можуть розглядатися як важливі напрямки державної політики у цій сфері, що мають відбиватися в державних програмах та документах.

Для вдосконалення діяльності на національному рівні велике значення мають європейські правові документи, зокрема, рекомендації та конвенції Ради Європи. На завершальній стадії розробки знаходиться проект Європейської Конвенції по боротьбі із насильством щодо жінок та домашнім насильством, який має бути відкритий для підписання в 2011 році. Приєднання України до цього документу є важливим кроком для підняття стандартів державної політики в сфері протидії насильства в сім'ї.

### 5. ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ НАСИЛЬСТВА В СІМ'І

Основними проблемами сучасного стану державної політики попередження та протидії насильству в сім'ї у правоохоронній сфері є низька ефективність роботи та судового переслідування, в соціальній сфері — катастрофічна нехватка притулків та центрів допомоги потерпілим від домашнього насильства та відсутність умов для роботи із кривдниками. Разом з цим спостерігається дуже низький рівень взаємодії між різними структурами на обласному, та особливо районному рівні, а також відсутність системної підготовки фахівців для роботи в цій сфері. Проблеми недостатнього фінансування галузі також мають в якості негативного наслідку неефективну політику в сфері попередження та протидії насильства в сім'ї.

### 6. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

В 2009 помічники Міністра внутрішніх справ України Управління моніторингу дотримання прав людини в діяльності ОВС (ліквідовано міністром Могильовим в березні 2010 року) здійснили моніторинг діяльності ОВС в напрямку запобігання та протидії насильству в сім'ї.

---

<sup>4</sup> Заключні зауваження Комітету з ліквідації дискримінації щодо жінок (сорок п'ята сесія 18 січня — 5 лютого 2010 року).

В ході цієї роботи були виявлені основні проблеми та недоліки в цій сфері, які знайшли відбиття у річному звіті Управління «Права людини в діяльності міліції — 2009».

Він показав, що майже в усіх областях більшість кривдників ставиться на облік із значним запізненням, іноді до 2 місяців. Офіційне попередження виноситься приблизно в 30% випадків. При цьому не завжди є копії попереджень, журнал їх реєстрації тощо. В багатьох районах і деяких областях захисні приписи з питань насильства у сім'ї протягом 2009 року взагалі не виносились, незважаючи на те, що окремі громадяни притягувались до адміністративної відповідальності за статтею 173-2 КУпАП декілька разів. Кількість спеціальних карток обліку фактів скоєння насильства у сім'ї, які направляються у відділи у справах сім'ї, молоді та спорту, складає лише невеликий відсоток від кількості осіб, які перебувають на обліку в ОВС за скоєння насильства в сім'ї. Вивчення матеріалів про відмову у порушенні кримінальних справ за заявами потерпілих від домашнього насильства жінок встановило, що відповіді їм, як правило, надаються формальні: заявниць лише інформують про відмову у порушенні кримінальної справи стосовно сімейного насильника, а про те, що він поніс адміністративне покарання до відома жінок не доводиться. Заняття відповідної тематики з особовим складом в багатьох підрозділах не проводилися жодного разу протягом року.

Проведені помічниками Міністра перевірки секторів дільничних інспекторів міліції райвідділів показали, що дільничні інспектори міліції слабо орієнтуються у питаннях порядку організації своєї діяльності із протидії домашньому насильству, не знають вимог відповідних нормативних документів, боротьбу з випадками насильства у сім'ї пріоритетним напрямком роботи не вважають та не приділяють йому відповідної уваги.

У теперішній час робота дільничних інспекторів міліції, як правило, зводиться до отримання звернення від особи, стосовно якої вчинено домашнє насильство, та реагування на таке звернення. Послідовна і цілеспрямована профілактична робота у цьому напрямку не проводиться, у тому числі і через недосконалість нормативно-правових документів (положення яких орієнтовані передусім на припинення фактів насильства, робота по його запобіганню декларується, але конкретні заходи не передбачаються).

На сьогодні дільничний інспектор міліції може вжити достатньо ефективних заходів до домашнього дебошира виключно за наявності однієї з наступних умов:

- сімейного кривдника застали при скоєнні насильницьких дій;
- жертві сімейного насильства нанесені тілесні ушкодження;
- сімейний дебошир не заперечує свою вину або факт чинення насильства підтверджують свідки.

Складання та розгляд адміністративного протоколу за статтею 173-2 КУпАП можливо за умови визнання правопорушником своєї вини у вчиненому або наявності свідків. Офіційне попередження про недопустимість насильницьких дій може бути винесено тільки після складання адміністративного протоколу за статтею 173-2 КУпАП, що, на нашу думку, є невірною практикою. Умовою винесення захисного припису є повторність скоєння насильства у сім'ї протягом року.

Таким чином, якщо жінка звертається до міліції із заявою про вчинене щодо неї домашнє насильство і не може опосередковано довести факт скоєння такого насильства, вона фактично залишається без захисту ( виноситься постанова про відмову у порушенні кримінальної справи, іноді додатково складається рапорт про проведену профілактичну бесіду з чоловіком). Зазначене призводить до усвідомлення домашніми хуліганами своєї безкарності та до віктимної поведінки їх жертв, що провокує активізацію насильства у такій сім'ї у подальшому.

Влітку 2010 року була створена громадська організація — Асоціація моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів, яка продовжила здійснення моніторингу роботи ОВС в галузі дотримання прав людини. За результатами проведеного моніторингу діяльності ОВС в 2010 році в усіх напрямках, включаючи протидію насильства в сім'ї, експертами Асоціації зроблений висновок про те, що «чітка і систематична, ефективна та злагоджена з іншими відомствами система раннього виявлення, оперативного реагування

і вжиття заходів за кожним фактом насильства в сім'ї, його попередження, на сьогодні, на жаль, відсутня. Значних результатів по реалізації мети попередження насильства в сім'ї не досягнуто. А тому оцінка і рівень довіри населення на місцях, щодо результативності роботи ОВС з протидії насильству залишається вкрай низькими<sup>5</sup>. Пов'язано це в першу чергу з тим, що на практиці діяльність служби дільничних інспекторів міліції та відділів кримінальної міліції у справах дітей в цьому напрямку не є реальною пріоритетною. Належної уваги та контролю з боку керівництва цих служб та МВС в цілому вона не отримує.

Враховуючи службову завантаженість, робота ДІМ, як правило зводиться до отримання звернення до особи, стосовно якої вчинено домашнє насильство та реагування на нього. Послідовна і цілеспрямована профілактична робота на його попередження не проводиться, в тому числі, і через недосконалість нормативно-правових документів. Їх положення орієнтовані, передусім, на припинення факту насильства, робота із його запобігання лише декларується, але конкретні заходи не передбачені.

За останні декілька років вже неодноразово ставилось питання про виведення ВКМСД із підпорядкування кримінального блоку до блоку громадської безпеки та припинення ведення ними оперативно-розшукової діяльності, що значно підвищило б рівень заходів із захисту дітей. Дозволило б завчасно виявляти та ставити на профілактичний облік сім'ї, у яких учиняється насильство над дітьми, вивчати причини сімейного неблагополуччя і в необхідних випадках вилучати дітей з небезпечного оточення. Керівництво МВС погоджувалось з цим, однак і до цього часу питання залишається не вирішеним<sup>6</sup>.

### 7. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ

В Україні не існує достатньої кількості спеціалізованих установ для жертв насильства в сім'ї, хоча статистичні дані показують, що їх кількість зростає щороку (табл. 1). Водночас, навіть поверхове порівняння даних щодо кризових центрів та кількості осіб, які перебувають на обліку, показує, що кількість центрів є мізерною для організації соціальної роботи щодо надання допомоги потерпілим від насильства в сім'ї. Інформація щодо кількості притулків, в яких тимчасово можуть перебувати потерпілі від домашнього насильства, взагалі відсутня.

Відповідно до Типового положення про центри соціально-психологічної допомоги, в них може надаватися допомога лише особам у віці до 35 років, що є виявленням принципу нерівності у доступі до соціальних послуг, суперечить Конституції України, Закону «Про попередження насильства в сім'ї», принципам захисту прав людини. Після цього віку можлива допомога лише тим громадянам, які мають неповнолітніх дітей. Підрозділи управлінь праці та соціальної політики працюють лише з самотніми громадянами, що потребують допомоги, але взагалі не залучені до випадків насильства в сім'ї. В Україні не існує спеціалізованих установ для жертв насильства в сім'ї. Створені в деяких областях центри соціально-психологічної реабілітації обслуговують всі категорії вразливого населення, але у віці до 35 років<sup>7</sup>. Після цього віку можлива допомога лише тим громадянам, які мають неповнолітніх дітей, що є виявленням принципу нерівності у доступі до соціальних послуг.

<sup>5</sup> Матеріали розділу «Попередження насильства в сім'ї та торгівлі людьми», звіту Асоціації УМДПЛ «Права людини в діяльності міліції — 2010», підготовлені Л.О. Гемою.

<sup>6</sup> Матеріали розділу «Попередження насильства в сім'ї та торгівлі людьми», звіту Асоціації УМДПЛ «Права людини в діяльності міліції — 2010», підготовлені Л.О. Гемою.

<sup>7</sup> Стаття 15 «Підстави для зміни або припинення надання соціальних послуг сім'ям, дітям та молоді» Закону України «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю». Підставами для зміни або припинення надання соціальних послуг сім'ям, дітям та молоді визнаються: досягнення дітьми 18 років та молодими громадянами 35 років; добровільна відмова від отримання відповідного виду соціальних послуг, якщо ця відмова або її наслідки не порушують прав і свобод інших осіб та не становлять загрози життю особи,



## XX. ПРОБЛЕМИ НАСИЛЬСТВА В СІМ'І

луг. Таким чином, вдосконалення потребує не лише Закон «Про попередження насильства в сім'ї», але й ціла низка інших законів та нормативно-правових документів, перш за все Закон України «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю», в якому до об'єктів соціальної роботи (стаття 4)<sup>8</sup> включена також і сім'я, але при цьому вік обмежується 35 роками, що свідчить про внутрішню суперечність цього Закону (<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=878-17>).

Експерти, зокрема Асоціації українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів, відмічають також і бездіяльність відповідних соціальних служб, які на сьогодні перетворились в бюрократичні заклади, що здійснюють лише формальний облік та переписку. Практична робота ними не здійснюється. Необхідна негайна їх реструктуризація з метою забезпечення проведення ними об'єктивної соціальної інспекції, ефективного соціального супроводу такої категорії сімей та впровадження освітніх, корекційних і реабілітаційних програм для відповідних категорій осіб. Вимоги Законів України «Про охорону дитинства» та «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» щодо захисту прав неповнолітніх і належної індивідуально-профілактичної роботи ними не виконуються<sup>9</sup>.

Табл. 3. Можливості соціальних закладів по наданню допомоги потерпілим від насильства, 2010 р.<sup>10</sup>

Заклад	Додаткова інформація
«Центр матері та дитини», Сімферопольський р-н	Вік — до 35 років, Діти — до 1,5 року (із старшими дітьми не беруть). Платно/безкоштовно — послуги безкоштовні Строк перебування — обмежений віком дитини. Можна і більше 3 місяців і до року. Прописка — потрібна + обов'язковий медогляд. Юр, псих., соц. роб. — надаються усі послуги
«Центр соціально-психологічної допомоги від насильства в сім'ї», Джанкойський район	Вік — до 35 років. Діти — можна звертатися з дітьми будь-якого віку Платно/безкоштовно — проживання безкоштовно, харчування платно. Строк перебування — до 3-х місяців Прописка — потрібна + направлення від ССМ + обов'язковий медогляд. Юр, псих., соц. роб. — надаються усі послуги На сьогоднішній день працює лише денний стаціонар через відсутність світла та тепла. Немає на це коштів! На ніч потерпіла з дитиною вимушена повертатися додому
«Центр матері та дитини», м. Севастополь	Вік — до 35 років, Діти — до 1,5 року. Із старшими дітьми не беруть. (можуть прийматися вагітні жінки (починаючи з 7 місяця). Платно/безкоштовно — послуги безкоштовні Строк перебування — обмежений віком дитини. Можна і більше 3-х місяців і до року. Прописка — потрібна + направлення з ССМ + обов'язковий медогляд. Юр, псих., соц. роб. — надаються усі послуги Приймаються жінки лише з м. Севастополь. З району та сільської місцевості — ні! Не приймаються також з жінки з психічними розладами.

яка відмовляється від отримання відповідного виду соціальних послуг; припинення наявності підстав для надання соціальних послуг; інші обставини, встановлені законом.

<sup>8</sup> Стаття 4 «Об'єкти соціальної роботи з сім'ями, дітьми та молоддю» Закону України «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю». «Об'єктами соціальної роботи з сім'ями, дітьми та молоддю є: сім'ї, діти, молодь; професійні та інші колективи; соціальні групи, щодо яких здійснюється соціальна робота».

<sup>9</sup> Матеріали розділу «Попередження насильства в сім'ї та торгівлі людьми», звіту Асоціації УМДПЛ «Права людини в діяльності міліції — 2010», підготовлені Л.О. Гемюю.

<sup>10</sup> Жирним шрифтом виділені ті вимоги, які унеможливають рівний доступ потерпілих від домашнього насильства до отримання допомоги. Інформація отримана в процесі збору даних щодо можливостей існуючих в країні соціальних установ по наданню допомоги потерпілим для організації консультування на Національній «Гарячій лінії» із запобігання насильства та захисту прав дитини

## ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

<p>«Центр соціально-психологічної допомоги від насильства в сім'ї», м. Севастополь</p>	<p>Вік — до 45 років, Діти — можна звертатися з дітьми будь-якого віку (але в притулку часто немає таких місць) Платно/безкоштовно — проживання безкоштовно, харчування безкоштовно лише раз на день Строк перебування — до 3-х місяців Прописка — потрібна + направлення від ССМ + обов'язковий медогляд та довідка від психіатра. Юр, псих., соц. роб. — надаються усі послуги Приймаються жінки лише з м. Севастополь. З району та сільської місцевості — ні! Не приймаються також з жінки з психічними розладами.</p>
<p>«Інститут сім'ї» (притулок неурядової організації), м. Севастополь</p>	<p>Вік — будь-якого віку Діти — можна звертатися з дітьми будь-якого віку Платно/безкоштовно — проживання та харчування безкоштовно Строк перебування — вирішується на місці Прописка — не потрібна Юр, псих., соц. роб. — надаються усі послуги Приймаються жінки не лише з м. Севастополь, а й з регіону.</p>
<p>Волинський обласний центр соціально-педагогічної допомоги, Волинська область</p>	<p>Вік — різний. Діти — залежно від ситуації, дозволяють Платно/безкоштовно — безкошт. Строк перебування — до 3 міс. Прописка — не потрібна; мед. огляд Юр, псих., соц. роб. — всі види допомоги</p>
<p>Державний центр соціально-психологічної допомоги у м. Дніпропетровськ</p>	<p>Вік — до 35 р. Діти — дозволяються, залежно від ситуації Платно/безкоштовно — безкошт. Строк перебування — не обмежений (по мірі необхідності) Прописка — бажана Юр, псих., соц. роб. — всі види допомоги</p>
<p>Недержавна благодійна організація «Віртус», м. Дніпропетровськ</p>	<p>Вік — різний. Діти — віком від 3 р., якщо дитина менша, то її тимчасово оформлюють в «Дом ребенка». (Дитину і маму розділяють) Платно/безкоштовно — без кошт. Строк перебування — не обмеж. Прописка — не потрібна Юр, псих., соц. роб. — всі види допомоги</p>
<p>Запорізький обласний центр соціально-психологічної допомоги, Запоріжжя</p>	<p>Вік — різний, Діти — від 3 р. Платно/безкоштовно — безкошт. Строк перебування — до 90 діб Прописка — бажана, мед. огляд, документи Юр, псих., соц. роб. — всі види</p>
<p>Луганський обласний центр соціально-психологічної допомоги, Луганська область</p>	<p>Вік — не обмежений Діти — залежно від ситуації Платно/безкоштовно — безкошт. Строк перебування — до 3 місяців Прописка — бажана Юр, псих., соц. роб. — всі види</p>
<p>Сумський обласний центр соціально-психологічної допомоги, м. Суми</p>	<p>Вік — до 35 Діти — проблематично Платно/безкоштовно — без кошт. Строк перебування — 3 міс. Прописка — не потрібна Юр, псих., соц. роб. — всі види</p>
<p>Центр матері та дитини (для жінок, що потрапили в складні життєві обставини) (Тільки для жінок з дітьми до 1.6 р.) Працюватиме з 15.10.2010, Черкаська обл.</p>	<p>Вік — не обмеж Діти — від 7 міс. вагітності жінки до 1.6 р. дитини Платно/безкоштовно — без кошт. Строк перебування — до виповнення дитині 1.6 р. Прописка — не потрібна; направлення Юр, псих., соц. роб. — всі види</p>

## XX. ПРОБЛЕМИ НАСИЛЬСТВА В СІМ'І

Державний центр матері та дитини, центр соціально-психологічної допомоги, Хмельницька область	Вік — не обмеж. Діти — з 14 р. Платно/безкоштовно — безкоштовно Строк перебування — не обмеж, до вирішення проблеми Прописка — не потрібна Юр, псих., соц. роб. — всі види
Центр жінок з дітьми, що збираються відмовитись від дитини, або є ризик втрати дитини, Хмельницька область	Вік — всі вагітні від 7 міс., або жінки з дітьми Діти — до 1,5 року Платно/безкоштовно — безкоштовно Строк перебування — до виповнення дитині 1,5 р. Прописка — не потрібна Юр, псих., соц. роб. — всі види

Перелічені обмеженості в доступі до отримання соціальних послуг дають підстави для висновку про неефективність в цілому системи надання соціальних послуг та соціального захисту населення. Розпорошеність створених закладів по різних відомствах (Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту, а в ньому — Державна соціальна служба для сім'ї, дітей та молоді, Міністерство праці та соціальної політики, Міністерство охорони здоров'я), складність в системі підпорядкування між органами місцевої влади та вертикальними структурами виконавчої влади, тематичне розшарування, велика кількість обмежень для отримувачів допомоги (вік, стать, прописка, наявність чи відсутність дітей, проживання самотньо чи в сім'ї тощо), не говорячи вже про недостатній рівень фінансування, призводять до того, що ті особи, які їй потребують фактично, не можуть її отримати, що є прямим порушенням прав людини з боку держави. Тож одним з найбільш оптимальних виходів вбачається зміна системи державного управління та підпорядкування в цій сфері, ліквідація зайвих державних структур та створення єдиної служби соціального захисту населення.

### 8. ПРОБЛЕМИ ФІНАНСУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПО НАДАННЮ ДОПОМОГИ ПОТЕРПІЛИМ ВІД НАСИЛЬСТВА В СІМ'І ТА РОБОТИ З КРИВДНИКАМИ

Складнощі у розвитку системи закладів по наданню допомоги потерпілим полягають й у тому, що фінансування їх діяльності знаходиться на місцевих бюджетах, в більшості з яких не існує коштів на цю допомогу. І навіть соціальні заклади, створені за рахунок субвенції державного бюджету, знаходяться на грані закриття.

Залишається невирішеним на рівні держави й питання надання соціального замовлення громадським організаціям, які надають соціальні послуги потерпілим від насильства в сім'ї.

Програма надання фінансової підтримки з боку держави через Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту залишається обмеженою та непрозорою. Всупереч рекомендаціям та здоровому глузду, фінансуються лише молодіжні організації. Спеціальних програм, спрямованих на діяльність по попередженню насильства в сім'ї Міністерством не виділяється. З іншого боку, більшість організацій намагається зареєструватися із статусом «молодіжна» для доступу до державного фінансування.

Фінансування нової Державної програми підтримки сім'ї, в якій міститься блок питань по протидії насильству в сім'ї, планується здійснювати за рахунок коштів державного бюджету України, місцевих бюджетів та інших коштів, залучення яких не забороняється законодавством. До таких відносяться кошти громадських та благодійних організацій, міжнародної технічної допомоги, яка надходить від міжнародних організацій, інших країн та міжнародних донорів. Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту восени 2010 року звернулося до міжнародних та громадських організацій з проханням надати свої пропозиції щодо участі у фінансуванні цієї програми, що й було зроблено.

Водночас останні заклики депутатів правлячої коаліції щодо згортання діяльності таких інституцій<sup>11</sup> (вже після перевірки СБУ діяльності Міжнародного Фонду «Відродження» у вересні 2010 року), якщо вони відображають не просто власну думку, а позицію влади, є небезпечними не тільки для зазначеної теми, але й для розвитку правозахисної діяльності та громадянського суспільства в цілому.

### 9. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ У ВПРОВАДЖЕННІ КОРЕКЦІЙНИХ ПРОГРАМ ПО РОБОТІ З КРИВДНИКАМИ

В 2010 році почалося впровадження корекційних програм по роботі з кривдниками. При підтримці офісу координатора проектів ОБСЄ та центру «Ла Страда-Україна» розроблені декілька варіантів корекційних програм. 11–12 червня 2009 р. проведено міжнародний семінар «Соціальна робота з кривдниками: міжнародний досвід та перспективи впровадження в Україні». У серпні 2009 р. — семінар «Протидія насильству в сім'ї: соціальна та психологічна робота з кривдниками».

Завдяки Офісу координатора проектів ОБСЄ в Україні підготовлені перші 300 фахівців, які можуть здійснювати таку роботу. Але проблеми залишаються. Так, за 8 місяців 2010 року корекційні програми відвідували лише 165 з більш ніж двох тисяч направлених на них ОВС. Жодний навчальний заклад, в тому числі підвищення кваліфікації, не готує фахівців в цьому напрямі. Центри соціальної допомоги для сім'ї, дітей та молоді не мають ані фінансування, ані приміщень, ані фахівців. Крім того, існує лише рекомендаційний лист Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту щодо здійснення ними корекційних програм. Жодна з підготовлених програм поки не затверджена Міністерством в якості рекомендованої. Станом на жовтень 2010 року вони направлені на рецензування до Академії педагогічних наук України. Але при цьому відсутність фахівців в цій сфері в самій Академії педагогічних наук робить проблематичним процес рецензування. Не вирішене питання щодо органу, який матиме повноваження та достатній рівень експертизи для сертифікації програм та фахівців. Із законодавчої точки зору важливо, щоб направлення на проходження корекційних програм здійснювалося в судовому порядку, а не працівниками ОВС.

Крім того, сьогодні корекційні програми не розглядаються ані як різновид соціальної роботи, ані як альтернативні санкції (види покарання). Віднесення корекційних програм до соціальної роботи передбачає їх здійснення на основі принципу прийняття послуг, що не повністю відповідає сутті корекційних програм, які мають здійснюватися в ситуації, коли негативна діяльність особи спрямована не на себе, а на інших членів родини. Законодавство ж про альтернативні види стягнень та покарань відсутнє і потребує свого розвитку.

### 10. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА СУДОВОГО ПЕРЕСЛІДУВАННЯ

Що стосується низької ефективності протидії насильству в сім'ї, то варто відзначити, що абсолютна більшість санкцій, які призначаються судами у випадках скоєння насильства в сім'ї, є штрафами. Так, за статистикою ДГБ МВС України, за 6 місяців 2010 року штрафи склали близько 82% усіх винесених рішень за статтею 173-2 КУАП, а адміністративні арешти — близько 13%. Тож після того, як людина написала заяву до міліції на члена своєї

---

<sup>11</sup> У Януковича закликають СБУ присікати діяльність західних фондів. — <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1287828142>

## XX. ПРОБЛЕМИ НАСИЛЬСТВА В СІМ'І

родини, вона ще має сплатити штраф за свого кривдника тому, що більшість кривдників є безробітними. Штраф б'є не стільки по насильнику, скільки по родині, таким чином, жертва домашнього насильства страждає двічі. За даними 2010 р. якщо в Житомирській обл. близько 59% осіб призначається виплата штрафів, то в Тернопільській обл. — 98%. Рівень застосування такої санкції, як арешт, коливається від 1,5% у Тернопільській обл. до 25% у Одеській обл.

Табл. 4. Основні види адміністративних стягнень за скоєння насильства в сім'ї

Рік/ Види адміністративних стягнень	2005	2006	2007	2008	2009	8 місяців 2010
Штрафи	61737	66873	72080	74169	83687	58893
Адміністративний арешт	10615	9334	9718	10342	14289	9279
Попередження	7157	5822	5554	5104	3304	2461
Виправні роботи	349	375	412	350	230	64
Звільнено від адміністративної відповідальності	318	380	532	591	722	328
Всього	80176	82784	88296	90556	102232	71025

Багато проблем виникає в ситуаціях, коли насильство учиняється в стані алкогольного сп'яніння. А таких, за свідченням консультантів «гарячих ліній» та правоохоронців — абсолютна більшість. Сьогодні такі ситуації є фактично безвихідними. Примусове лікування заборонено, призначення лікування судом відбувається дуже рідко, в країні немає достатньої кількості доступних та професійних закладів для цього. Добровільне лікування коштує дорого, чого не можуть дозволити собі більшість сімей. Ухвалений 14.04.2009 р. Закон України № 1254-VI скасував всі законні підстави для направлення осіб на примусове лікування від алкоголізму. Така ситуація лише укріплює замкнуте коло насильства.

## 11. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ

Досі є в Україні проблемою сучасна підготовка майбутніх працівників правоохоронних органів та введення до освітніх програм, зокрема, в вищих навчальних закладах системи МВС України, спеціальних курсів та предметів, присвячених протидії торгівлі людьми, запобіганню домашнього насильства, захисту прав дитини. Деякі кроки в цьому напрямі зроблені, але їх недостатньо. Так, в 2009 році Офісом Координатора проектів Організації з безпеки та співробітництва в Європі спільно з МВС України в Дніпропетровському державному університеті внутрішніх справ створений спеціальний навчальний клас для підготовки правоохоронців по роботі із попередження та зупинення насильства в сім'ї.

В Київському національному університеті внутрішніх справ в 2009 році розпочалася підготовка курсантів спеціально для підрозділів кримінальної міліції у справах дітей.

Програма рівних можливостей та прав жінок в Україні, що діє в ПРООН протягом 2010–2011 років, передбачає провести навчальні тренінги для 13 000 дільничних інспекторів міліції з питань запобігання насильства в сім'ї. Є й інші позитивні приклади. Але здійснюваної діяльності поки все рівно недостатньо. Особливо таких навчальних підходів та практик, які базуються на розумінні принципів захисту прав людини та інтересів потерпілих осіб.

І сьогодні поки, на жаль, українська міліція не готова в повному обсязі виконати свою місію і, говорячи словами Ліз Келлі, «дати зрозуміти жінкам, дітям, злочинцям та більш широкій громаді, що поліція серйозно ставиться до насильства щодо жінок, і що воно неприпустимо»<sup>12</sup>.

### 12. КООРДИНАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ РІЗНИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Проблема взаємодії різних суб'єктів протидії та профілактики насильства також є актуальною для України. Про це мова йде під час чисельних семінарів та нарад, створюються спеціальні Міжвідомчі координаційні ради, виданий спеціальний спільний наказ Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту (як уповноваженого органу державної влади у сфері захисту прав дитини, запобігання насильству в сім'ї, протидії торгівлі людьми та впровадження гендерної рівності) та Міністерства внутрішніх справ України (№ 3131 від 7 вересня 2009 року) про затвердження Інструкції щодо порядку взаємодії управлінь (відділів) у справах сім'ї, молоді та спорту, служб у справах дітей, центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді та відповідних підрозділів внутрішніх справ з питань здійснення заходів із попередження насильства в сім'ї. Тим не менш, звернення громадян та оцінки експертів показують, що взаємодія між різними державними структурами та перенаправлення потерпілих для отримання адресної та комплексної допомоги є поки що серйозним пробілом державної політики запобігання насильству в сім'ї.

### 13. ІНФОРМАЦІЙНІ КАМПАНІЇ ТА ДІЯЛЬНІСТЬ ПО ПІДВИЩЕННЮ РІВНЯ УСВІДОМЛЕННЯ ПРОБЛЕМИ НАСИЛЬСТВА В СІМ'Ї

Домінування гендерних стереотипів серед суспільства в цілому, державних службовців, соціальних працівників, необізнаність щодо міжнародних правових документів у сфері захисту прав жінок та захисту від насильства вимагає продовження кваліфікованих інформаційних кампаній, насамперед, «Стоп насильству!». Ця кампанія здійснювалася силами громадських та міжнародних організацій. Були проведені масштабні кампанії зовнішньої реклами проти насильства ПРООН, Радою Європи спільно з Міністерством України у справах сім'ї, молоді та спорту та громадськими організаціями. Перша хвиля стартувала у Києві в травні 2009 р. під назвою «Стоп насильству! Досить терпіти такі подарунки!», закликаючи жінок, з якими жорстоко поводяться у сім'ї, перестати терпіти та зупинити насильство.

З 2010 року інформаційна робота здійснюється і за фінансової підтримки Європейського Союзу. В серпні 2010 року стартувала так звана «браслетна» кампанія «Залишайся людиною», яка включає і зовнішню рекламу. Будуть підключені оператори мобільного зв'язку для використання сучасних технологій комунікації. В якості індикатора її ефективності варто відмітити зростання кількості телефонних звернень на Національну «гарячу лінію» із запобігання насильства та захисту прав дитини. Продовжується проведення глобальної акції «16 днів проти гендерного насильства».

---

<sup>12</sup> Ліз Келлі. «Насильство щодо жінок і дітей. Бачення, інноваційність і професіоналізм у поліцейській діяльності». Посібник.

### 14. РОБОТА НАЦІОНАЛЬНОЇ «ГАРЯЧОЇ ЛІНІЇ» ПО ЗАПОБІГАННЮ НАСИЛЬСТВУ В СІМ'І

За період з 30 листопада 2004 р. по грудень 2009 р. на НГЛ з питань запобігання насильству та захисту прав дітей надійшло **близько 10 000** дзвінків, з них **3 756** звернень у 2009 році і більше **4000** — за 10 місяців 2010 року. Таким чином, в 2009 та к 2010 роках відбувається значне збільшення кількості дзвінків на ГЛ (наприклад, в 2008 році їх було близько 1350). Це пов'язано як із загальнонаціональними інформаційними кампаніями — «Стоп насильству!», програмою AVON «Проти насильства у сім'ї»; кампанією Ради Європи «Стоп насильству над дітьми», підтримкою з боку програм, які фінансуються Європейським Союзом, так і зростанням розуміння в суспільстві, що насильство в сім'ї не є внутрішньою закритою справою родини. Під час цих кампаній розповсюджувалася інформація про можливість звернення на ГЛ, можливості отримання допомоги тощо. Дзвінки від жінок становлять **54%** усіх дзвінків, від чоловіків — **16%** та від дітей — **30%**.

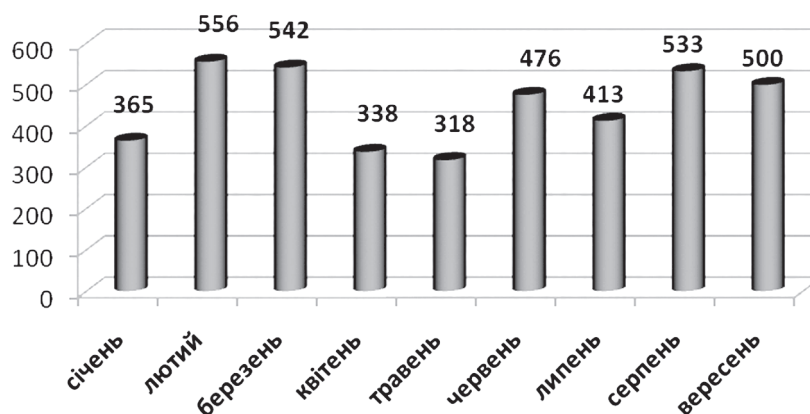


Рис. 1. Кількість дзвінків по місяцям (січень–вересень 2010)

Національна «гаряча лінія» із запобігання насильству в сім'ї та захисту прав дітей є не тільки ефективним інструментом для надання консультацій громадянам, але й для здійснення моніторингу діяльності державних та муніципальних структур, правоохоронних органів щодо протидії насильству в сім'ї та надання допомоги потерпілим.

Крім того, аналіз дзвінків дозволяє говорити о тих чи інших тенденціях в розвитку самого явища насильства в сім'ї. Наприклад, в 2009 році до центру «Ла Страда-Україна» надійшла перша скарга від громадянки України афганського походження щодо насильства з боку батьків і примушування до шлюбу. В процесі надання допомоги з'ясувалося, що це вже є непоодинокі подібні приклади, які потребують до себе і уваги фахівців Державного комітету з питань національностей та релігії, і соціальних служб, і правоохоронних органів.

### 15. ПРИКЛАД ВКЛЮЧЕННЯ БІЗНЕС-СТРУКТУР ДО ДІЯЛЬНОСТІ ПО ЗАПОБІГАННЮ НАСИЛЬСТВУ В СІМ'І

Ще в 2008 році Компанія AVON розпочала роботу щодо протидії насильству в сім'ї, яка була продовжена в 2009-2010 роках. Компанією AVON передбачено: розробка та розповсюдження серед населення інформаційних листків і брошур з проблем насильства в сім'ї; інформування через каталоги продукції, підтримка функціонування НГЛ з питань запобі-

## ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

гання насильству та із захисту прав дітей; надання інформаційно-консультаційної та правової допомоги з питань попередження та подолання проявів насильства в сім'ї. У 2009 р. компанія AVON, яка зібрала значні кошти в підтримку програми від клієнтів компанії, направила їх на забезпечення роботи НГЛ.

Табл. 5. Стан виконання та рівень актуальності рекомендацій попередніх звітів (за 2007 та 2008 роки)

	Рекомендації звіту за 2007 рік	Аналіз стану виконання рекомендацій в звіті за 2008 рік	Стан справ в 2009–2010 роках
1.	Ухвалити законопроект № 2539.	Зміни до Закону України «Про попередження насильства в сім'ї» та КУАП прийняті 25 вересня 2008 року. Але порівняно з законопроектом № 2539 враховано не все.	
2.	Внести зміни до Наказу МОЗ № 33 від 2000 р. щодо штатних розкладів з урахуванням потреб центрів медико-психологічної реабілітації.	Не виконано	Не виконано
3.	Внести зміни до Типового положення про центри соціально-психологічної допомоги щодо вилучення пункту про вікові обмеження клієнтів для отримання допомоги (до 35 років).	Не виконано	Не виконано
4.	Внести зміни до положень про центри щодо можливості отримувати допомогу незалежно від наявності реєстрації за місцем проживання.	Не виконано	Не виконано
5.	Посилити здійснення громадського та парламентського контролю за дотримання законодавства в сфері попередження насильства щодо жінок.	Контроль здійснювався, але ситуація не була покращена в значній мірі	Так само. Контроль здійснювався, але ситуація не була покращена в значній мірі
6.	Посилити санкції стосовно осіб, які вчиняють насильство в сім'ї, та встановити строки їх адміністративного затримання.	Виконано у зв'язку із прийняттям змін до Закону України «Про попередження насильства в сім'ї» та КУАП	Потребує нових змін та доповнень, в тому числі криміналізації повторного вчинення насильства в сім'ї та невиконання захисного припису
7.	Встановити строки адміністративного затримання осіб, які вчинили насильство в сім'ї або порушили вимоги захисного припису, до розгляду справи в суді.	Виконано у зв'язку із прийняттям змін до Закону України «Про попередження насильства в сім'ї» та КУАП	
8.	Запровадити альтернативні види покарання для осіб, які вчиняють насильство, зокрема, залучення до громадських робіт та обов'язкову участь у реабілітаційних програм, що допоможе знизити процес криміналізації домашніх кривдників.	Виконано частково у зв'язку із прийняттям змін до Закону України «Про попередження насильства в сім'ї» та КУАП. Мова йде про запровадження корекційних програм для осіб, які скоїли насильство в сім'ї.	Розпочався процес запровадження корекційних програм. Необхідність нових змін до законодавства. Підготовка фахівців. Вишення питання щодо відповідального органу



## XX. ПРОБЛЕМИ НАСИЛЬСТВА В СІМ'І

9.	Вирішити питання ізоляції осіб, які вчиняють насильство в сім'ї, з їх подальшою реабілітацією.	Виконано частково у зв'язку із прийняттям змін до Закону України «Про попередження насильства в сім'ї» та КУАП. Мова йде про запровадження корекційних програм для осіб, які скоїли насильство в сім'ї.	Практика застосування цих норм дуже незначна. Ця діяльність потребує збільшення уваги держави та контролю з боку громадських організацій
10.	Створити спеціальні відділення для проведення реабілітаційної роботи з агресорами при спеціалізованих закладах для жертв насильства в сім'ї.	Не виконано і поки не передбачається існуючою нормативною базою	Не виконано. Відповідно до рекомендаційного листа заступника міністра у справах сім'ї, молоді та спорту відповідальність покладена на центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді
11.	Установити адміністративну відповідальність за пропаганду насильства та жорстокості.	Не виконано	Не виконано
12.	Уряду України розробити комплекс заходів щодо реалізації на національному рівні кампанії Ради Європи по боротьбі з насильством проти жінок.	Україна взяла участь в цій кампанії. В 2008 році була ініційована національна кампанія «Стоп насильству».	Продовження кампанії «Стоп насильства». План заходів не затверджений, станом на жовтень 2010 року знаходиться в стадії розробки в Міністерстві у справах сім'ї, молоді та спорту. Потребує залучення громадської експертизи.
13.	Здійснити видання державною мовою та забезпечити поширення Рекомендації № 5 (2002) Комітету Міністрів Ради Європи та Пояснювальної записки до неї.		Виконано міжнародними організаціями
15.	Розробити й прийняти Національну програму протидії насильству в сім'ї в Україні.	Зроблено частково. Мова йде про програму кампанії «Стоп насильству»	Окрема програма не буде розроблятися. До проекту програми підтримки сім'ї до 2015 року включені розділи, присвячені питанням протидії насильства в сім'ї
16.	Забезпечити функціонування в кожному регіоні України закладів для жертв насильства в сім'ї: кризових центрів, центрів соціально-психологічної допомоги, притулків, медико-соціальної реабілітації тощо.	Виконано частково	Не виконано
17.	Забезпечити жертвам насильства в сім'ї доступ до правових послуг, включаючи жінок, виключених із соціальних зв'язків та мігрантів, біженців, які нещодавно прибули до країни, представниць меншин та жінок з обмеженими можливостями.	Виконується частково, здебільшого відповідно до можливостей громадських організацій	Не виконано. Рівного доступу до послуг нема
18.	Забезпечити достатнє фінансово-матеріальне забезпечення діяльності органів що здійснюють заходи з попередження насильства в сім'ї.	Не виконано	Не виконано

## ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

19	Розробити систему фінансування кризових центрів і притулків для жертв насильства з державного бюджету. Перенесення відповідальності за фінансування цих установ на бюджет місцевого рівня, ставить у нерівні умови жертви насильства з різних регіонів країни, які мають рівні права.	Не виконано	Не виконано
20	Здійснювати моніторинг якості послуг, що надають потерпілим від насильства, та підвищувати ефективність реалізації закону України «Про попередження насильства в сім'ї» шляхом запровадження систематичного збору інформації щодо виконання положень . України «Про попередження насильства в сім'ї».	Система такого моніторингу лише починає запроваджуватися громадськими організаціями	Система збору даних запроваджена спільним наказом Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту та МВС України № 3131/386. Водночас цієї роботи недостатньо
21	Міністерству України у справах сім'ї, молоді та спорту вивчити питання щодо введення у відділах сім'ї та молоді районних державних адміністрацій та міськвиконкомів посад спеціалістів з питань попередження насильства в сім'ї та запобігання торгівлі людьми координації роботи із цих напрямків.	Не виконано у зв'язку із обмеженістю фінансування	Не виконано
22	Створити на національному та регіональному рівнях відповідну базу даних державних структур і громадських організацій, діяльність яких спрямована на запобігання всіх форм насильства.	Робота виконується Міністерством України у справах сім'ї, молоді та спорту у співпраці з громадськими організаціями	База даних є. Потребує постійного оновлення
23	Забезпечити раннє виявлення сімей, в яких відбувається насильство або є реальна загроза його вчинення, та організувати соціальний супровід таких сімей.	Виконується в окремих випадках.	Так само. Виконується в окремих випадках
24	Залучати до реалізації заходів із протидії домашньому насильству громадські організації, підтримувати діяльність та сприяти подальшому розвитку мережі «Чоловіки проти насильства».	Організації залучаються. Але система фінансування їх діяльності не налагоджена	Так само. Організації залучаються. Але система фінансування їх діяльності не налагоджена
25	Збирати та регулярно публікувати статистичну інформацію щодо поширеності домашнього насильства в Україні, про заходи, які вживаються щодо його попередження, а також відстежувати судову статистику про результати розгляду справ щодо насильства в сім'ї.	Статистика постійно збирається та оприлюднюється Департаментом громадської безпеки МВС України	Відповідно до наказу 3131/386 статистика з кінця 2009 року збирається не тільки ДГБ МВС України, але й Міністерством у справах сім'ї, молоді та спорту. Форми статистичної звітності потребують вдосконалення

## XX. ПРОБЛЕМИ НАСИЛЬСТВА В СІМ'І

26	Узагальнювати практику застосування законодавства в сфері протидії насильству в сім'ї, збирати та поширювати кращі практичні рекомендації із попередження насильства в сім'ї, захисту жертв та переслідування злочинців на національному, регіональному та місцевому рівнях.	Виконується. Наприклад, розроблені методичні рекомендації ДГБ МВС України	Виконується
27	Переглянути роль прокуратури, з тим, щоб органи прокуратури мали право самостійно ініціювати відкриття кримінальної справи за відсутності офіційної заяви від жертви насильства. Таким чином, зменшується ризик впливу на жертву з боку порушника і стає неможливим клопотання порушника про закриття справи.	Нема інформації	Роль прокуратури у протидії насильству в сім'ї є недостатньою
28	Міністерству внутрішніх справ України забезпечувати оперативний розгляд звернень і повідомлень про вчинення насильства в сім'ї, унеможливити випадки відмов від реєстрації звернень щодо насильства в сім'ї.	Виконується частково	Виконується частково
29	Міністерству освіти і науки України включити питання насильства в сім'ї як проблему порушення прав людини та проблему здоров'я суспільства до навчальних програм закладів для працівників судових та правоохоронних органів, медиків, соціальних працівників, учителів та інших. Увести до навчальних програм вузів, що готують психологів, педагогів, юристів, правоохоронців, соціальних та медичних працівників, курсів з питань попередження насильства в сім'ї та допомоги його жертвам.		Як системна робота — не виконано.
30	Державному комітету статистики удосконалити систему державної статистики звітності з питань попередження насильства в сім'ї шляхом розробки форм звітності з питань попередження насильства в сім'ї та запровадити статистичну звітність щодо насильства і жорстокості по відношенню до дітей. Забезпечити систематичний збір статистичних даних з розбивкою за статтю та типи насилля.	Не зроблено	Див. коментар до п. 25

### 16. ВИСНОВКИ

Важливими напрямками сучасної державної політики у сфері попередження та протидії насильства в сім'ї є інформування громадськості, просвіта, навчання; створення ефективної системи надання допомоги та захист потерпілих; покращення взаємодії між усіма структурами, які залучені до протидії насильства в сім'ї та надання допомоги потерпілим на національному, обласному та районному рівнях, підвищення ефективності правоохоронних дій та судового переслідування порушників; робота з кривдниками, термінове підвищення кваліфікації серед державних службовців, залучених до протидії насильству в сім'ї, формування в суспільстві неприйняття насильства як форми вирішення конфліктів, формування механізму підтримки громадських організацій, перш за все фінансової.

### 17. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ДІЯЛЬНОСТІ ПО ЗАПОБІГАННЮ ТА ПРОТИДІЇ НАСИЛЬСТВУ В СІМ'Ї

#### Верховній Раді України

1. Провести Парламентські слухання «Про стан виконання Закону України „Про попередження насильства в сім'ї“».
2. Привести у відповідність Закон України «Про соціальну роботу із дітьми та молоддю» до Закону України «Про попередження насильства в сім'ї».
3. Внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення в частині вилучення такої санкції як штрафи із статті 173-2.
4. Чітко визначити диспозицію статті 173-2 КУпАП, де слова «...застосування фізичного насильства, що не завдало фізичного болю і не спричинило тілесних ушкоджень» суперечать визначенню фізичного насильства в статті 1 Закону України «Про попередження насильства в сім'ї».
5. Внести зміни до законодавства в частині віднесення функцій погодження винесення захисного припису та проходження корекційної програми до компетенції судів.
6. Внести зміни до статті 27 Кримінально-процесуального Кодексу України щодо виключення нанесення тілесних ушкоджень легкої та середньої ступені тяжкості, які є результатом насильства в сім'ї (статті 125 та 126 ККУ) з кола тих, кримінальні справи за якими порушуються не інакше як за скаргою потерпілого, якому і належить в такому разі право підтримувати обвинувачення.

#### Кабінету Міністрів України

7. Внести зміни до постанови Кабінету Міністрів про затвердження типового положення про центри щодо рівного та недискримінаційного доступу до отримання соціальних послуг, в тому числі — ліквідацію положення про 35-річний вік.
8. Розробити систему фінансування кризових центрів і притулків для жертв насильства з державного бюджету. Перенесення відповідальності за фінансування цих установ на бюджет місцевого рівня ставить у нерівні умови жертви насильства з різних регіонів країни, які мають рівні права.

#### Міністерству України у справах сім'ї, молоді та спорту

9. Розробити та подати на затвердження Кабінету Міністрів України зміни до Положення про Міністерство, враховуючи Закон України «Про попередження насильства в сім'ї» та рекомендації Комітету ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації

## **XX. ПРОБЛЕМИ НАСИЛЬСТВА В СІМ'І**

---

- щодо жінок за результатами розгляду шостої та сьомої об'єднаної доповіді про виконання Україною Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок.
10. Ввести до штатних розділів відділів сім'ї та молоді районних державних адміністрацій та міськвиконкомів посад спеціалістів з питань попередження насильства в сім'ї та запобігання торгівлі людьми координації роботи із цих напрямків.
  11. Збирати та регулярно публікувати статистичну інформацію щодо поширеності домашнього насильства в Україні, про заходи, які вживаються щодо його попередження.
  12. Залучати до реалізації заходів з протидії домашньому насильству громадські організації.
  13. Забезпечити раннє виявлення сімей, в яких відбувається насильство або є реальна а його вчинення, та організувати соціальний супровід таких сімей
  14. Постійно оновлювати базу даних державних структур і громадських організацій, діяльність яких спрямована на запобігання всіх форм насильства.
  15. Розробити пропозиції щодо внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет» щодо отримання всіма громадськими організаціями рівного доступу на конкурсній основі до фінансування з державного бюджету.
  16. Включити в проекти державних документах цілі, завдання та заходи, які стосуються зменшення гендерного насильства та дискримінації по відношенню вразливих груп жінок, зокрема, жінок-мігранток, тих, що належать до національних меншин, тощо.
  17. Спільно з міжнародними та громадськими організаціями продовжувати роботу по інформуванню громадян щодо можливостей отримання допомоги у випадках насильства в сім'ї, навчання власних співробітників з цієї проблеми, підготовку фахівців по роботі із кривдниками та потерпілими.
  18. Провести тестування своїх співробітників на предмет володіння нормами законів України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» та «Про попередження насильства в сім'ї» та на предмет поширення гендерних стереотипів серед державних службовців. За результатами тестування провести навчання.

### **Міністерству внутрішніх справ України**

19. Забезпечувати оперативний розгляд звернень і повідомлень про вчинення насильства в сім'ї, унеможливити випадки відмов від реєстрації звернень щодо насильства в сім'ї.
20. Не допускати порушень законодавства дільничними інспекторами міліції (неприймання заяви від потерпілої (потерпілого) про факти скоєння насильства в сім'ї, не виїзд на виклики, відмова в направленні на судово-медичну експертизу і т. д.)
21. Дотримання етичних норм працівниками правоохоронних органів, правил спілкування з громадянами.
22. Боротися з корупцією в правоохоронних органах.
23. Приділяти увагу тим працівникам правоохоронних органів, які здійснюють насильство в сім'ї та інші злочини, застосовуючи відповідні види дисциплінарних стягнень та покарань.
24. Постійно підвищувати кваліфікацію працівників правоохоронних органів.

### **Міністерству охорони здоров'я**

25. Внести зміни до Наказу МОЗ № 33 від 2000 р. щодо штатних розкладів з урахуванням потреб центрів медико-психологічної реабілітації.

## **ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД**

---

### **Міністерству освіти та науки України**

26. Включити питання насильства в сім'ї як проблему порушення прав людини та проблему здоров'я суспільства до навчальних програм закладів для працівників судових та правоохоронних органів, медиків, соціальних працівників, учителів та інших.
27. Увести до навчальних програм вузів, що готують психологів, педагогів, юристів, правоохоронців, соціальних та медичних працівників, курсів з питань попередження насильства в сім'ї та допомоги його жертвам.

### **Державній судовій адміністрації України, Академії суддів України**

28. Узагальнювати практику застосування законодавства в сфері протидії насильству в сім'ї, збирати та поширювати кращі практичні рекомендації із попередження насильства, захисту жертв та переслідування злочинців на національному, регіональному та місцевому рівнях.

### **Міністерству закордонних справ України**

29. Забезпечити розповсюдження Рекомендацій Комітету ООН по ліквідації дискримінації щодо жінок за результатами розгляду шостої та сьомої об'єднаної доповіді щодо виконання Україною Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок.

## XXI. ТОРГІВЛЯ ЛЮДЬМИ ЯК ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ<sup>1</sup>

7 березня 2007 р. Кабінет Міністрів України затвердив Державну програму протидії торгівлі людьми на період до 2010 р. Але її остаточна редакція значно скоротилася порівняно з проектом, розробленим спільними зусиллями державних, міжнародних та громадських організацій в 2005 році. Так, в Програмі повністю відсутні положення про систему моніторингу за її виконанням, зникли пункти щодо створення офісу Національного координатора з протидії торгівлі людьми, про розбудову Національного механізму перенаправлення постраждалих від торгівлі людьми тощо. На всі роки реалізації програмою передбачено фінансування лише в обсязі 1469,7 тис. гривень.

### 1. 2009–2010 РІК. СОЦІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНА СИТУАЦІЯ В УКРАЇНІ

Говорячи про соціально-політичний контекст роботи з протидії торгівлі людьми, можна повторити слова про те, що «організація роботи з протидії торгівлі людьми в Україні в останні роки розвивається в досить складній соціально-політичній обстановці, яка багато в чому обумовлює досягнення та недоліки у цій діяльності».

2009 рік став роком політичних дискусій напередодні президентських виборів, роком продовження фінансово-економічної кризи та протистояння різних гілок влади, що не сприяло ефективному управлінню. Він також характеризувався продовженням політичної нестабільності і початком виборчої президентської кампанії, поглибленням фінансової та економічної кризи в Україні, що знайшло відображення у зростанні рівня інфляції, цін та кількості безробітних. Разом з тим не відбулося масового повернення українських заробітчан з-за кордону, хоч кількість повернень порівняно з попередніми роками зроста.

2010 рік став роком кардинальних політичних змін в Україні. Змін не тільки політичних еліт та партій, але й напрямків та векторів соціально-політичного розвитку країни, цінностей та орієнтирів, що не могло не вплинути на політику протидії торгівлі людьми в Україні. Роботу у сфері протидії торгівлі людьми та державну політику в цій сфері можна назвати такою, яка, не дивлячись на декларацію про бездіяльність попередників та відмову від всього, що було зроблено, йшла за інерцією, використовуючи напрацювання попередніх років: затвердження концепції проекту Закону України «Про боротьбу із торгівлею людьми», ратифікація Конвенції Ради Європи про боротьбу з торгівлею людьми, напрацювання до нової програми протидії торгівлі людьми, перезатвердження наказу про створення Експертної Ради із розгляду скарг на факти дискримінації за ознакою статі тощо.

---

<sup>1</sup> Підготовлено фахівцями Міжнародного жіночого правозахисного центру «Ла Страда-Україна», загальна редакція — К. Левченко

Тотальні кадрові зміни відзначені як в Міністерстві України у справах сім'ї, молоді та спорту, так і в Міністерстві внутрішніх справ<sup>2</sup>. Разом з політичними фігурами міністра та заступників міністра було змінено керівництво та працівники Департаменту сімейної політики Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту, а також Департаменту боротьби із злочинами, пов'язаними із торгівлею людьми МВС України. Але давати оцінку діяльності новому керівництву департаменту поки зарано. Можна лише сподіватися та бажати, що найкращі традиції будуть продовжені та розвинені.

Прихід нової команди на перших етапах роботи супроводжувався тотальним неприйняттям всього, що робилося попередниками, а точніше, оцінками про повну бездіяльність за п'ять років «помаранчевої влади» (з яких півтора були при владі ті, хто мають її зараз). Висока ступінь політизації роботи та взаємовідносин також стала ознакою 2010 року. Амбітні виступи та декларації першої половини 2010 року розбилися о результати адміністративної реформи 10 грудня 2010 року, якою ліквідовано Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту. Його функції в частині сімейної та гендерної політики, а також політики протидії торгівлі людьми та захисту прав дитини, не були передані жодній структурі. Вже після декількох тижнів було прийнято рішення про передачу Департаменту сімейної та гендерної політики, в якому працював окремий відділ по протидії насильству та торгівлі людьми, до Міністерства освіти, науки, молоді і спорту.

Водночас залишається вкрай важливою ініціююча й активна позиція та роль міжнародних та громадських організацій, що працюють в галузі попередження торгівлі людьми та надання допомоги потерпілим. Активну роботу в напрямку протидії торгівлі в Україні продовжували міжнародні організації — МОМ, ОБСЄ, Рада Європи, ЮНІСЕФ та інші.

У вересні 2010 року після п'яти років із дня підписання Україна ратифікувала Конвенцію Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми. Вона застосовується до всіх форм торгівлі людьми, національних або міжнародних, пов'язаних або не пов'язаних з організованою злочинністю. Конвенцією започатковано механізм ідентифікації жертв торгівлі людьми, встановлюються положення про необхідність криміналізації користування послугами особи, яка є постраждалою від торгівлі людьми, діянь щодо проїзних і посвідчувальних документів, закладено положення про координацію зусиль у сфері протидії торгівлі людьми та розроблено механізм моніторингу виконання Конвенції.

Вона є дуже важливим інструментом захисту прав потерпілих від торгівлі людьми. Окрім того, завдяки неї створюється регіональний європейський механізм моніторингу, який координується спеціальною групою — ГРЕТА (GRETA). Ратифікована Конвенція вимагає внесення змін до чинного законодавства.

## 2. ОЦІНКА ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНИ У ЗВІТАХ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Щороку в червні місяці з 2001 року Державний Департамент США готує та оприлюднює звіти щодо стану протидії торгівлі людьми в різних країнах. Останній звіт оприлюднений в червні 2010 року за результатами 2009 року<sup>3</sup>.

За роки здійснення моніторингу Україна потрапляла в другу групу країн (це означає, що держава здійснює певні кроки в напрямку протидії торгівлі людьми, але недостатні) — в 2002, 2003, 2004, 2006, 2008 та 2010 роках (за результатами діяльності в попередньому році). А також у так званій «лист спостереження» — в 2005, 2007 та 2009 роках. Це означає, що держава може потрапити в третю групу країн і знаходитися під пильним оком міжнародних спостережних місій. За результатами 2010 року звіт потрібно очікувати у червні 2011 р.

<sup>2</sup> 100 днів нового керівництва МВС. — Харків: Права людини, 2010. — 100 с.

<sup>3</sup> <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/index.htm>



Відповідно до *Democracy Index* 2010 у рейтингу демократії країн світу за 2010 рік (станом на листопад) Україна опустилась на 14 пунктів униз, і зайняла 67 місце порівняно з 53 у 2008. В Україні зафіксовано найбільший регрес в демократії серед всіх країн Європи. Найбільше погіршились показники України у категоріях «функціонування уряду», «виборчий процес і плюралізм», «політична культура» та «участь у політичному процесі». За показником «ефективність функціонування уряду» Україна у своїй групі країн знаходиться на рівні Гани, Домініканської Республіки, Філіппін та Перу і поступається таким країнам, як Лесото, Малі, Намібія, Папуа-Нова Гвінея, Монголія, Сурінам, Ямайка та іншим<sup>4</sup>.

За результатами 2010 року також впав на півтора десятка пунктів індекс гендерного розвитку України.

Управління ООН розміщує Україну в середині рейтингу країн призначення. Останні статистичні дані МОМ також свідчать, що Україна вже перетворилася на країну призначення.

### 3. ДЕРЖАВНА ПРОГРАМА ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ НА 2010 РІК (АНТИКРИЗОВА ПРОГРАМА)

Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2010 рік (Антикризова програма) серед основних завдань соціальної політики у сфері підтримки сім'ї містить «забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків в усіх сферах суспільного життя, протидія насильству за ознакою статі та торгівлі людьми» (с. 19).

Серед цілей та очікуваних результатів названі: зменшення кількості випадків насильства в сім'ї, зменшення випадків дискримінації за ознакою статі, зменшення кількості потерпілих від торгівлі людьми (с. 21). Серед запланованих заходів — розроблення проекту Закону України «Про протидію торгівлі людьми» (грудень 2010 року), розроблення проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про попередження насильства у сім'ї» (липень 2010 року), розроблення постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів Національної кампанії «Стоп насильству!» на 2010–2015 роки» (с. 21). Основним виконавцем цих заходів було визнане Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту, ліквідоване в результаті адміністративної реформи.

Програмою планується скорочення переліку державних цільових програм, що будуть фінансуватися з державного бюджету, залишивши ті із них, реалізація яких спрямована на вирішення невідкладних проблем у 2010 році (державні цільові програми, які не увійдуть до вказаного переліку, фінансувати переважно за рахунок інших джерел надходження коштів (місцеві бюджети, кошти замовників та ін.) — Мінекономіки, Мінфін, інші центральні органи виконавчої влади (с. 10).

### 4. ТЕНДЕНЦІЇ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ

Кінець 2008–2009 рр. характеризувався світовою фінансовою кризою. В такий ситуації фахівцями висловлювалися різні прогнози стосовно наслідків світової економічної кризи для українських трудових мігрантів. Так, на думку деяких спеціалістів, це могло призвести до масового повернення з інших держав українських трудових мігрантів, які залишаються без джерел заробітку. Враховуючи масштабні скорочення з роботи і в Україні, трудові міг-

---

<sup>4</sup> Democracy Index 2010 підготовлений фахівцями Economist Intelligence Unit — аналітичного підрозділу, що входить до групи відомого журналу «Економіст». — <http://www.pravda.com.ua/news/2010/12/30/5732893/>

ранти поповнюватимуть лави безробітних у себе на батьківщині<sup>5</sup>. Проте інші спеціалісти, в тому числі представники Міністерства праці та соціальної політики, заперечують масове повернення в Україну трудових мігрантів. За деякими оцінками, переміщення трудових мігрантів відбувається у звичайному режимі: вони приїжджають до родичів на свята, однак потім повертаються на місця роботи за кордон. Водночас намітилася тенденція трудової міграції усередині країни, коли області, у яких не вистачає робітників, запрошують до себе населення з областей, де гостро стоїть проблема безробіття. Крім того, депутат Верховної Ради, колишній міністр закордонних справ Арсеній Яценюк вважає, що, не зважаючи на курс країн Європейського Союзу й Росії на обмеження кількості трудових мігрантів, котрі виїхали в ці країни на заробітки, українці не повертаються через свою високу професійну затребуваність<sup>6</sup>.

### 5. ІНСТИТУЦІЙНІ КРОКИ. ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ ТА КООРДИНАЦІЇ

Координація роботи у сфері гендерної політики здійснюється через Міжвідомчу координаційну раду з питань протидії торгівлі людьми, домашнього насильства, гендерної та сімейної політики, захисту прав дітей. Такий монстр для координації діяльності різних органів державної влади був створений ще в 2007 році і не мав ніяких змін до 2010 року. Рада неодноразова критикувалася за свою низьку ефективність. Були намагання реформувати її шляхом створення та діяльності за окремими напрямками тематичних експертних груп. Крім того, необхідним було і залишається оформлення усіх її рішень. Міжвідомча Рада є за своєю суттю дорадчо-консультаційним органом, і її рішення повинні мати характер доручень та розпоряджень Кабінету Міністрів, щоб бути обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, обласними державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування. Практика посилення впливу такої ради з попереднім її змістовним переформатуванням має бути посилена. Її повноваження більш ніж слабкі, але тим не менш за наявності політичної волі можливою є підготовка протокольних доручень Кабінету Міністрів, чим і користувалися в минулому. При цьому важливою умовою її ефективності залишається запрошення представників профільних міжнародних та громадських організацій до діяльності та членства в Раді із можливістю участі не лише у обговореннях, але й у процесі прийняття рішень.

Слабка координація діяльності в минулому є й сьогодні проблемним питанням. У багатьох ситуаціях можна говорити не стільки про погіршення діяльності, скільки про подальше ігнорування проблем і підтримки того недосконалого стану, який спостерігався при минулому Уряді. Обіцяного покращення немає.

### 6. СПІВПРАЦЯ ІЗ ГРОМАДСЬКИМИ ТА МІЖНАРОДНИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ. ОЦІНКА ГОТОВНОСТІ ДО СПІВПРАЦІ З БОКУ ДЕРЖАВИ

Фактично уся існуюча у сфері надання допомоги потерпілим від торгівлі людьми та здійснення профілактичної роботи (за рідким виключенням) діяльність здійснювалася і здійснюється за ініціативами та самими міжнародними та громадськими організаціями.

---

<sup>5</sup> <http://www.ua.rian.ru/economy/20081231/78072285.html>, <http://korrespondent.net/business/economics/756410>, <http://www.dt.ua/2000/2675/64965/>.

<sup>6</sup> <http://mycityua.com/news/country/2009/03/11/085501.html>, [http://www.newsru.ua/arch/ukraine/23apr2009/ne\\_powertajutsja.html](http://www.newsru.ua/arch/ukraine/23apr2009/ne_powertajutsja.html), <http://www.ukranews.com/ukr/article/194167.html>, <http://www.epravda.com.ua/news/4a0164389ec0c/>

Тому ступінь відкритості влади до співпраці із організаціями громадянського суспільства, її готовність до діалогу та певного делегування повноважень є важливою умовою успіху (умовою існування) цього напрямку державної політики взагалі.

Для оцінки стану змін у сфері впровадження гендерної політики у 2010 році порівняно з 2009 роком (включно з діями із протидії торгівлі людьми, запобіганню насильству щодо жінок тощо) було проведене опитування експертів<sup>7</sup>. Дослідження не претендує на комплексність, водночас, представляючи думки активістів у сфері захисту прав жінок та впровадження гендерної рівності, дає підстави говорити про тенденції в сфері гендерної політики в 2009 та 2010 роках. Питання стосувалися головним чином оцінки активності діяльності державних структур національного та обласного рівня у сфері розвитку та впровадження гендерної політики, взаємодії органів державної влади та громадських організацій, оцінки ступеню активності міжнародних, донорських та громадських організацій у цій сфері.

За всіма індикаторами показники зменшилися в оцінках стану речей в 2010 році порівняно із 2009 роком. Найнижчі оцінки отримав такий показник як «Рівень реагування Уповноваженого Верховної Ради з прав людини на порушення прав жінок та гендерну дискримінацію» — 1,77 бал в 2009 році та 1,4 — в 2010 році. Найгірший показник в оцінках 2010 року — це «рівень реагування органів державної влади на порушення прав жінок та гендерну дискримінацію» — 1,38 бала. Найбільша негативна динаміка стосується таких індикаторів як «увага вищого керівництва держави до гендерної проблематики» — мінус 1,22 бала та «оцінка роботи Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту» — мінус 1,06 бала.

Найвищі показники отримали такі індикатори як «Ступінь активності громадських організацій, які працюють у сфері захисту прав жінок та просування гендерної рівності на національному рівні» — відповідно 3,68 бала в 2009 році та 3,54 в 2010 році, а також «Рівень співпраці Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту з міжнародними організаціями на національному рівні» — відповідно 3,68 бала в 2009 році та 3,4 бала в 2010 році.

### 7. РЕКОМЕНДАЦІЇ КОМІТЕТУ ООН З ЛІКВІДАЦІЇ ДИСКРИМІНАЦІЇ ЩОДО ЖІНОК

21 січня 2010 року Україна представляла шосту-сьому періодичну доповідь щодо виконання Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок. Доповідь була підготовлена та надіслана відповідно до процедури відповідного Комітету ООН. Більшість питань, які ставилися членам делегації, стосувалися тематики низького представництва жінок на вищих шаблях влади та у процесах прийняття рішень, питань насильства щодо жінок та організації протидії торгівлі людьми.

Що стосується тематики протидії торгівлі людьми, Комітет привітав діяльність України з попередження примусової праці і торгівлі людьми і боротьби з ними, що велася з моменту розгляду її останньої періодичної доповіді в 2002 році, включно з прийняттям комплексної програми із запобігання торгівлі людьми в Україні на період 2002–2005 років і ратифікацію в 2004 році Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності та додаткових протоколів до неї.

Вже нова влада в березні 2010 року отримала рекомендації від Комітету ООН з питань ліквідації дискримінації щодо жінок, в яких висловлюється занепокоєння і з приводу низь-

<sup>7</sup> До відповідей на питання було залучено близько 60 експертів із 18 областей України. Це — науковці, які займаються дослідженням гендерної проблематики, активісти громадських організацій, журналісти, які працюють з гендерної проблематики, колишні помічники Міністра внутрішніх справ України з прав людини, до функціональних обов'язків яких входили питання протидії гендерній дискримінації, представники міжнародних організацій, незалежні експерти. Найбільша кількість експертів — 18 — проживає в м. Києві. Опитування проводилося в режимі електронної пошти з 23 травня по 3 червня 2010 року. Експерти могли відповідати не на всі запитання, тому кількість відповідей на кожне питання є різною.

кої ефективності політики у сфері протидії торгівлі людьми, низького представництва жінок в органах влади вищого рівня, і з приводу поширеності гендерних стереотипів в суспільстві, і насильства над жінками (див. <http://umdpdpl.info/index.php?id=1275745690>).

Водночас в п. 30 та 31 заключних зауважень члени Комітету, визнаючи зусилля, докладені Україною для вирішення проблеми торгівлі жінками та дівчатами, у тому числі створення кількох дорадчих і консультативних органів, розробку законопроекту про боротьбу з торгівлею людьми та захист жертв й ратифікацію відповідних міжнародних документів, відзначили із занепокоєнням, «що першопричини торгівлі людьми не вирішені, фінансування притулків залишається недостатнім і що, в цілому, ресурси, які виділяються для боротьби з торгівлею людьми, не є адекватними. Крім того, Комітет відчуває занепокоєність у зв'язку з недостатнім обсягом міжнародного співробітництва з притягнення винних осіб до відповідальності». І далі Комітет закликав державу-учасницю «усунути першопричини торгівлі людьми, прискорити ухвалення законодавства про торгівлю людьми, забезпечити достатнє фінансування для ефективного виконання державної програми запобігання торгівлі людьми в Україні та інших заходів, спрямованих на боротьбу з торгівлею людьми та проводити регулярний моніторинг їхнього впливу. Він закликає державу-учасницю вжити усіх відповідних заходів, включно з виділенням достатнього фінансування і створення додаткових притулків для реабілітації та соціальної інтеграції жінок і дівчат, які стали жертвами торгівлі людьми. Крім того, Комітет закликає державу-учасницю забезпечити систематичне розслідування, переслідування і покарання торговців людьми, у тому числі шляхом активізації міжнародного співробітництва, і надати інформацію про кількість жертв, кількість проведених розслідувань та їхні результати».

Комітет просив (п. 50 заключних зауважень) забезпечити широке поширення в державі-учасниці цих заключних зауважень для ознайомлення населення, в тому числі урядових службовців, політиків, парламентаріїв і членів жіночих правозахисних організацій про заходи, що вживаються для забезпечення юридичної і фактичної рівності жінок, а також про подальші заходи, необхідні в цьому напрямку.

Але всупереч вимогам Комітету, Міністерство не представило заключні зауваження громадськості і не обговорювало заходи щодо їх реалізації. Щодо двох запропонованих Комітетом заходів — діяльність в напрямі протидії торгівлі та підвищення представництва жінок в процесах прийняття рішень (відповідно пункти 31 та 33 заключних рекомендацій) — звітування має відбутися вже в 2012 році. Відповіді на інші зауваження, викладені в документі, мають бути подані у наступній періодичній доповіді у лютому 2014 року.

### 8. РОБОТА НАД ПРОЕКТОМ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ПРОТИДІЮ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ»

15 грудня 2010 р. Кабінет Міністрів України прийняв розпорядженням № 2257-р «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про протидію торгівлі людьми». Відповідно до нього Міністерству освіти і науки, молоді та спорту, Міністерству внутрішніх справ разом із заінтересованими центральними органами виконавчої влади необхідно «розробити з урахуванням положень Концепції, схваленої цим розпорядженням, та подати до 31 грудня 2010 р. Кабінетові Міністрів України проект Закону України «Про протидію торгівлі людьми»<sup>8</sup>.

При цьому необхідно зауважити, що проект такого закону був розроблений ще в 2008–2009 роках Міністерством України у справах сім'ї, молоді та спорту при підтримці Офісу координатора проектів ОБСЄ в Україні і пройшов міжнародну експертизу. Він пройшов громадські обговорення, що були організовані та проведені 30 червня 2009 р., та направле-

---

<sup>8</sup> <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd>

ний на узгодження в центральні органи виконавчої влади. Водночас такі короткі терміни не дають можливості для проведення громадського обговорення остаточного тексту проекту закону.

Мета прийняття Закону полягає у визначенні шляхів законодавчого врегулювання питання протидії торгівлі людьми, мінімізації її наслідків через установлення відповідних організаційно-правових засад, повноважень органів виконавчої влади, визначення статусу осіб, які постраждали від торгівлі людьми, порядку надання допомоги таким особам. В законі мають бути визначені: основні напрями реалізації державної політики, спрямованої на протидію торгівлі людьми; повноваження органів виконавчої влади під час здійснення заходів з протидії торгівлі людьми; механізм запобігання торгівлі людьми, боротьби з нею, надання допомоги та захисту постраждалим особам; права постраждалих від торгівлі людьми осіб, які звернулися за допомогою; засади міжнародного співробітництва у сфері протидії торгівлі людьми; посилення відповідальності за правопорушення, пов'язані з торгівлею людьми.

Очікування від прийняття Закону України «Про протидію торгівлі людьми», як вони сформульовані в Концепції, є амбітними, але їх реалізація залежить від того, яким чином плани будуть прописані безпосередньо в законі, оскільки в концепції вони сформульовані дуже загально. Так, наприклад, підвищення ефективності діяльності, удосконалення методів управління, посилення координації дій та взаємодії органів виконавчої влади у сфері протидії торгівлі людьми може відбуватися різними шляхами. Міжнародні експерти та організації, в тому числі ОБСЄ, вважають таким ефективним механізмом створення інститутів Національних координаторів. У законопроекті такі норми відсутні.

Є в концепції і досить декларативні положення — наприклад, про «закріплення в суспільстві негативного ставлення до торгівлі людьми як до грубого порушення прав людини» або «викорінення у суспільстві упередженого ставлення до осіб, які постраждали від торгівлі людьми».

Або такі, які, з нашої точки зору, не потребують для свого здійснення законодавчого закріплення, наприклад, «підвищення рівня поінформованості населення щодо шляхів запобігання потраплянню у ситуації, пов'язані з торгівлею людьми, а також можливостей отримання відповідної допомоги; розроблення та здійснення заходів, спрямованих на попередження торгівлі людьми, превентивних заходів (інформаційно-просвітницька робота, врегулювання міграційних процесів, соціально-економічні ініціативи)», «визначення напрямів ефективної взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, міжнародних, громадських організацій і юридичних осіб у сфері протидії торгівлі людьми; активізацію міжнародного співробітництва у сфері протидії торгівлі людьми та надання допомоги постраждалим особам».

Є і проблеми, які можуть бути вирішені лише в ситуації виділення бюджетних ресурсів, наприклад, «надання допомоги центрами соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, центрами соціально-психологічної допомоги, притулками для дітей, центрами соціально-психологічної реабілітації дітей, закладами, утвореними підприємствами, установами, організаціями і благодійними фондами, об'єднаннями громадян чи окремими громадянами особам, які постраждали від торгівлі людьми, з урахуванням їх спеціальних потреб залежно від форми експлуатації, категорії постраждалих (діти, іноземці, що постраждали від торгівлі людьми в Україні тощо)». Обсяг видатків, необхідних для реалізації Закону України «Про протидію торгівлі людьми», визначається щороку під час складання проектів державного та місцевих бюджетів з урахуванням реальних можливостей.

Позитивом має стати «проведення постійного моніторингу ситуації у державі щодо торгівлі людьми та ефективності здійснення заходів, спрямованих на протидію такій торгівлі з урахуванням нових викликів»<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd>

### 9. РОБОТА НАД НОВОЮ ПРОГРАМОЮ ПРОТИДІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ

В 2010 році закінчився термін дії Державної програми протидії торгівлі людьми і постає необхідність розробки нової програми протидії торгівлі людьми на період до 2015 року. Основні питання — чи буде нова програма складена з врахуванням рекомендацій національних та міжнародних експертів та організацій, з врахуванням досвіду (позитивного та негативного) впровадження попередньої програми, і головне — чи буде виділене бюджетне фінансування.

Навесні 2010 року Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту створило робочу групу по підготовці нової програми. Але у зв'язку із змінами в керівництві Міністерства вона не розпочала працювати. Як і в ситуації з іншими програмами та документами, влітку 2010 року нове керівництво розпочало процес наново. Відповідно до заявлених планів програма мала бути створена протягом декількох тижнів, в чому висловлювали сумнів експерти. На прохання Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту Координатор проектів ОБСЄ в Україні надав експертну та технічну підтримку міжвідомчій робочій групі з розробки нової Державної цільової програми протидії торгівлі людьми на період до 2015 року (2 експерта, засідання групи: 7 та 21 липня, 9 серпня 2010 року). Протягом осені відбувався процес доопрацювання проекту програми. Важливо відмітити, що вона створюється з врахуванням показників та індикаторів, що на майбутнє (в разі її затвердження в такому вигляді) дасть можливість вимірювати ефективність запроваджених заходів.

### 10. ЗБІР ТА АНАЛІЗ ДАНИХ

Проблема достовірної статистичної інформації залишається актуальною в Україні. Про це наголошується і в заключних зауваженнях Комітету ООН за результатами розгляду шостої та сьомої доповіді України про виконання Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок: «Комітет з жalem відзначає, що у звіті немає достатньої статистичної інформації про становище жінок у всіх сферах, охоплених Конвенцією». У зв'язку з цим Комітет закликає Україну покращити систему збору даних, включно з використанням вимірюваних показників для оцінювання тенденцій у становищі жінок та прогресу в забезпеченні фактичної рівності жінок.

Україна також отримала рекомендацію у разі потреби звернутися з проханням про міжнародну допомогу для збору та аналізу даних. Інформація щодо здійснення подібного запиту відсутня. На сьогодні відсутня єдина система статистичної інформації щодо торгівлі людьми. Статистику по кримінальних справах веде МВС України, по наданню допомоги потерпілим — Державна служба у справах сім'ї, дітей та молоді, Міжнародна організація з міграції, а також громадські організації тощо. Водночас Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту планує сформулювати систему збору адміністративних даних у сфері протидії торгівлі людьми. У цьому плані непокоєння викликає намагання створити бази даних потерпілих осіб без належної системи захисту персональних даних та гарантій захисту приватного життя.

### 11. ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ

Департаментом боротьби із злочинами, пов'язаними із торгівлею людьми МВС України в 2009 році було заведено 279 кримінальних справ за статтею 149 Кримінального Кодексу України. При цьому серед постраждалих — 42 дитини. Але, як і в минулі роки, кількість справ, доведених до суду, та таких, за якими були винесені судові вироки, була значно меншою.

В 2009 році в структурі Департаменту боротьби із злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми, було створено управління боротьби із кіберзлочинністю, що можна оцінювати як позитивний крок. З приходом нового керівництва МВС навесні 2010 року Департамент боротьби із злочинами, пов'язаними із торгівлею людьми, було реорганізовано у Департамент боротьби із кіберзлочинністю та торгівлею людьми. Однак наприкінці 2010 року продовжувалася реорганізація підрозділів ОВС. Відповідно до планів реорганізації цей департамент мали ліквідувати.

Органами МВС за 8 місяців 2010 року виявлено 189 злочинів за ознаками складу злочину, передбаченого ст. 149 КК України (проти 279 за 2009 рік), припинена діяльність шести ОЗГ міжнародних трафікерів (проти 11 у 2009 році). Встановлено та повернуто в Україну 254 постраждалих від торгівлі людьми (проти 335 у 2009 р.). За перше півріччя поточного року спеціалізованими підрозділами БЗПТЛ складено 2300 адміністративних протоколів за зайняття проституцією, з яких понад 40 — на неповнолітніх. Викрито близько 200 фактів створення місць розпусти та близько 100 випадків сутенерства. Звичайно, ці цифри абсолютно не відображають реальних масштабів цього явища в Україні, а лише свідчать про низький рівень та неефективність діяльності органів внутрішніх справ в протидії торгівлі людьми. Їх заходи, в більшості, пов'язані з виявленням дрібних і незначних фактів злочинної діяльності у цій сфері. Тривала за часом злочинна діяльність організованих на міжнародному рівні угруповань залишається поза увагою. Інформація, що стає предметом перевірки і викриття таких злочинів, в основному надходить до правоохоронців від самих постраждалих осіб, їх рідних чи представників громадських правозахисних організацій, до яких вони звернулись за допомогою<sup>10</sup>.

За оцінками експертів, з боку ОВС не здійснюється належне відпрацювання навіть осіб, що перебувають у стані потенційного ризику до скоєння таких дій. Залишаються безконтрольними з боку ОВС і деякі найбільш імовірні шляхи торгівлі людьми. Так, на початку літа, з Тернопільського ВЕЖУ до Болгарії було відправлено 49 студентів-бакалаврів з туризму і готельно-ресторанної справи для проходження виробничої практики за спеціальністю. Однак, в дійсності, студентів змусили виконувати «чорну» роботу (прибирати в номерах та на пляжах) по 14 годин на добу. Кошти їм не сплачували (як з'ясувалось пізніше, їх отримували викладачі навчального закладу), годували дітей один раз на добу. Проживали студенти в нестерпних умовах, їх паспорти були відібрані роботодавцями відразу по прибуттю в Болгарію. Тому, змоги самостійно повернутись до України вони не мали. Реакції на їх телефонні дзвінки до свого учбового закладу з вимогами припинити таку «практику» та повернути їх додому не було. Тільки після того, як декільком студентам вдалося втекти звідти і повернутись в Тернопіль, а згодом офіційно звернутись із заявою до міліції студенти були повернуті на Україну. Відносно ж викладачів була порушена кримінальна справа. На жаль, на сьогоднішній день, проходження практики студентами за кордоном не має законодавчого врегулювання, і жодне Міністерство, в тому числі і МВС, ініціативи щодо його упорядкування не проявило.

Не приділяється достатньо уваги з боку працівників ОВС функціонуванню приватних саун, масажних кабінетів, туристичних фірм, шлюбних і модельних агентств, які доволі часто стають лише прикриттям для протиправної діяльності в цій сфері. Їхня діяльність повинна постійно перебувати в полі зору ОВС. Існування фірм-посередників, які сьогодні продовжують займатись шахрайською або злочинною діяльністю є результатом бездіяльності з боку органів внутрішніх справ. Бо саме вони нехтують положеннями Постанови Кабінету Міністрів України № 1013 від 19.11.2008 року «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з посередництва в працевлаштуванні за кордоном та визначається періодичність проведення планових

<sup>10</sup> При підготовці інформації щодо стану правоохоронної діяльності у сфері протидії торгівлі людьми були використані матеріали доповіді «Права людини в діяльності української міліції — 2010», підготовленої Харківською правозахисною групою та Асоціацією українських моніторів дотримання прав людини в діяльності органів внутрішніх справ. — Харків: Права людини, 2010. — 276 с. Автор відповідного розділу — Л.О. Гема.

заходів державного нагляду (контролю)». Цей нормативно-правовий акт установив чіткі критерії з оцінки загроз вчинення щодо особи шахрайських дій недобросовісними ліцензіатами, неправомірних дій іноземних роботодавців, загроз стати жертвою торгівлі людьми. Її положення для здійснення контролю та ініціювання перед Міністерством праці та соціальної політики питання про скасування ліцензій правоохоронцями не виконуються.

Практично не використовуються органами внутрішніх справ Методичні рекомендації щодо розкриття і розслідування злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми, розроблених ще у 2009 році спільно з Американською асоціацією юристів. Їх зміст було узгоджено із судовою палатою у кримінальних справах Верховного суду України і Генеральною прокуратурою та рекомендовано до впровадження в практичну діяльність оперативних і слідчих органів внутрішніх справ<sup>11</sup>.

Кількість випадків так званої внутрішньої торгівлі людьми весь час зростає, а жертвами найчастіше стають мешканці сільської місцевості, бо там найгостріше відчутна проблема безробіття, виїзять цілими селами, а кримінальні структури легко можуть вмовити селянина через необізнаність. Проблем додає і те, що такі люди, які потерпіли від торгівлі, не знають куди звертатись за допомогою та бояться розголошу. Зростає кількість випадків, коли українці експлуатують своїх же громадян — це в першу чергу трудове та сексуальне рабство. Тому, нагальним для ОВС є напрацювання механізму виявлення жертв торгівлі людьми та надання їм допомоги, що має бути прописано у Законі «Про запобігання торгівлі людьми».

### 12. ПРОБЛЕМИ НЕЕФЕКТИВНОСТІ РОБОТИ СУДОВОЇ ГІЛКИ ВЛАДИ

Звіти міжнародних організацій та спостереження експертів дають підстави говорити про низьку ефективність судової гілки влади, яка виявляється у неефективності розгляду справ в суду. Проблема розгляду справ у суді, а також винесення вироків злочинцям залишається дуже серйозним гальмом у реалізації права потерпілих від торгівлі людьми на справедливе судочинство. Проблема має вирішуватися як здійсненням освітніх заходів та підвищенням кваліфікації працівників судової гілки влади, в тому числі в Академії суддів України, так і шляхом зміцнення антикорупційного законодавства та контролю, формуванням механізмів, які унеможливають зловживання владою представниками суддівського корпусу.

### 13. КОМПЕНСАЦІЇ ПОТЕРПІЛИМ ВІД ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ

В 2008 р. розпочалася Європейська кампанія «Європейська дія за компенсації для потерпілих від торгівлі людьми» (Comp.Act), що спрямована на забезпечення реального відшкодування матеріальних та моральних збитків, завданих постраждалим від торгівлі людьми. Comp. Act є трьохрічною кампанією, що серед основних завдань передбачає вивчення ситуації отримання реального доступу до компенсацій потерпілими від торгівлі людьми, лобювання включення питання надання компенсацій потерпілим від торгівлі людьми до законодавства та правозастосовної практики, організація та проведення навчання для адвокатів, поліцейських, прокурорів, суддів з цієї тематики. Партнером від України є центр Ла Страда.

В 2010–2011 рр. всі партнери кампанії з 15 країн Європи проводять дослідження ситуації щодо доступу до компенсацій жертв торгівлі людьми. *Загальною метою* проекту є включення питання компенсацій постраждалим від торгівлі людьми до національного законодавства та реальне відшкодування матеріальної та моральної шкоди жертвам торгівлі людьми. *Основними цілями* проекту є: 1. Виявлення процесуальних та системних перешкод, які заважають

---

<sup>11</sup> Права людини в діяльності української міліції — 2010.



постраждалим від торгівлі людьми отримати компенсаційні виплати. 2. Надання захисту та підтримки постраждалим від торгівлі людьми в отриманні компенсацій. 3. Зменшення перешкод, які заважають постраждалим від торгівлі людьми отримати компенсаційні виплати.

### 14. СТАНДАРТИЗАЦІЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ

Розпочата у 2009 р. робота із стандартизації соціальних послуг у сфері протидії торгівлі людьми продовжилась у 2010 р. Основними пріоритетами 2010 р. стали *лобіювання* ухвалення проектних документів (Інструкція щодо порядку здійснення соціальної роботи у сфері протидії торгівлі людьми, Примірне положення про «гарячу лінію» з питань протидії торгівлі людьми), що були розроблені експертною робочою групою та схвалені вченою радою Державного інституту розвитку сім'ї та молоді у 2009 р.; *обмін міжнародним досвідом* розробки та впровадження стандартів соціальних послуг у сфері протидії торгівлі людьми; *доопрацювання документів* (переформатування у вигляді наказу).

Про необхідність затвердження стандартів соціальних послуг неодноразово говорили на всеукраїнських заходах, що організовувались Міністерством України у справах сім'ї, молоді та спорту (конференції, семінари); під час зустрічей з Міністром, заступником Міністра, директорами департаментів; висвітлювали в листах до Міністерства. Стандартизація послуг у сфері протидії торгівлі людьми є важливим кроком покращення реалізації прав громадян на отримання належного соціального захисту, визначення мінімуму послуг, необхідних для надання постраждалим від торгівлі людьми та представникам групи ризику, упорядкування надання послуг у сфері протидії торгівлі людьми соціальними працівниками на державному рівні. Результатами лобістської діяльності стало включення пункту щодо затвердження стандартів до проекту Загальнодержавної цільової програми протидії торгівлі людьми на період до 2015 р.

У 2010 р. робота над стандартами завершилась проектами нових документів, які були надіслані до Міністерства сім'ї, молоді та спорту та листом від заступника Міністра (№ 1/15780 від 16.12.2010), в якому зазначається важливість стандартів надання соціальних послуг у сфері протидії торгівлі людьми, які «спрямовані на здійснення соціальної роботи у цій сфері на якісно новому рівні». У той же час «у зв'язку з реорганізацією органів центральної влади відповідно до Указу Президента № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» центральний державний орган, на який будуть покладені питання державної політики щодо протидії торгівлі людьми створюватиме робочу групу щодо їх [стандартів] вдосконалення».

### 15. НАЦІОНАЛЬНА ГАРЯЧА ЛІНІЯ З ПИТАНЬ ПРОТИДІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ

Національна «гаряча лінія» з питань протидії торгівлі людьми — є однією з складових державної системи виявлення та перенаправлення осіб, які постраждали від торгівлі людьми<sup>12</sup>. Метою роботи Національної «гарячої лінії» є попередження причин, умов та обставин

---

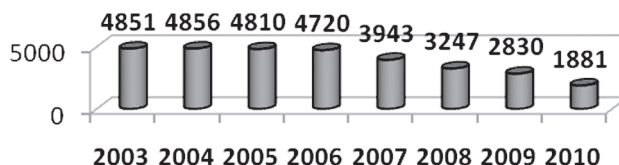
<sup>12</sup> «Гаряча лінія» з питань запобігання торгівлі людьми була створена на базі Центру «Ла Страда-Україна» 18 листопада 1997 року в програмі «Ла Страда — Попередження торгівлі жінками в країнах Центральної та Східної Європи». З листопада 2002 року «гаряча лінія» набула статусу національної, усі дзвінки на яку стали безкоштовними. Національна «Гаряча лінія» — це двоканальний телефон, який дає можливість надавати консультації одночасно двом абонентам. Робота Національної «гарячої лінії» дає можливість своєчасно отримувати необхідну інформацію з питань трудової міграції, особливостям міжнародного законодавства у сфері освіти, укладення шлюбів, усиновлення за кордоном. Це також і канал надання допомоги тим, хто вже потрапив в ситуацію торгівлі людьми. На сьогоднішній день діяльність Національної «гарячої лінії» залишається пріоритетною і є одним з найважливіших напрямів діяльності Центру.

## ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

потрапляння людини в ситуацію торгівлі людьми; надання консультаційної, соціально-психологічної допомоги людям з групи ризику, виявлення випадків торгівлі людьми, сприяння в пошуку людей, які могли потрапити в ситуації торгівлі людьми.

Партнери Національної «гарячої лінії», з якими здійснюється співпраця щодо перенаправлення, отримання консультацій та інформації: МВС, МЗС, Міністерство праці та соціальної політики України; Державний центр зайнятості; Міністерство сім'ї, молоді та спорту України; Державна прикордонна служба України; Організація безпеки та співробітництва в Європі; Міжнародна організація з міграції.

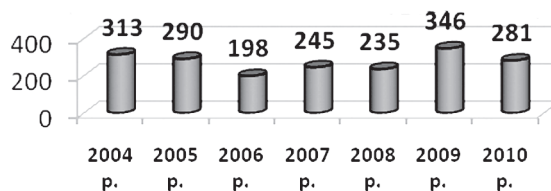
Ряд 2003–2010 рр.



Діаграма показує, що починаючи з 2005 року відбувається зменшення кількості телефонних звернень на гарячу лінію при однаковій рекламі. Подібні тенденції фіксуються і в інших країнах, в яких працюють гарячі лінії з питань попередження торгівлі людьми

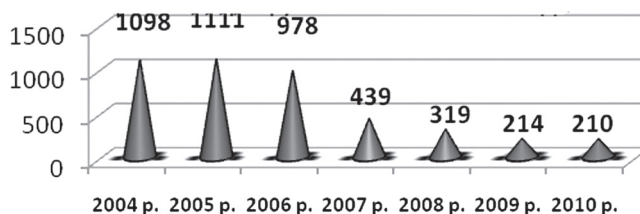
Важливою категорією звернення громадян є консультації в режимі он-лайн. Всього за період 2004–2009 рр. консультантами Національної «гарячої лінії» було надано 1627 консультацій. За період січень-листопад 2010 року консультантами Центру було надано 281 консультацію.

Кількість он-лайн консультацій 2004–2009 рр.



Протягом 2004–2009 рр. експертами Державного Центру Зайнятості на Національній «гарячій лінії» було надано 4159 консультацій з питань перевірки фірм, які є посередниками при працевлаштуванні за кордоном та працюють на території в Україні. 210 консультацій було надано за період січень-листопад 2010 року.

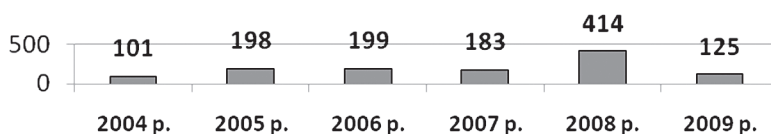
Кількість консультацій наданих фахівцями Державного центру зайнятості 2004–2009 рр.



**Національна «гаряча лінія» як механізм перенаправлення осіб, потерпілих від торгівлі людьми.** За період 2004–2009 рр. соціальну допомогу особам, потерпілим від торгівлі людьми, було надано 1220 особам. Також надходили звернення, які стосувалися насильства в сім'ї за кордоном. Основними послугами, які були надані постраждалим особам це — психологічні, соціально-педагогічні, соціально-економічні, юридичні та інформаційні.

## XXI. ТОРГІВЛЯ ЛЮДЬМИ ЯК ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ

*Кількість осіб потерпілих від ТЛ, яким була надана допомога*



Шляхи надходження інформації про осіб, які потребують допомоги: 84% — через НГЛ з питань запобігання торгівлі людьми та 16% — через Інтернет.

Фінансування Національної «гарячої лінії» з питань протидії торгівлі людьми здійснювалося за кошти міжнародних організацій та донорів. Державою підтримка в діяльності гарячої лінії не надавалась.

### 16. НАВЧАННЯ ФАХІВЦІВ

Як показують наведені дані, а також усні оцінки представників державних структур, абсолютна більшість навчань різних груп державних фахівців в цій сфері відбувалася за ініціативи та на кошти міжнародних та громадських організацій. Водночас 2010 рік характеризується ускладненням процесу підготовки та проведення таких навчань як наслідок погіршення ставлення до них з боку керівництва різних державних структур. Так, заступник Міністра внутрішніх справ України Зима Л.М., який здійснював керівництво Департаментом боротьби із злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми (ДБЗТЛ) та Департаментом кримінальної міліції у справах дітей (ДКМСД), заборонив участь працівникам відповідних департаментів у міжнародній школі правоохоронців з питань протидії торгівлі людьми, яка була організована в Грузії за підтримки коштів Європейського Союзу.

Погіршилося ставлення і самих учасників до тренінгів. Це знов таки стосується працівників правоохоронних органів, які очікують оголошення скорочень, а також ліквідації кримінальної міліції у справах дітей як самостійного департаменту. Вони не бачать перспективи в майбутньому, своєї ролі в роботі служб, очікують скорочень або звільнень, готуються до пенсії і тому часто не вбачають необхідності в отриманні нових знань та навичок.

Водночас педагогічні працівники, працівники соціальних служб з готовністю відвідують семінари та тренінги, з зацікавленістю встановлюють контакти, отримують інформаційні матеріали. З багатьма встановлюються постійні робочі контакти.

Навчання проводили представники МОМ, Координатора проектів ОБСЄ, Ла Стради, інших громадських організацій. Основними цільовими групами були — дільничні інспектори міліції, працівники ДБЗТЛ, ДКМСД, Державної соціальної служби для сім'ї, дітей та молоді, управлінні у справах сім'ї та молоді, державної прикордонної служби, служб охорони здоров'я, освітяни (вчителі, соціальні педагоги та психологи, працівники професійно-технічних навчальних закладів тощо).

### 17. ВИДАННЯ МАТЕРІАЛІВ, ПРОВЕДЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТА ПРОСВІТНИЦЬКИХ КАМПАНІЙ

Видання матеріалів з питань протидії торгівлі людьми, проведення інформаційних та просвітницьких кампаній в 2009 та 2010 роках, а також навчання фахівців залишалося ініціативою та відповідальністю міжнародних та громадських організацій. Найбільшою складністю є отримання ефіру (телевізійного та радіо) для розповсюдження соціальної реклами. В цій частині Закон України «Про рекламу» не працює.

Позитивним прикладом можна вважати зусилля ДБЗТЛ по безкоштовному розміщенню зовнішньої реклами в м. Києві (2009 р.).

У 2010 році силами Міністерства сім'ї, молоді та спорту України, а також неурядових та міжнародних організацій розпочато підготовку заходів з профілактики дитячого сексуального туризму, торгівлі дітьми, поширення ВІЛ-інфекції, популяризації здорового способу життя тощо перед чемпіонатом Європи з футболу, який Україна прийматиме в 2012 році. У листопаді 2010 року Наказом Міністра України у справах сім'ї, молоді та спорту у відповідь на ініціативу Дитячого Фонду ООН ЮНІСЕФ був створений *Організаційний комітет з підготовки до Євро-2012*, до якого входять представники різних міністерств, неурядових та міжнародних організацій.

### 18. ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО МЕХАНІЗМУ ПЕРЕНАПРАВЛЕННЯ ДЛЯ ПОСТРАЖДАЛИХ ВІД ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ

Координатором проектів ОБСЄ в Україні спільно з Міністерством України у справах сім'ї, молоді та спорту в 2009–2010 роках впроваджувалась експериментальна робота з розбудови Національного механізму перенаправлення для постраждалих від торгівлі людьми (НМП) в Україні в Донецькій та Чернівецькій областях.

Для цього було розроблено проект Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про проведення у Донецькій та Чернівецькій областях експерименту щодо розбудови Національного механізму перенаправлення осіб, що постраждали від торгівлі людьми» та проект національних методичних рекомендацій щодо координації діяльності та взаємодії місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших органів, установ та організацій в рамках Національного механізму перенаправлення осіб, які постраждали від торгівлі людьми.

У межах цієї діяльності в Чернівецькій області, зокрема, завершено роботу над проектом Положення про діяльність Регіональної міжвідомчої комісії з питань надання допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми, та передано на ухвалення Координаційною радою з питань протидії торгівлі людьми ЧО ДА та затвердження Голови ЧО ДА; завершено роботу над формуванням змісту, основних форм навчального плану та програми навчального курсу «Національний механізм перенаправлення постраждалих від торгівлі людьми в Україні», сплановано та узгоджено графік проведення тренінгів для тренерів.

В Донецькій області, зокрема, розроблені, обговорені і затверджені для апробації у п'яти вибраних містах області «Методичні рекомендації щодо координації діяльності та взаємодії місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших органів, установ та організацій при наданні допомоги особам, що постраждали від торгівлі людьми», які є системним регіональним документом перенаправлення і допомоги постраждалим від торгівлі людьми; закінчена робота над програмою навчання держслужбовців, тренерів і програмою підвищення кваліфікації службовців. В обох областях отримано підтримку від місцевої влади на роботу з апробації Національного механізму перенаправлення постраждалих від торгівлі людьми.

### 19. ПРОБЛЕМИ НАДАННЯ ДОПОМОГИ ПОТЕРПІЛИМ ВІД ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ

Стан надання допомоги постраждалим від торгівлі людьми є дуже незадовільним. Проблема ще полягає і в тому, що Україна все частіше ідентифікується не лише як країна походження потерпілих від торгівлі людьми, але й як країна транзиту та призначення.

## XXI. ТОРГІВЛЯ ЛЮДЬМИ ЯК ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ

Чинні положення Державної програми протидії торгівлі людьми спрямовані на українських громадян, проте відсутні будь-які спеціальні положення про порядок репатріації та соціального включення постраждалих від торгівлі з інших країн, забезпечення їхніх потреб у захисті та допомозі під час перебування в Україні. Як правило, громадяни інших країн, яких виявили та ідентифікували як постраждалих від торгівлі людьми в Україні, — це переважно вихідці з Молдови, Узбекистану, Киргизстану, Казахстану, хоча також зафіксовано випадки торгівлі людьми та подальшої експлуатації в Україні громадян з Білорусі, Словаччини, Чехії, Литви, Індії, Росії, Філіппін.

Закон «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» передбачає право потерпілих скористатися заходами безпеки, якщо вони беруть участь у кримінальному процесі. На практиці ж ці правові інструменти або взагалі не застосовуються до потерпілих від торгівлі людьми, або застосовуються вкрай рідко.

В Україні не існує достатньої кількості спеціалізованих установ для жертв торгівлі людьми, хоча статистичні дані показують, що їх кількість щороку зростає. Водночас навіть поверхове порівняння даних щодо кризових центрів та кількості осіб, які перебувають на обліку, показує, що кількість центрів є мізерною для організації соціальної роботи щодо надання допомоги потерпілим.

Експерти міжнародних організацій нарікають, що нині Україна не має ані програми, ані структури чи спеціалізованих будинків для реінтеграції жертв торгівлі, цими проблемами опікуються переважно громадські правозахисні організації. На даний час, тільки за фінансової підтримки Міжнародної організації міграції в Україні функціонує сім центрів для потерпілих (у Волинській, Житомирській, Львівській, Одеській, Чернівецькій, Херсонській областях та у м. Києві).

За даними МОМ, ця організація фінансує близько 95% усіх програм допомоги постраждалим від торгівлі людьми в Україні. Важко переоцінити значення Київського медичного реабілітаційного центру для жертв торгівлі людьми, заснованого і фінансованого МОМ. За словами представників НУО, Центр надає комплексну та спеціалізовану медичну допомогу на засадах конфіденційності. Будучи унікальним закладом в Україні, Центр приймає клієнтів з усіх областей.

*Постраждалі від торгівлі людьми, яким була надана допомога МОМ Київ<sup>13</sup>*

Країна призначення	Кількість постраждалих				
	2007	2008	2009	2010	Всього
Росія	225	200	144	253	822
Польща	78	117	61	82	338
Чеська Республіка	53	7	41	27	128
Італія	29	17	18	28	92
Австрія	46	21	—	1	68
В межах України	12	1	30	23	66
Португалія	23	14	21	—	58
Туреччина	3	1	4	8	16
Велика Британія	3	9	1	—	13
Греція	8	—	2	2	12
Іспанія	5	5	—	1	11
Норвегія	1	—	7	1	9
Угорщина	3	2	3	—	8
Ірландія	—	—	—	8	8
Інші країни	11	10	5	8	34
	500	404	337	442	1683

<sup>13</sup> Дані станом на 30 вересня 2010 р.

У Львівській області всі установи, залучені до протидії торгівлі людьми, також направляють виявлених жертв до НУО «Жіночі перспективи», яка може доправити їх до свого притулку. Притулок розрахований на 6 жінок та 1 дитину. У разі потреби НУО може винайняти квартиру для постраждалих чоловіків. У такому випадку витрати покриває МОМ. НУО може направляти жертв торгівлі до інших установ, наприклад, Центру «Салюс». У Хмельницькій області жертви торгівлі, виявлені Центром зайнятості та обласним Управлінням боротьби зі злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми, направляються до організації «Карітас».

Протягом 1997–2009 рр. було надано допомогу 1822 особам лише центром «Ла Страда-Україна». У 2009 р. допомогу було надано 62 дорослим та 46 дітям. Основними послугами, яких потребували постраждалі особи, а також надавалися чи були організовані Центром, є: психологічні, соціально-педагогічні, соціально-економічні, юридичні, інформаційні. Серед послуг, в яких найчастіше виникала потреба при роботі з дорослими клієнтами за цей період, були такі: консультативна, сприяння у пошуку зниклих за кордоном та їх поверненні, психологічна та юридична допомога, допомога у встановленні контактів із рідними, оплата навчання на професійних курсах тощо.

Проблемні питання діяльності установ соціального захисту описані в розділі, присвяченому насильству в сім'ї. Обмеженості в доступі до отримання соціальних послуг дають підстави для висновку про неефективність в цілому системи надання соціальних послуг та соціального захисту населення. Розпорошеність створених закладів по різних відомствах, складність в системі підпорядкування між органами місцевої влади та вертикальними структурами виконавчої влади, тематичне розшарування, велика кількість обмежень для отримувачів допомоги (вік, стать, прописка, наявність чи відсутність дітей, проживання самотньо чи в сім'ї тощо), не говорячи вже про недостатній рівень фінансування призводять до того, що ті особи, які її потребують, фактично не можуть її отримати, що є прямим порушенням прав людини з боку держави. Тож одним з найбільш оптимальних виходів вбачається зміна системи державного управління та підпорядкування в цій сфері, ліквідація зайвих державних структур та створення єдиної служби соціального захисту населення.

Складнощі у розвитку системи закладів по наданню допомоги потерпілим полягають й у тому, що фінансування їх діяльності знаходиться на місцевих бюджетах, в більшості з яких не існує коштів. І навіть створені за рахунок субвенції Державного бюджету соціальні заклади знаходяться на грані закриття. Залишається не вирішеним на рівні держави й питання надання соціального замовлення громадським організаціям, які надають соціальні послуги потерпілим від торгівлі людьми.

Програма надання фінансової підтримки з боку держави через Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту залишалась обмеженою та непрозорою. Всупереч рекомендаціям та здоровому глузду фінансуються лише молодіжні організації. Спеціальні програми, спрямовані на діяльність по попередженню торгівлі людьми Міністерство не фінансує. З іншого боку, більшість організацій намагається зареєструватися із статусом «молодіжна» для доступу до державного фінансування. З ліквідацією міністерства і передачею його функцій до Міністерства освіти та науки (тепер освіти, науки, молоді та спорту) можна прогнозувати погіршення ситуації.

У грудні 2010 року Кабінет Міністрів України затвердив своїм Розпорядженням план заходів Загальнонаціональної кампанії «Стоп насильству» до 2016 року<sup>14</sup>. Планом передбачається створення і забезпечення ведення реєстру установ та організацій, діяльність яких спрямована на запобігання насильству в сім'ї. А також інформування населення через ЗМІ про види допомоги особам, які потерпають від насильства в сім'ї. Але при цьому Уряд не планує виконувати свій основний обов'язок — забезпечувати та захищати права громадян, і для цього надавати допомогу потерпілим від насильства в сім'ї. Таким чином коштів

---

<sup>14</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України.

## XXI. ТОРГІВЛЯ ЛЮДЬМИ ЯК ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ

на підтримку притулків не буде виділено (відповідно до цього документу)<sup>15</sup>. Оскільки це ті ж самі притулки, в яких може бути надана допомога потерпілим від торгівлі людьми, то перспективи надання їм допомоги — не найкращі.

### 20. ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО МЕХАНІЗМУ ПЕРЕНАПРАВЛЕННЯ ПОТЕРПІЛИХ ВІД ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ

Національний механізм перенаправлення постраждалих від торгівлі людьми — механізм співпраці, у межах якого державні установи виконують свої зобов'язання щодо забезпечення та захисту прав осіб, що постраждали від торгівлі людьми, а також координують зусилля у стратегічному партнерстві з громадянським суспільством. Створення та впровадження такого механізму розглядається міжнародною спільнотою як важлива та необхідна умова формування ефективної політики протидії торгівлі людьми та захисту прав постраждалих. В чинну Державну програму з протидії торгівлі людьми не включено відповідних пунктів щодо розбудови такого механізму. Тож такі завдання необхідно включити в нову програму, враховуючи досвід пілотної діяльності Офісу координатора проектів ОБСЄ в Україні спільно з Міністерством України у справах сім'ї, молоді та спорту у Донецькій та Чернівецькій областях.

### 21. СТАН ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ, НАДАНИХ В ДОПОВІДІ 2006 РОКУ

№	Рекомендації	Стан виконання в 2007 році	Стан виконання в 2008 році	Стан виконання в 2009-2010 роках
1.	Ратифікувати Конвенцію Ради Європи про боротьбу із торгівлею людьми, внісши зміни у законодавчі акти, для приведення їх у відповідність із Конвенцією.	Не зроблено  Законопроект до Верховної Ради Мін'юстом не вносився.  Було проведено декілька круглих столів на цю тему за ініціативою центру «Ла Страда-Україна» та комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності <sup>16</sup> , під час яких вимагалось від Мін'юста розробити та подати законопроект.	Не зроблено  Законопроект до Верховної Ради Мін'юстом не вносився.  Було проведено декілька круглих столів на цю тему за ініціативою громадських організацій та комітетів Верховної Ради	Конвенція ратифікована 21 вересня 2010 року.  Водночас законодавство потребує змін у відповідності із положеннями Конвенції
2.	Відпрацювати систему відшкодування збитків потерпілим від торгівлі людьми.	Не зроблено	Не зроблено	Не зроблено. Було проведено дослідження можливостей отримання компенсацій Офісом Координатора проектів ОБСЄ в Україні, роботу продовжує в цьому напрямку центр «Ла Страда-Україна»

<sup>15</sup> Левченко К. Кабмін планує боротися з насильством, не надаючи ніякої допомоги потерпілим.

<sup>16</sup> Рекомендації круглого столу в комітеті Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності 27 лютого 2008 р. [http://www.rada.gov.ua/~k\\_zakon\\_pr/ht-27\\_02\\_2008.html#s3](http://www.rada.gov.ua/~k_zakon_pr/ht-27_02_2008.html#s3)

## ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

3.	Ефективна стратегія протистояння торгівлі людьми повинна об'єднати юридичні заходи та правоохоронну діяльність з заходами в області запобігання, координації та допомоги потерпілим.	Такий підхід частково врахований в Державній програмі протидії торгівлі людьми до 2010 року (постанова Кабінету Міністрів України № 410 від 7 березня 2007 р.).	Почалася робота по розробці Національного механізму перенаправлення потерпілих від торгівлі людьми	Пілотування Національного механізму перенаправлення потерпілих від торгівлі людьми проводиться в Чернівецькій та Донецькій областях за підтримки Офісу Координатора проектів ОБСЄ в Україні та участю Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту та ОДА. Розробляється нова програма протидії торгівлі людьми до 2015 року, проект якої містить такі підходи
4.	Розвинути та ввести індикатори, які відображають ступінь розповсюдження торгівлі людьми в країні, вести статистичну базу потерпілих	Не зроблено	Робота велася Міністерством України у справах сім'ї, молоді та спорту спільно з міжнародними та громадськими організаціями. Розроблені індикатори та зміни до Державної програми з врахуванням цих індикаторів. Кабінетом Міністрів України ці зміни відхилені	В 2010 році Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту заявляло про наміри роботи в цьому напрямі. Після адміністративної реформи дані про продовження цієї діяльності відсутні
5.	Внести зміни до Кримінального Кодексу України в частині встановлення відповідальності за користування послугами дітей, що займаються проституцією та виготовлення задля власних потреб, зберігання та використання дитячої порнографії.	Зроблено частково. Підготовлений законопроект з цього приводу, але він ще не зареєстрований у Верховній Раді.  Створена робоча група з представників МВС України, громадських організацій, науковців	Зроблена частково У Верховній Раді зареєстровані відповідні законопроекти	Частково рекомендації виконані прийняттям в 2010 році змін до статті 301 ККУ та внесенням визначення «дитяча порнографія» до Закону України «Про захист суспільної моралі». Водночас в повній мірі законодавство України не приведено у відповідність до міжнародних документів. Робота продовжується
6.	Посилити взаємодію та координацію зусиль уряду та громадського сектору по проблемі торгівлі людьми, на місцевому, регіональному, національному, та міжнародному рівнях;	Не зроблено. Координації фактично не було	Покращення ситуації Створення робочих груп по розробці проекту комплексного закону по попередженню торгівлі людьми, розробці національного механізму перенаправлення потерпілих від торгівлі людьми. Проведення спільних заходів, семінарів, тренінгів.	Координації діяльності недостатньо. В 2010 році вона погіршилася порівняно з попередніми роками



## XXI. ТОРГІВЛЯ ЛЮДЬМИ ЯК ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ

7.	Розвинути національну систему надання допомоги потерпілим, залучаючи державні та неурядові організації на місцевому та національному рівнях, щоб гарантувати належну ідентифікацію та перенадресацію потерпілих та гарантувати, одержання належної допомоги.	Не зроблено	Робота розпочато. Проведені дослідження. Проведені міжвідомчі семінари спільно з ОБСЄ та центром «Ла Страда-Україна» в низці областей України. Проблема потрапила до проекту комплексного закону протидії торгівлі людьми	Див. коментар до п. 3. Значна кількість положень щодо гарантування надання допомоги потерпілим вилучена з проекту Закону «Про протидію торгівлі людьми» в середині 2010 року. Експеримент при підтримці Координатора проектів ОБСЄ по створенню національних механізмів перенаправлення потерпілих від торгівлі людьми йде в Чернівецькій та Донецькій областях
8.	Проводити інформаційні кампанії щоб підвищити рівень обізнаності щодо проблеми торгівлі людьми.	Зроблено. Кампанії проводилися як громадськими та міжнародними організаціями, так і Міністерством праці та соціальної політики України (реклама на білбордах) та Міністерством України у справах сім'ї, молоді та спорту (друку плакатів та буклетів).	Робота продовжувалася	В 2009 р. в м. Києві провів інформаційно-рекламну кампанію ДБЗПТЛ МВС України. Плакати надруковані також Міністерством України у справах сім'ї, молоді та спорту. Продовжується робота міжнародних та громадських організацій В частині 1% безкоштовної соціальної реклами Закон України «Про рекламу» не працює
9.	Підтримувати роботу «гарячих ліній», для попередження потенційних мігрантів щодо ризиків пов'язаних з перетином кордону.	При МЗС України відкрито Call-центр. При підтримці МЗС Королівства Данії продовжується робота Національної «гарячої» лінії центру «Ла Страда-Україна», яка відкрилася в 1997 р. Представництво МОМ в Україні також відкрило консультативну лінію з питань безпечної міграції	Робота існуючих гарячих ліній продовжувалася за рахунок підтримки іноземних донорів та спонсорських коштів	Робота існуючих гарячих ліній продовжувалася за рахунок підтримки іноземних донорів та спонсорських коштів. В 2010 Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту планувало створити єдину гарячу лінію з єдиним коротким номером по всій Україні. Створена не була.
10.	Розробити критерії ідентифікації осіб, потерпілих від торгівлі людьми з метою надання їм статусу потерпілого	Не зроблено	Робота розпочалася	Див. ком. До п. 3. Пілотна діяльність по розробці та впровадженню НМП передбачає розробку системи ідентифікації осіб, потерпілих від торгівлі людьми
11.	Внести зміни до процедури допиту та свідчень у суді потерпілої особи шляхом заміни прямого свідчення на відеозапис свідчення.	Не зроблено	Не зроблено	Законопроект 7340, зареєстрований в листопаді 2010 року. Станом на кінець грудня знаходився на опрацюванні в профільному комітеті з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності.

## ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

12.	Розробити та ввести до програм післядипломної освіти педагогічних кадрів, працівників соціальних служб та співробітників правоохоронних органів спецкурс з попередження жорстокого поводження, сексуальної експлуатації дітей та торгівлі людьми, інших форм насильства.	Зроблено частково. Діяльність проводиться за ініціативи та участі громадських та міжнародних організацій	Зроблено	Робота продовжується. Не всюди цей спецкурс затверджений в якості обов'язкового
13.	Проводити тренінги, семінари, конференції з проблемами торгівлі людьми, для представників державних та недержавних організацій, в тому числі працівників сфери туристичного бізнесу.	Зроблено частково  З представниками туристичного бізнесу тренінги та семінари не проводилися.  Окремі недержавні організації співпрацюють з представниками сфери туристичного бізнесу	Зроблено частково  З представниками туристичного бізнесу тренінги та семінари не проводилися.	Проводяться міжнародними та громадськими організаціями за рахунок спонсорських коштів. З 2010 року з'явилися проблеми з отриманням дозволів для участі в семінарах представників державних структур, особливо правоохоронних органів, включаючи МВС України
14.	Проводити соціологічні дослідження рівня поінформованості населення щодо проблеми торгівлі людьми.	Протягом 2007 р. проведена низка досліджень міжнародними та громадськими організаціями. Офіс координатора проектів ОБСЄ в Україні провів дослідження стану розвитку національного механізму перенаправлення потерпілих від торгівлі людьми в Україні. «Ла Страда-Україна» проводила опитування громадської думки щодо ставлення населення України до проблеми поширення торгівлі людьми та надання допомоги потерпілим. Було проведене дослідження «Трудова міграція з України, Молдови та Білорусі в Російську Федерацію: тенденції та зв'язок з торгівлею людьми <sup>17</sup> . МОМ в Україні проведено дослідження «Торгівля людьми в Білорусі, Молдові та Україні: огляд, основні проблеми та стратегії»	Дослідження проводяться міжнародними та громадськими організаціями	Дослідження проводяться міжнародними та громадськими організаціями

Окрім тих рекомендацій, які містилися в попередніх доповідях і не були виконані, а також рекомендацій, які стосуються надання допомоги потерпілим і містяться в розділі, присвяченому питанням насильства в сім'ї, додамо лише одну загальну рекомендацію: в основу політики протидії торгівлі людьми покласти міжнародні документи, в тому числі, рекомендації Комітету ООН з ліквідації всіх форм дискримінації щодо жінок із застосуванням індикаторів виміру прогресу та виділенням бюджетного фінансування.

<sup>17</sup> <http://www.lastrada.org.ua/read.cgi?lng=ua&Id=216>

## XXII. ЗАХИСТ ПРАВ ІНОЗЕМЦІВ, БІЖЕНЦІВ ТА ШУКАЧІВ ПРИТУЛКУ<sup>1</sup>

Перебування іноземних громадян у чужій для них країні завжди є питанням непростим та неоднозначним як для самих іноземців, так і для влади цієї країни. Влада, впроваджуючи ті чи інші норми права, декларує на офіційному рівні своє ставлення до іммігрантів, намагається передбачити та одночасно визначити шляхи вирішення певних проблем, що неминуче виникають у зв'язку з в'їздом і проживанням іноземців на її території. При цьому кожна держава вишукує свої власні моделі імміграційної політики, які не тільки би забезпечували упорядкування імміграційних процесів та подолання неприємних наслідків неконтрольованої імміграції, а і відповідали би загальноприйнятим міжнародним принципам захисту прав і свобод мігрантів, сприяли їх скорішій адаптації до національного, соціально-економічного та культурного середовища. Проте обов'язковою передумовою розроблення будь-якої концепції імміграційної політики є, передусім, аналіз та об'єктивна оцінка стану імміграційної ситуації у державі та прогнозування динаміки розвитку міграційних потоків на майбутнє.

На початку розбудови незалежності України влада обрала за зразок європейське імміграційне законодавство та міжнародні правозахисні стандарти. Був взятий курс на розв'язання у державі національного правового режиму перебування іноземців, за яким останні мають, за виключенням окремих обмежень, практично ті самі права, свободи і обов'язки, що і громадяни України. Вказаний принцип взаємостосунків був закріплений статтею 26 Конституції України і статтею 2 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства».

Проте, через лібералізацію порядку в'їзду іноземних громадян та недостатній рівень забезпечення охорони державного кордону, Україна зіштовхнулася з незвичним для неї на той час явищем — масовим і неконтрольованим прибуттям іноземців на її територію. Наявність інших першочергових державних пріоритетів, відсутність або недосконалість відповідних нормативних актів, обмежені фінансові можливості, розбалансованість економіки України зумовили певну розгубленість і безпорадність влади. До 1996 року протидія нелегальній міграції у державі фактично не здійснювалась, у тому числі й органами внутрішніх справ. Втім, засвідчене на офіційному рівні невдоволення західноєвропейського суспільства такою ситуацією («нелегали» використовували Україну, як транзитний канал свого переміщення до країн Західної Європи), примусило владу звернути увагу на проблему нелегальної міграції та спонукало до проведення певних дій щодо стабілізації імміграційних процесів. Урядом країни було прийнято ряд нормативно-правових актів, регламентуючих перебування в Україні іноземних громадян, та визначені державні органи, на які покладалась відповідальність за здійснення контролю за проживанням іноземців у країні. Одним з таких органів стала міліція, яка, з року в рік посилюючи свою активність, розпочала роботу по виявленню та покаранню іноземців-порушників.

---

<sup>1</sup> Розділ підготовлено Володимиром Батчаєвим, Асоціація

Слід зазначити, що у подальшій законотворчій діяльності, до якої активно залучалось МВС, Україна поступово, але невпинно відходила від проголошених принципів розвинення національного правового режиму перебування іноземців в державі, звужуючи та обмежуючи їх права. Основним напрямком державної імміграційної політики стала жорстка протидія нелегальній міграції. Не маючи відповідних коштів для усунення «прозорості» державного кордону, який на окремих ділянках з Росією та Молдовою був практично відсутній, в альтернативному порядку було обрано інший пріоритет — виявлення та затримання незаконних мігрантів вже на своїй території, та визначений головний інструмент проведення такої роботи — органи внутрішніх справ.

Після затвердження Кабінетом Міністрів України Програм боротьби з нелегальною міграцією на 1996–1997 (Постанова КМ від 15.01.1996 р. № 83) та 1999–2001 роки (Постанова КМ від 27.02.1999 р. № 273), протидія незаконній міграції стала визначатись, як один з головних напрямків роботи правоохоронного відомства. У терміновому порядку апаратом МВС були розроблені відповідні відомчі нормативні акти, до територіальних органів направлені форми звітності щодо кількості затриманих «нелегалів» та вказівки про невідкладне посилення роботи по виявленню іноземців-порушників.

Із затвердженням у січні 2001 року Указом Президента України «Програми боротьби з незаконною міграцією на 2001–2004 роки», у якій термін «нелегальна» міграція було показово замінено на «незаконна», робота МВС у цьому напрямку набула додаткового імпульсу. Саме у той час відомство розробило низку нормативних документів, які вже не тільки відверто не відповідали задекларованому державою європейському курсу розвитку імміграційної політики, а в окремих своїх положеннях визнавали припустимим порушення окремих прав і свобод іноземців. В органах внутрішніх справ була запроваджена практика щорічного проведення спеціальних цільових операцій і відпрацювань («Іноземець», «Мігрант», «Студент», «Турист», «Підприємець» тощо), націлених на виявлення іноземців-порушників, розпочате формування та ведення централізованого дактилоскопічного обліку «Мігрант», запроваджено багатоступеневий контроль за проживанням іноземців в Україні із залученням до такої роботи співробітників паспортної служби, дільничних інспекторів міліції, працівників сільрад та житлово-комунальних господарств. Правоохоронцями, без огляду на право на приватність, особисту недоторканність та недоторканність житла, проводились масові перевірки гуртожитків і приватних помешкань громадян, зупинки та огляд автотранспорту, перевірки діяльності фірм, де працювали або засновниками яких були іноземці. Набула поширення практика тотальної перевірки паспортних документів у осіб неєвропейської зовнішності у громадських місцях та вилучення у іноземців національних паспортів для перевірки дійсності дозволів на перебування в Україні.

Для звітування перед урядом про ефективність своїх дій по виконанню державної програми протидії незаконній міграції керівництвом МВС України від низових органів і підрозділів вимагалось забезпечити здобуття відповідних показників у цій діяльності та їх неухильне щорічне зростання. Досягнення таких показників було поставлено на особливий контроль, а до начальників територіальних підрозділів, які не отримували очікуваних МВС результатів, вживались самі жорсткі заходи дисциплінарного впливу.

Інтенсивна робота правоохоронних органів щодо протидії нелегальній міграції та інтерес мас-медіа до такої порівняно нової теми, породили в українському суспільстві таке явище, як «мігрантофобія». Обґрунтовуючи необхідність проведення самої жорсткої боротьби з незаконною міграцією, міліція, за підтримки засобів масової інформації, малювала портрет «нелегала» виключно чорною фарбою — терорист, злочинець, носій інфекційних хвороб, претендент на твоє робоче місце. Постійні повідомлення про затримання в Україні незаконних мігрантів, інформування про скоєння ними злочинів з акцентуванням уваги на національному походженні, наведення негативних прикладів міжетнічних загострень в інших країнах, перебільшення загрози можливості вчинення терористичних актів — така інформаційна війна дозволила українській міліції отримати схвалення і підтримку своєї діяльності у широких верств населення.

Цілеспрямована, інтенсивна і підтримувана суспільством довготривала боротьба правоохоронних органів з нелегальною міграцією призвела до певних результатів — к 2003 року міліцією було витіснено з держави значну кількість іноземців, що в'їхали у 90-ті роки. Окремій частині іноземних громадян вдалося легалізувати своє перебування в Україні або перебратись на проживання до Західної Європи. Нові хвилі імміграції були вже не такими масштабними: став більш жорстким порядок отримання в'їзних віз, покращився рівень охорони державного кордону, а Україна поволі набувала репутацію держави з високим рівнем ксенофобії, що робило її менш привабливою для іноземців.

Таким чином, імміграційна ситуація в Україні поступово змінилась: в силу свого географічного розташування та порівняно низького рівня економічного розвитку, вона стає країною початку і транзиту міграційних потоків, а не кінцевим пунктом їх призначення. Іноземці з так званих країн «традиційної міграції», як правило, не мають за мету свого в'їзду в Україну проживання на її території — іммігрантів не задовольняє економічна нестабільність у державі, відсутність сприяння з боку влади щодо працевлаштування, низький рівень соціального захисту та поширеність проявів етнічної дискримінації в українському суспільстві. Можна зазначити, що наразі іноземна нелегальна міграція, через її транзитний характер, вже не становить значної загрози для національної безпеки самої України, але у певній мірі продовжує розглядатись Європейським Союзом, як дестабілізуючий фактор нарівні з не менш поширеним нелегальним в'їздом до країн ЄС українських громадян.

Сама нелегальна міграція, як явище динамічне, також поступово змінилась — зменшившись у обсягах, вона втратила свою стихійність і набула форм міжнародного злочинного бізнесу, добре організованого і підкріпленого корупційними зв'язками в органах влади. Безперечно, що такі зміни у напрямках і формах нелегальної міграції вимагають кардинального перегляду методів боротьби з нею і, передусім, переосмислення стратегії. Протидія нелегальній міграції повинна здійснюватись не шляхом «зачисток» іноземців на території України, а через впровадження державою виваженої візової політики та забезпечення належного стану охорони державного кордону.

Проте, постійні з 2004 року зміни у політичній ситуації і кадрові перестановки в уряді, залишили це питання поза увагою влади. Новий державний програмний документ, який передбачав би вже не жорстку боротьбу, а розумну протидію нелегальній міграції, розроблений не був. Зважаючи на це, МВС продовжило і у теперішній час продовжує активне здійснення заходів по боротьбі з нелегальною міграцією, використовуючи ті ж самі, опрацьовані ще у 90-ті роки, інструменти і засоби, без врахування істотних змін у імміграційній ситуації. Можна стверджувати, що фактично міліцейським відомством було неофіційно пролонговано дію Програми боротьби з незаконною міграцією на 2001–2004 роки з її застарілими напрямками і методами роботи.

Але на сьогодні правоохоронці опинились у доволі складній ситуації: їх багаторічна робота по поверненню до місця постійного проживання нелегальних мігрантів дала очікуваний результат, і кількість іноземців-порушників з країн так званої «ризикової міграції» на території України суттєво зменшилась. Разом з тим, критерій оцінки успішності діяльності підрозділів міліції шляхом порівняння щорічних показників з аналогічним періодом минулого року — в органах внутрішніх справ річ догматична і невблаганна. Тому цілком природна тенденція зменшення кількості виявлених нелегальних мігрантів в регіонах розглядається керівництвом МВС не як успіх, а як провал у роботі міліції. Незважаючи на неодноразові запевнення очільників української міліції про викоренення «відсоткоманії» у своєму відомстві, традиції звітності та критерії визначення профпридатності начальників УМВС (ГУМВС) в областях залишаються незмінними — показники правоохоронної діяльності, у тому числі і щодо виявлення нелегальних мігрантів, не повинні істотно зменшуватись. Подібна суперечлива теза закріплена у багатьох вказівках та службових листах МВС України.

## ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

Витяг з вказівки МВС України від 18.06.2010 № 10841 «Про недоліки у службовій діяльності з протидії нелегальній міграції», яка була направлена начальникам ГУМВС (УМВС) областей:

«Одним з пріоритетних напрямків роботи Міністерства внутрішніх справ у 2010 році рішенням колегії МВС від 23.04.2010 визначено питання посилення боротьби з нелегальною міграцією, однак аналіз оперативно-службової діяльності ОВС свідчить про послаблення роботи у цьому напрямку.

Порівняно з минулим роком кількість виявлених нелегальних мігрантів скоротилась на 8%, також скоротилась кількість осіб, видворених з України, як у добровільному, так і у примусовому порядку. Значно послаблено роботу з виявлення нелегальних мігрантів у (перераховуються області).

Аналіз результатів роботи з примусового видворення нелегальних мігрантів за 5 місяців цього року засвідчив, що кількість примусових видворень, порівняно з минулим роком знизилась. Найгірше ця робота організована у (найменування області), де жодного іноземця не видворено у примусовому порядку, тоді як за аналогічний період минулого року було видворено 10 осіб. У (перераховуються області) **кількість видворених осіб скоротилась** (повідомляються кількісні показники у порівнянні з 2009 роком).

Ураховуючи вищевикладене, необхідно проаналізувати стан протидії нелегальній міграції у регіоні та вжити вичерпних заходів щодо активізації ситуації на вказаному пріоритетному напрямку роботи.

Попереджаю про персональну відповідальність за стан роботи підпорядкованих підрозділів з протидії нелегальній міграції. Керівників, що не вжили відповідних заходів, буде заслухано на нараді під час підбиття підсумків роботи».

Такий відвертий тиск з боку керівництва МВС України на територіальні підрозділи внутрішніх справ призвів до того, що правоохоронці, через відсутність нелегальних мігрантів з країн далекого зарубіжжя, зосередили свою увагу на громадянах з країн СНД. Для отримання встановлених формами звітності кількісних показників та створення у керівництва позитивного уявлення про свою діяльність вони фактично змушені вдаватись до жорстких, а іноді неправомірних та провокуючих дій щодо цієї категорії іноземців. Найменше і навіть неумисне невиконання правил реєстрації, пересування або проживання в Україні, одразу розцінюється міліціонерами, як грубе порушення законодавства і призводить до постановки іноземця на облік, як нелегального мігранта та проведення його депортації з держави.

З інтерв'ю з громадянином Вірменії А.:

«Я прибув в Україну у липні 2010 року у гості до свого племінника. Він проживає у м. Києві тривалий час і має посвідку на проживання. Думав погостити місяць, потім поїхати з ним до Криму відпочити та повернутись у Вірменію. Мій племінник дуже товариський у відношеннях з людьми, у нього багато знайомих і друзів з вірменської діаспори у м. Києві. 24 липня ми поїхали до його товариша на ім'я Севан, теж вірмена, але він вже має український паспорт і живе у Києві з 1988 року, після закінчення служби в армії. У нього є невелика шашлична на трасі, куди ми і завітали. Після знайомства, всі разом почали готувати шашлик, щоби повечеряти. Севан, як хазяїн, накривав на стіл, а я стояв біля мангалу і наглядав за шашликом.

У цей час до мене підійшли три міліціонери, вони були у цивільному, але показали якісь документи, і мій племінник сказав, що це їх службові посвідчення. У мене перевірили паспорт, там все було нормально. Але після цього міліціонери спитали, чи маю я дозвіл працювати в Україні. Я відповів, що не маю такого дозволу і навіть потреби у ньому, оскільки я приїхав сюди не працювати, а навпаки відпочити. Тоді міліціонери спитали, чому я, не маючи дозволу працюю, а саме торгую шашликами. Спочатку я вважав, що це вони шуткують, але міліціонери забрали мій паспорт і наказали сісти в їх автомобіль. Всі наші пояснення, що я не торгував, а у нас просто мала відбутись дружня вечеря до уваги не приймались. Міліціонери також забрали український паспорт у Севана і посвідку на проживання у мого племінника (сказали для перевірки).

Після цього мене привезли до міліцейського відділку, де повідомили, що на мене складуть протокол, а потім депортують з України, як порушника, оскільки торгувати без дозволу іноземцям в Україні заборонено. Мені дали аркуш паперу і наказали писати, що я признаюсь і розкаююсь у тому, що торгував шашликами і більше порушувати закони не буду. При цьому міліціонер пояснив, що якщо я так напишу, то покарання буде менш суворою. Я зрозумів, що заперечувати не варто, буде ще гірше і почав писати, як мені наказали. Але через певний час у кабінет зайшов майор, повернув мені мій національний паспорт і сказав, що я можу бути вільний. Коли я вийшов з відділку, мене зустрів мій племінник і повідомив, що він звернувся до своїх знайомих у міліції, які нам допомогли і якщо би не вони, мене депортували би з України».

З інтерв'ю з колишнім дільничним інспектором міліції П., звільнений на пенсію у 2010 році:

«Показник по «нелегалам» з нас практично «видавлювали». Оперативників у цьому плані особливо не чіпають, основний тягар покладається на дільничних та паспортне відділення. Особлива метушня починається, коли операцію «Мігрант» або «Ринок» оголошують — кожен день наради, звіти, а про що звітуватись? Те, що район сільський і іноземцям у нас нічого робити — до уваги не приймається. Якщо у селі на моїй території обслуговування якийсь громадянин з Росії до родичів приїде і забуде зареєструватись, такого спеціально не попереджаєш і не караєш — треба дочекатись, поки почнеться операція чи відпрацювання якесь, тоді показник для звіту буде. У паспортному відділі легше, до них іноземці самі приходять. Начальник подивиться — є у паспорті якесь порушення, реєстрація прострочена або штамп якийсь розпливчатий — все, можна оформляти як «нелегала».

Зрозуміло, що виконання в областях вимог МВС щодо виявлення нелегальних мігрантів у кількості, не меншій ніж у минулому році, призвело і до отримання відповідних статистичних даних — кількість затриманих в Україні «нелегалів» з року в рік суттєво не зменшувалась. У свою чергу, така статистика розцінюється керівництвом МВС, як індикатор загострення проблеми нелегальної міграції та зростання рівня загрози від неї державній безпеці, внаслідок чого нібито виникає необхідність у застосуванні ще більш суворих заходів реагування. Боротьба з нелегальною міграцією, а точніше, боротьба за отримання кількісних показників з цього питання, щорічно продовжується і активність її зростає. При цьому логічне питання — чому розпочата у 1996 році жорстка протидія нелегальній міграції за 15 років не дала можливості досягти бажаного результату і не призвела до зменшення кількості нелегальних мігрантів в Україні? — керівниками МВС до уваги не приймається.

Зрозуміло, що при такому підході колись запущений владою маховик боротьби з нелегальною міграцією зупинити важко, для цього необхідно проведення змін не тільки у формах звітності і нормативно-правових актах, а і у свідомості особового складу. До того ж позиція суспільства, сформована нав'язаним засобами масової інформації стереотипом «мігрант-ворог», вимагає від правоохоронців звітування перед громадськістю про рішучу боротьбу з незаконною міграцією та досягнуті значимі результати у цій роботі, а при відсутності таких результатів, навіть з об'єктивних і незалежних від міліції причин, — створення у населення заспокійливого уявлення про ефективність своєї діяльності в цьому напрямку.

Для виправдання необхідності проведення постійної боротьби з нелегальною міграцією, як правило, наводяться два доводи: перший — Україні загрожує «етнічна експансія», яка може змінити етнічний склад країни, розчинити українську національну ідентичність і знищити українську культуру в цілому; другий — іноземці є причиною зростання злочинності та поширення нетипових для України інфекційних хвороб.

Так, у направлених для використання до підрозділів міліції методичних рекомендаціях «Порядок дій посадових осіб органів внутрішніх справ щодо виявлення та обліку нелегальних мігрантів на території України», підготовлених Дніпропетровським державним університетом внутрішніх справ та Державним департаментом громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України, вказується:

«Аналіз міграційних процесів останнього десятиріччя свідчить, що проблема незаконної міграції загострюється... Органами внутрішніх справ затримано у 2008 році близько 13,6 тисяч нелегальних мігрантів, що на 11% більше, ніж за аналогічний період минулого року. Переважно тільки з міркувань пошуку кращих умов життя в Україну намагаються потрапити мігранти з країн «третього світу» або з надто переселених регіонів нашої планети... В основній масі це малоосвічені, некваліфіковані люди, повії, колишні злочинці або бажаючі уникнути законного покарання в країні виходу, значна частина яких є носіями небезпечних інфекційних хвороб.

**Мігранти, які на сьогодні перебувають у нашій державі — це переважно вихідці з Афро-Азійського регіону** та, відповідно, характеризуються іншою ментальністю, культурою, релігією та світосприйняттям. Общинні та етноутворення спеціально чи ненавмисно порушують традиційний устрій місцевих жителів, у значній мірі впливаючи на формування міжнаціональних відносин та етнополітичну ситуацію у цілому. Крім того, скоєння мігрантами зухвалих, цинічних правопорушень чи навіть злочинів, ефективно дискредитує їх в очах громадян України. Тільки протягом **2008 року... виявлено 116 злочинів, скоєних незаконними мігрантами.**

В зв'язку з цим, проблема боротьби з нелегальною міграцією в Україні стає з кожним днем нагальною...».

Не зупиняючись на відверто ксенофобному поданні матеріалу, можливо критично розглянути два висловлених у методиці судження: «мігранти — це переважно вихідці з Афро-Азійського регіону» та щодо «скоєння мігрантами зухвалих і цинічних злочинів».

Відповідно до даних того ж Департаменту громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України за 6 місяців 2010 року органами внутрішніх справ було видворено з України 7 тисяч 847 нелегальних мігрантів. Цифра досить велика. Але хто ж видворявся? Із загального числа видворених іноземців 88% — громадяни країн СНД, у тому числі 40% — громадяни Росії (найбільша кількість), Білорусі та Молдови. З країн Південно-Східної і Центральної Азії та Африки видворено лише 6,7% від загального числа депортованих міліцією «нелегалів». Аналогічні дані ми отримуємо, розглядаючи загальну ситуацію щодо порушень іноземними громадянами законодавства України. Із загальної кількості іноземців, притягнутих до адміністративної відповідальності за порушення правил перебування в Україні по статті 203 КУпАП, 80% є громадянами країн СНД, причому 53% — знову таки з Росії, Білорусі та Молдови.

Через призму такої статистики країн походження іноземців-порушників, можливо зробити логічні висновки: галасливі твердження про загрозу українському етносу з боку нелегальних мігрантів є очевидною неправдою, оскільки вони, як з'ясовується, у своїй більшості не люди «з іншою ментальністю, культурою, релігією та світосприйняттям», а представники народів, з якими ми з давніх часів проживали пліч-о-пліч. Крім цього, наведена статистика вочевидь засвідчує, що пріоритетним напрямком роботи органів внутрішніх справ у протидії нелегальній міграції, є боротьба з в'їздом і перебуванням в Україні росіян, білорусів та молдован і аж ні як не представників країн «ризикової міграції».

В Україні не спостерігаються і основні характерні ознаки загострення імміграційної ситуації: утворення іммігрантами етнічних кварталів і районів, принципіві для обох сторін протистояння на релігійному ґрунті та проведення іноземцями масових акцій протесту з метою отримання соціальних переваг. Нелегальні мігранти практично не впливають на ринок праці у державі, не створюють конкуренції українцям на ринку житла, не позначаються на стані державного управління і не є дестабілізуючим чинником у політичній та економічній ситуації в Україні.

У вищенаведених методичних рекомендаціях вказується, що протягом 2008 року в Україні було виявлено 116 злочинів, скоєних нелегальними мігрантами, але при цьому замовчується, що це становить лише 0,03% від загальної кількості зареєстрованих (384 424 ) та 0,04% від загальної кількості розслідуваних (295 918) у 2008 році злочинів. Щодо загрози поширення нелегальними мігрантами нетипових інфекційних хвороб — будь-які офіційні статистичні дані, що підтверджують такий факт, в Україні не публікувались.



Таким чином, можна поставити питання: чи такі вже значні масштаби реальної, а не ілюзорної, штучно створеної міліцією «масової нелегальної міграції іноземців з країн третього світу» в Україну? Чи не є міфом та ступінь загрози від неї українському суспільству? Чи дійсно перебування в Україні кількох тисяч росіян з сумнівно визначеним для них статусом «нелегалів» так загрожує нашій національній безпеці, самобутності та культурі?

І головне — наскільки адекватні і виправдані сьогоднішнім часом ті жорсткі дії, які проводяться міліцією у рамках боротьби з нелегальною міграцією та чи не можливо визначити такі дії, як переслідування іноземців? Статистика з цього питання досить красномовна — за 6 місяців 2010 року органами внутрішніх справ ставилось на облік 42 789 іноземних громадян, одночасно за вказаний період притягнуто до адміністративної відповідальності по статті 203 КУпАП 31 782 іноземця. Таким чином 74,3% від загальної кількості прибулих в Україну іноземних громадян були покарані в адміністративному порядку з ініціативи органів внутрішніх справ. Така статистика створює враження, що іноземні громадяни та особи без громадянства прибувають в Україну не з метою туризму або відвідування родичів, а виключно для скоєння порушень українських законів.

Безперечно, час змін настав, і Україна повинна повернутись до раніше обраного та задекларованого курсу на розбудову дійсно національного режиму перебування іноземців в державі, забезпечити реальне дотримання прав і свобод кожної людини незалежно від її громадянства чи країни походження. Але такі зміни не можливі без корегування окремих положень законодавства, оскільки діюча у теперішній час нормативно-правова база, якою керується МВС у питаннях забезпечення протидії нелегальній міграції, є застарілою та недосконалою. Особливі нарікання викликають Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», Постанова Кабінету Міністрів України «Про Правила в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію» та деякі статті Кодексу України про адміністративні правопорушення. Саме недосконалість окремих положень зазначених документів є не тільки причиною існування колізій між міжнародними та внутрішніми нормативними актами, а і тим фундаментом, на якому міліцією побудована система порушень прав і свобод іноземців.

У першу чергу це стосується засад покарання іноземців за скоєння порушень правил перебування у державі. Відповідно до загальноприйнятих норм права, покарання за вчинення того чи іншого правопорушення повинно відповідати ступеню тяжкості та суспільній небезпеці скоєного. Існуюча у теперішній час українська база нормативних документів не забезпечує право іноземця отримати покарання, пропорційне скоєному ним проступку і, в першу чергу, з причини законодавчо визначеної можливості застосування до мігранта одразу кількох видів стягнень і заходів примусу за вчинення одного правопорушення.

Так, іноземний турист, затриманий міліцією під час торгівлі у невстановленому місці, спочатку сплачує визначений судом штраф за порушення статті 160 КУпАП. Після цього, йому, згідно зі статтею 31 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» та пунктів 38, 39 «Правил в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію» (затверджені постановою Кабінету Міністрів України № 1074-95 р.), скорочується термін реєстрації в Україні за дії, несумісні з офіційно задекларованою метою в'їзду (здійснення торгівельної діяльності). У подальшому до іноземця застосовується стаття 32 вищевказаного Закону, у якій зазначається, що іноземний громадянин, який вчинив адміністративне правопорушення, *після виконання призначеного йому адміністративного стягнення*, може бути видворений з держави. Таким чином, процедура видворення використовується міліцією, як додатковий каральний захід, незважаючи на те, що за свій вчинок іммігрант вже відбув призначене державою покарання. Але це не все — одночасно з оформленням видворення, органи внутрішніх справ мають право прийняти ще і рішення про заборону подальшого в'їзду іноземця в Україну на термін від 6 місяців до 5 років. В результаті, за вчинення одного порівняно незначного адміністративного правопорушення, іноземний громадянин одно-

часно отримує кілька різних видів покарань: штраф, скорочення терміну перебування в Україні, видворення з держави та заборону в'їзду на її територію, а у його національний паспорт проставляються три штампи негативного змісту — скорочення реєстрації, видворення, заборона в'їзду в Україну. Але на цьому митарства іноземця не закінчуються, оскільки держава передбачає ще один каральний захід: стаття 25 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» та пункт 17 «Правил в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію» наголошують, що іноземцеві не дозволяється в'їзд в Україну, якщо встановлено факт порушення ним законодавства під час **попереднього** перебування в державі. Такий стан справ явно суперечить принципу неприпустимості подвоєння відповідальності за вчинений проступок (поєднання двох і більш видів юридичної відповідальності за одне правопорушення).

У серпні 2010 року до м. Умань Черкаської області прибуло для відзначання релігійного свята близько 24 тисяч паломників-хасидів. Відповідно до інформації, розміщеної на сайті УМВС України в Черкаській області, між паломником з Ізраїлю та місцевими жителями виник побутовий конфлікт. Скоєне іноземцем порушення полягало у тому, що він «... знаходячись на шостому поверсі будинку № 46 по вулиці Пушкіна чинив хуліганські дії, які виражались в образливому ставленні до громадян будинку, зніманні їх на мобільний телефон. При спробі зупинити хуліганські дії на зауваження не реагував». Стосовно іноземця працівниками Уманського міськвідділу був складений адміністративний протокол за статтею 173 КУпАП і рішенням Уманського місьрайонного суду на правопорушника з Ізраїлю накладене стягнення у вигляді штрафу у сумі 51 грн. Але у подальшому, рішенням органу внутрішніх справ, вказаному паломнику був скорочений термін реєстрації в Україні, стосовно нього оформлені матеріали про його видворення з держави та заборонено в'їзд на її територію. При прийнятті такого жорсткого і неадекватного скоєному порушенню рішення, не брався до уваги навіть той факт, що відвідування м. Умані для хасидів є таким же обов'язковим релігійним атрибутом, як відвідування православним християнином церкви у пасхальний день.

Багато невизначеностей та протиріч містять положення, що регламентують порядок скорочення іноземцям терміну перебування в Україні, проведення їх видворення з держави та визначення строку заборони подальшого в'їзду на її територію. На сьогодні правомірність застосування таких процедур з юридичної точки зору є досить сумнівною.

По-перше, скорочення терміну перебування, видворення та заборона на в'їзд в Україну, які по своїй суті є видами покарань (стягнень), *взагалі не прописані* ні у Кримінальному кодексі України, ні у Кодексі України про адміністративні правопорушення. Стаття 24 КУпАП (види адміністративних стягнень) вказує, що іноземець може бути видворений з України «за вчинення адміністративного правопорушення, яке грубо порушує порядок», але разом з тим статті 24 та 25 кодексу *не вносять видворення або скорочення терміну перебування в Україні до переліку видів як основних, так і додаткових адміністративних стягнень*. Крім цього, Кодекс України про адміністративні правопорушення, у загальному порядку допускаючи можливість видворення іноземця саме за вчинення адміністративного правопорушення, у той же час *не містить жодної статті, за невиконання якої призначається стягнення у вигляді видворення з України*.

Невірно буде вважати, що Кодекс України про адміністративні правопорушення взагалі не передбачає покарання іноземця за нелегальне перебування в державі. Стаття 203 КУпАП (*порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через її територію*) встановлює відповідальність не громадян України за проживання без документів або по недійсним документам, працевлаштування без відповідного дозволу, недодержання встановленого порядку пересування і зміни місця проживання в Україні, а також за ухилення від виїзду з її території після закінчення відповідного терміну перебування. Окреслюючи такі характерні ознаки нелегального статусу іноземця, зазначена стаття визначає для нього конкретний вид покарання — штраф. Про-

ведення видворення або скорочення терміну перебування статтею 203 КУпАП взагалі не передбачається.

Таким чином, якщо все-таки визнати процедуру видворення іноземця з України адміністративним заходом покарання (оскільки така процедура згадується саме у Кодексі України про адміністративні правопорушення), то існуючу в органах внутрішніх справ практику проведення видворення іноземця після його притягнення до адміністративної відповідальності за статтею 203 КУпАП можливо розцінювати, як грубе ігнорування *статті 61 Конституції України (ніхто не може двічі бути притягнутий до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення)*.

Ще однією негативною особливістю законодавства України про правовий статус іноземців є той факт, що воно фактично передбачає можливість покарання іноземних громадян та осіб без громадянства за ще не вчинені ними порушення. Як не дивно, але особисте і, можливо, упереджене судження посадовця про того чи іншого іноземця, може бути підставою для обмежень прав і свобод останнього. Стаття 32 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» та пункт 47 «Правил в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію» надають міліції право проводити примусове адміністративне видворення іноземців з України, якщо «...є обґрунтовані підстави **вважати**, що вони будуть ухилятися від виїзду». Таке формулювання взагалі є правовим безглуздом, оскільки передбачає застосування до особи покарання та заходів примусу не за вчинення протиправної дії, а лише за можливі наміри таку дію вчинити, у той час коли *стаття 62 Конституції України вказує, що обвинувачення не може ґрунтуватись на припущеннях*.

Слід звернути увагу і на те, що вказані нормативні документи не пояснюють, які саме підстави можна вважати «обґрунтованими» при з'ясуванні намірів іноземця на майбутнє, як не пояснюють й інші терміни та категорії. І саме така невизначеність у формулюваннях дає можливість правоохоронним органам діяти на свій розсуд. Так, відповідно до частини другої статті 32 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» органи внутрішніх справ можуть приймати рішення про видворення іноземного громадянина за межі України, якщо його дії «*грубо* порушують законодавство про статус іноземця та особи без громадянства або це необхідно для захисту *законних інтересів* громадян України». Водночас жодним законодавчим документом не визначений перелік таких грубих порушень, тобто грубість порушення є суб'єктивним оціночним критерієм посадової особи міліції при прийнятті рішення. Поняття «законний інтерес» взагалі є суто теоретичним і не має юридично-змістовної характеристики, що призводить до різного тлумачення цього поняття і, як правило, не на користь іммігранта.

Стаття 32 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» передбачає можливість затримання і примусового видворення іноземця з України виключно на підставі постанови адміністративного суду. Існує практика, що органи внутрішніх справ у судовому засіданні одночасно з вимогою про проведення примусового видворення іноземного громадянина порушують клопотання про звернення відповідної постанови до негайного виконання і, як правило, переважна більшість цих клопотань судами задовольняється. Внаслідок цього іноземець фактично позбавляється права на оскарження судового рішення.

Ще одним вагомим чинником, який сприяє поширенню випадків порушень прав іноземців та осіб без громадянства співробітниками міліції, є той факт, що розв'язання конфліктів інтересів між іноземцями та державою здійснюється не судовими органами, а органами внутрішніх справ. Так, якщо право прийняття рішення про накладення на іноземного громадянина штрафу за порушення правил перебування в Україні (стаття 203 КУпАП) має виключно суд, то рішення про його видворення, скорочення терміну перебування в державі та встановлення терміну заборони подальшого в'їзду в Україну (до 5 років) приймає керівник органу внутрішніх справ. І це незважаючи на те, що депортація, припинення реєстрації

та заборона в'їжджати у державу є більш суворими покараннями, ніж штраф, та завдають іноземцю більш значної матеріальної та моральної шкоди.

Надання міліції повноважень на власний розсуд приймати рішення про визначення для іноземців того чи іншого виду стягнень та заходів примусу за умов постійних вимог МВС України досягати високих показників у боротьбі з нелегальною міграцією, призводить до непропорційних покарань іноземців — за навіть незначне порушення застосовується найбільш жорстке покарання у вигляді видворення з України.

З інтерв'ю з громадянином Росії К.:

«Я сам народився в Україні і поїхав до Росії на початку 80-х на «північні» заробітки. Після розвалу СРСР, там і залишився, бо треба вже допрацювати до пенсії. Потім перевіз до Росії і свою родину. Але в Україні буваю практично кожного року влітку у відпустці, цієї весни теж приїхав і оселився у родичів дружини. Гадав повернутись до Росії у липні, але сталось так, що був вимушений затриматись ще на місяць. Коли я купував квитки для повернення, до мене біля каси підійшли працівники міліції і запропонували пред'явити паспорт. Пізніше я зрозумів, що вони мабуть були, як у засідці і звернули увагу на мене після того, як почули, що я замовляю проїзний квиток до Російської Федерації. Я дав їм свій російський паспорт для перевірки, і вони сказали, що я проживаю в Україні нелегально, оскільки тримісячний термін дії мого реєстраційного штампу вже вичерпаний. Я дійсно не звернув уваги, що штамп прикордонників у паспорті діє три місяці, оскільки збирався виїхати раніше цього строку. Я вибачився перед хлопцями і сказав, що прострочив реєстрацію всього на 5 днів, так як забув її продовжити і попросив відпустити. Але у мене забрали паспорт і запропонували пройти до райвідділу міліції. Там на мене склали протокол, наказали сплатити штраф і принести квитанцію. Коли я повернувся з квитанцією, до мене підійшов працівник міліції і повідомив, що у мій паспорт буде проставлена депортація. Я дуже розхвилювався і став просити, щоби цього не робили, бо я проживав без реєстрації всього 5 днів і вже заплатив штраф. Але цей міліціонер сказав, що це не важливо, і він нічого змінити не може, але врахує те, що я українець, і покарання буде мінімальним. Він заспокоював, щоби я не переймався, оскільки видворення буде для мене лише формальністю. Міліціонер розпитав, на яке число я взяв квитки до Росії і коли збираюсь знову приїхати в Україну. Потім сказав, що так як я земляк, то мене ніхто не буде кудись везти, а дадуть 30-денний термін, щоби я поїхав сам, і заборонять приїжджати в Україну протягом 6 місяців. Все це буде зазначено у штампах у моєму російському паспорті. Працівник міліції сказав, що я нічого не втрачаю, оскільки і так буду повертатись додому через пару тижнів, а приїду в Україну лише наступного літа, коли 6 місяців заборони і так вже сплинуть. Він навіть порадив мені помінати у Росії свій паспорт з штампами про депортацію, залити чорнилом або сказати, що втратив. Тоді зовсім ніяких слідів про мою депортацію не залишиться. Я погуляв поблизу райвідділу десь дві години і мені повернули мій паспорт, у якому дійсно стояли два штампи про те, що я депортований.

Потім я розповів про це своєму товаришу, він обурився і сказав, що це незаконно, за таке порушення повинен бути тільки штраф і запропонував скаржитись. Я не захотів, бо це займе багато часу, і ще незрозуміло, на чію користь все закінчиться, а мені потрібно їхати і, мабуть, краще дійсно зробити так, як порадив працівник міліції. Але те, що зі мною так поступили на Батьківщині — дуже неприємно і образливо.»

Окремо необхідно зупинитись на існуючій в органах внутрішніх справ практиці проведення скорочення іноземцям термінів дозволу на перебування в Україні. Дана процедура покарання специфічна тим, що за своїм визначенням вона не може бути застосована до нелегальних мігрантів, оскільки останні взагалі не мають реєстрації, яку можливо було б скоротити. Таким чином, скорочення реєстрації є не інструментом боротьби держави з нелегальною міграцією, а засобом покарання іноземних громадян та осіб без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України. Враховуючи той факт, що саме цій категорії громадян стаття 26 Конституції України гарантує підвищений рівень захисту їх прав і свобод, практика обмеження іноземців у праві проживати в Україні за рішенням органу міліції, а не органу суду, є незрозумілою та хибною.

Відповідно до статті 31 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», раніше встановлений для іноземця термін перебування в Україні повинен скорочуватись за порушення законодавства, якщо воно не передбачає адміністративної або кримінальної відповідальності. Проте на практиці правоохоронці застосовують цей вид покарання саме за скоєння іноземним громадянином адміністративного правопорушення.

З інтерв'ю з громадянином Азербайджану М.:

«Я приїхав в Україну на запрошення мого знайомого і торгував кавунами та фруктами. Підготувався, як мені земляки порадили — отримав дозвіл на місце торгівлі та інші документи, але міліція завжди порушення знайде. Підійшли три чоловіки, один у формі, а два у цивільному. Перевірили реєстрацію у паспорті, документи на право продажу кавунів — наче все гаразд. Потім сказали, що у мене кавуни дуже близько до дороги складені і це недотримання закону. Паспорт не віддали, а наказали прийти до них ввечері. Коли я прийшов, то міліціонери паспорт мені повернули, показали печатку у ньому і пояснили, що там вказано, що до кінця тижня я повинен повернутись до Азербайджану, а якщо цього не зроблю, то мене затримують, депортують і взагалі заборонять приїжджати в Україну. Я дуже розстроївся, бо знаю, що з такою печаткою у паспорті проблеми починаються, як тільки перетинаєш кордон України. Потім на мене ще склали протокол, але там штраф невеликий, у порівнянні з тим, що паспорт зіпсували печаткою — то дрібниці».

Стаття 32 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» та пункт 42 «Правил в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію» наділяє органи внутрішніх справ повноваженнями встановлювати іноземцям термін заборони в'їжджати в Україну — від 6 місяців до 5 років. При цьому жодного критерію, за яким би визначалась тривалість такої заборони, в нормативно-правових документах не встановлюється, і визначення терміну обмеження права іноземця відвідувати Україну проводиться посадовою особою міліції на свій власний розсуд, в залежності від особистого ставлення до іноземного громадянина, країни його проживання тощо.

Слід зазначити, що прийняття рішення про заборону іноземцю в'їжджати в Україну не є обов'язковою складовою процедури оформлення на нього матеріалів про видворення з держави. Стаття 32 вищевказаного закону встановлює: «За рішенням органу внутрішніх справ, видворення іноземця та особи без громадянства за межі України *може супроводжуватися* заборonoю подальшого в'їзду в Україну строком до п'яти років» і цим самим чітко розмежовує видворення з України та заборону на в'їзду на її територію на дві окремі процедури. Проте керівництво Державного департаменту громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України наполягає на протилежному і вимагає кожне видворення іноземного громадянина поєднувати з винесенням йому заборони щодо подальшого в'їзду в Україну. Так, із загальної кількості видворених у першому півріччі 2010 року нелегальних мігрантів — 7 тисяч 847 осіб, 7 тисячам 735 іноземцям або 98,6% було заборонено у подальшому в'їжджати в Україну.

Підводячи підсумки, можна зазначити, що коли міліція уповноважується державою поєднувати одночасно дві різних функції — карального органу, який відповідає за виявлення і затримання іноземців-порушників, та органу застосування норм права, який остаточно визначає вину затриманих та приймає рішення про їх покарання, зловживань з боку правоохоронців не уникнути.

Наміри України інтегруватись у світове співтовариство повинні передбачати більшу відкритість ринку праці держави для іноземної робочої сили, проте в Україні у сфері трудових відносин національний режим поширюється не на всіх іноземців. Стаття 26 Конституції України закріплює за іноземцями, які на законних підставах перебувають в державі, рівні з громадянами України права, в тому числі і у сфері праці та зайнятості. Проте на практиці така рівність стосується лише іноземців, які отримали дозвіл на ім-

міграцію і документовані посвідками на постійне проживання в Україні та біженців (при цьому шукачі притулку в цю категорію іноземців не включені). Політика захисту національного працівника, яка здійснюється у нашій державі, невиправдано жорстка та значно ускладнює, а іноді зовсім унеможлиблює, процедуру працевлаштування для іноземців, які тимчасово перебувають в Україні, що в свою чергу примушує іноземних громадян працювати незаконно.

Прийнята 08.04.2009 року Кабінетом Міністрів України постанова № 322 «Про затвердження Порядку видачі, продовження строку дії та анулювання дозволів на використання праці іноземців та осіб без громадянства» відверто направлена не на розвиток конституційного принципу рівності прав громадян України та іноземців, а на посилення заходів контролю за трудовим мігрантом та роботодавцем.

Відповідно до зазначеної Постанови, до розв'язання сугубо цивільного питання, а саме прийняття рішення про можливість надання іноземцю дозволу на працевлаштування, з незрозумілих причин залучені представники силових та правоохоронних відомств — міліції, Служби безпеки, прикордонної та податкової служби. Значно розширений перелік документів, необхідних для оформлення іноземцю дозволу на працевлаштування, збільшився розмір плати за його отримання, підвищена відповідальність роботодавця за неналежний контроль за трудовою діяльністю прийнятого їм на роботу іноземця. Ускладнена процедура прийняття іноземного громадянина на роботу, створює додаткову бюрократичну тяганину і незручна, як для самого іноземця, так і для юридичної особи, яка займається його працевлаштуванням.

Вже традиційно для українського законодавства Постанова передбачає застосування до мігранта одразу максимально жорсткого покарання за скоєння будь-якого порушення умов трудового контракту. Встановлення фактів використання праці іноземця на інших умовах, ніж ті, що зазначені у його трудовому контракті, навіть якщо ці порушення допущені з вини роботодавця, тягне за собою анулювання дозволу на працевлаштування та видворення іноземця за межі України. Підставою для анулювання дозволу і депортації іноземного працівника визначається і дострокове розірвання трудового договору, але при цьому Постанова не враховує того факту, що припинення трудових відносин може мати місце з ініціативи роботодавця або через невиконання ним умов трудового договору.

Слід вказати і на відсутність чіткого правового регулювання порядку пересування іноземців по території України та зміни ними місця свого перебування у державі. Стаття 3 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» вказує, що іноземці, які тимчасово перебувають в Україні, при зміні місця проживання зобов'язані повідомити про це органи внутрішніх справ, у яких зареєстровані їх паспортні документи, однак сама процедура такого повідомлення у будь-яких нормативних актах не виписана. Який конкретно термін (день, тиждень, місяць) не перебування іноземця за адресою реєстрації вважається зміною місця проживання, усно чи письмово іноземний громадянин повинен повідомляти про свій від'їзд органи внутрішніх справ — неврегульованість таких елементарних питань часто використовується міліцією для притягнення іноземців до адміністративної відповідальності.

Аналіз нормативної бази МВС України дає підстави стверджувати, що до сьогоденного часу міліція не має змістовних, ретельно виписаних відомчих документів щодо роботи з іноземцями і, в першу чергу, з питань протидії нелегальній міграції. Положення окремих наказів і вказівок МВС відкрито порушують свободи і права іноземців, суперечать Конституції України і, як це не парадоксально, закону України «Про міліцію».

У певній мірі знаковим в цьому сенсі став наказ МВС України від 31.07.2003 року № 829 «Про затвердження Основних напрямів службовій діяльності структурних підрозділів апарату МВС України і відповідних органів і підрозділів ГУМВС, УМВС, УМВСТ, внутрішніх військ МВС України по протидії незаконній міграції» — остання на сьогодні спроба міліції регламентувати порядок протидії нелегальній міграції.

Ігноруючи положення Закону України «Про міліцію», стаття 11 якого чітко обмежує коло осіб, відносно яких міліція може застосовувати процедуру дактилоскопії (затримані за підозрою у скоєнні злочину або за бродяжництво, взяті під варту, такі, що звинувачуються у скоєнні злочину або піддані адміністративному арешту), пункт 15 вказаного наказу вимагає від експертної служби ОВС забезпечити дактилоскопію іноземців, які ставляться міліцією на облік як нелегальні мігранти, а підрозділам інформаційних технологій доручає формування та ведення відповідної бази обліку «Мігрант».

Аналогічне порушення Закону України «Про міліцію», а саме отримання відбитків пальців нелегальних мігрантів, містять положення загального наказу МВС і Державного комітету у справах охорони державного кордону України від 20.07.2002 № 723/435 «Про затвердження Інструкції про порядок функціонування в органах внутрішніх справ і органах охорони державного кордону України обліку осіб, затриманих за порушення законодавства України про державний кордон і про правовий статус іноземців».

Зазначимо, що наказ МВС України № 829 від 31.07.2003 року через застарілість його положень у певній мірі сприяє скоєнню порушень прав іноземних громадян працівниками міліції при проведенні заходів із протидії нелегальній міграції. Як вже відзначалось, нелегальна міграція в Україні давно втратила свій стихійний характер і перетворилась у прибутковий бізнес, організовану контрабанду людей, якою займаються злочинні угруповання — чітко структуровані, з суворою ієрархією, технічно оснащені, з корупційними зв'язками в органах влади. На сучасному етапі робота міліції повинна бути націлена саме на припинення діяльності таких угруповань, виявлення організаторів функціонування каналів нелегальної міграції і перевізників нелегальних мігрантів. Це можливо лише за умови проведення, причому на високому професійному рівні, відповідних оперативно-розшукових заходів, у тому числі ефективної роботи негласного апарату та залучення технічних можливостей міліції.

Проте, МВС України, постійно проголошуючи тезу про загрозу українському суспільству від нелегальної міграції, наказом № 829-2003 р. поклала основні обов'язки по організації і координації роботи галузевих служб щодо протидії нелегальній міграції не на ГУБОЗ МВС України і його територіальні управління в областях, а на підрозділи громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб. Необхідно розуміти, що малочисельні та головне — не наділені правом здійснювати оперативно-розшукову діяльність, відділи паспортної служби не можуть бути організаторами роботи оперативних підрозділів по боротьбі з організованою чи економічною злочинністю та карного розшуку. Саме з причини такого викривленого ставлення до організації протидії нелегальній міграції ми маємо значну кількість порушень прав іноземців, оскільки цілком зрозуміле невміння працівників служби громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб забезпечувати реалізацію оперативних заходів призводить до того, що мішенню для міліції становляться не організовані злочинні угруповання, які займаються нелегальною міграцією, а іммігранти-одинаки з країн СНД на ринках України.

Слід вказати і на те, що порядок проведення процедур видворення та скорочення терміну перебування у державі чітко не виписаний в жодному нормативному документі МВС, а отже, не визначений і на сьогодні відсутній механізм захисту прав і свобод іммігрантів при розгляді питання про їх видворення або скорочення строку реєстрації. Статтею 32 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» передбачена можливість судового оскарження іноземцями рішень органів внутрішніх справ про видворення, але ця норма, як і багато інших, залишається виключно декларативною. Яким чином при оформленні матеріалів про видворення іноземцеві роз'яснюються його права, як він ознайомлюється з правовими наслідками цього видворення та повідомляється про шляхи його оскарження, як інформується про можливість скористатися правовою допомогою фахівця або висунути вимоги про присутність перекладача — ці важливі питання не відображаються у жодному нормативному акті МВС.

Взагалі нормативні акти міліції, проголошуючи можливість захисту іноземцями своїх прав і свобод, самого механізму здійснення цього захисту не роз'яснюють. Так, пункт 18

наказу МВС України від 01.12.2003 № 1456 «Про затвердження Інструкції про порядок продовження терміну перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства» передбачає можливість оскарження іноземцем рішення органу внутрішніх справ про відмову йому у проведенні реєстрації, але яким чином іноземець інформується про таку можливість, з наказу неясно.

Окремим питанням необхідно розглянути стан дотримання в Україні прав біженців та шукачів притулку, які традиційно визнаються однією з найуразливіших груп мігрантів. Відповідно до офіційної статистики, розміщеної на веб-сайті Державного комітету у справах національностей та релігій ([www.scnm.gov.ua](http://www.scnm.gov.ua)), станом на 01.01.2010 року в Україні зареєстровано 2 тисячі 334 біженці із 44 країн світу. Аналіз динаміки надання Україною статусу біженця свідчить, що починаючи з 2002 року кількість іноземців, які офіційно отримують захист в Україні, залишається незначною — протягом 2002–2009 років лише 536 іноземних громадян були визнані біженцями. Не став виключенням і 2010 рік, у якому статус біженця набули лише 44 особи (дані станом на 01.09.2010), що у 2,8 рази менше, ніж у 2009 році, коли біженцями було визнано 125 іноземців.

Такий стан справ зумовлений кількома причинами, у тому числі неопрацьованістю відповідного законодавства України, ускладненістю механізмів реалізації визначених ним прав біженців і шукачів притулку, правовою безграмотністю чиновників та їх байдужістю до проблем іноземців, а також періодичними змінами у політичній ситуації в державі. Можна стверджувати, що, незважаючи на те, що Україна приєдналась до Конвенції ООН про статус біженців від 1951 року та Протоколу до неї від 1967 року, має власний Закон «Про біженців», забезпечення дотримання прав іноземних громадян цієї категорії продовжує залишатись на досить низькому рівні, що відмічається чисельними міжнародними та вітчизняними експертами.

Слід зазначити, що Конвенція про статус біженців та Протокол до неї були ратифіковані Україною лише у 2002 році, вже після видання власних законодавчих актів, які регламентують порядок перебування в державі іноземців, у тому числі біженців та шукачів притулку. Проте дуже важливим є той факт, що Україна приєдналась до вищевказаної Конвенції без будь-яких застережень, а тому, у відповідності із Законом України «Про міжнародні договори», при виникненні правових колізій між окремими нормами внутрішньодержавного та міжнародного правового акту, повинні застосовуватись саме положення міжнародного договору, що не завжди забезпечується у реальному житті. Так, чи не головною проблемою для біженців є питання працевлаштування, і причинами ускладнень є не тільки безробіття у державі, незнання іноземцями української мови або відсутність документів про фахову кваліфікацію, а і наявність певних протиріч у законодавстві. Закон України «Про зайнятість населення» (стаття 6 пункт 2) поширює законодавство про зайнятість виключно на іноземних громадян та осіб без громадянства, які постійно проживають в Україні. У той же час біженці, відповідно до закону України «Про біженців», розглядаються як іноземні громадяни чи особи без громадянства, які знаходяться в Україні на законних підставах. Така, на перший погляд, незначна розбіжність у формулюванні, призводить до того, що біженці не завжди можуть отримати у центрах зайнятості допомогу у пошуках роботи, визначенні статусу безробітного та виплати соціальної допомоги.

Необхідно зазначити, що навіть за таких умов правова захищеність іноземців, які в офіційному порядку набули в Україні статус біженців та документовані відповідними посвідченнями, набагато вище, ніж шукачів притулку — однієї з самих безправних категорій іноземців. Показовим у цьому сенсі є той факт, що, відповідно до Закону України «Про іноземців та осіб без громадянства», біженцям надаються рівні з громадянами України права на трудову діяльність, освіту чи охорону здоров'я, а шукачі притулку такої преференції позбавлені. Таким чином, шукачі притулку до отримання статусу біженця (а така процедура нерідко затягується на багато місяців) фактично позбавляються економічних та соціальних прав і вимушені шукати будь-які шляхи забезпечення свого існування, в тому числі і в обхід існуючого законодавства.



Сигналом про наявність такої проблеми в Україні є розміщене у засобах масової інформації рішення Святошинського районного суду м. Києва за результатами розгляду матеріалів Святошинського районного управління міліції про притягнення до відповідальності шукача притулку з Узбекистану Х., який був затриманий міліцією за здійснення торгівельної діяльності. Своєю постановою від 22.02.2010 суд визнав, що так як стосовно іноземця «прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця», то у його діях відсутні подія та склад правопорушення. Проте вказаний факт необхідно розцінювати лише як приклад неупередженого та гуманного судового рішення, оскільки чинне законодавство України чітко не визначає можливі шляхи працевлаштування шукачів притулку .

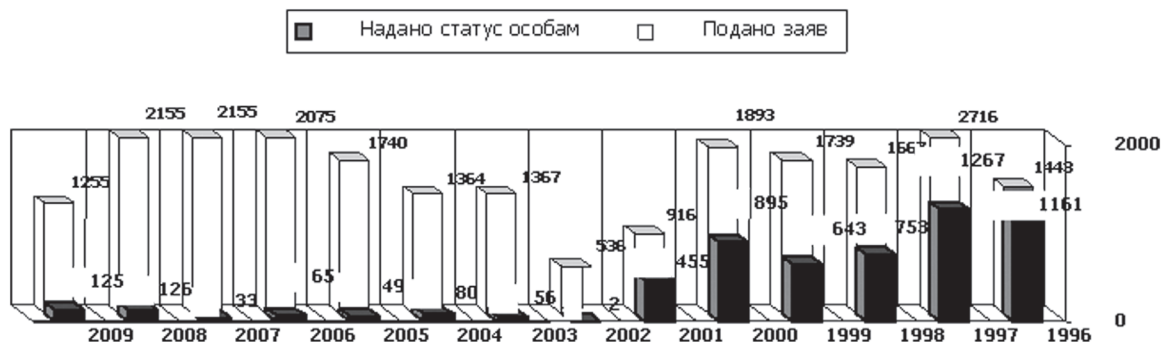
Стаття 20 Закону України «Про біженців» своїм першим пунктом визначає, що «особа, якій надано статус біженця, має рівні з громадянами України права на свободу пересування, вільний вибір місця проживання, вільне залишення території України, за винятком обмежень, які встановлені законом», проте на практиці, знову таки з причини неопрацьованості українського законодавства, реалізація цих прав можлива лише через складну бюрократичну процедуру. В Україні порядок зміни фізичною особою свого місця проживання регулює Закон «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», дія якого поширюється як на громадян України, так і на іноземців, що перебувають в державі на законних підставах. Враховуючи те, що біженці відносяться саме до цієї категорії іноземців, порядок зміни ними адреси свого проживання повинен здійснюватись максимально просто. Однак, стаття 6 вказаного закону передбачає, що будь-яка особа, змінивши місце проживання, зобов'язана протягом 10 днів зареєструватись за новою адресою, подавши для цього в органи внутрішніх справ відповідну письмову заяву, *свій паспортний документ* та талони зняття з реєстраційного обліку. Зазначене положення зовсім не враховує той факт, що біженці взагалі не мають паспортного документа — посвідки на проживання в Україні і просто не можуть виконати зазначену умову проведення реєстрації. Вказане призводить до того, що переїзд біженця на проживання до населеного пункту іншої області, можливий лише після попереднього письмового погодження цього питання між територіальними органами Державного комітету у справах національностей та релігій і Служби громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України як за місцем майбутнього, так і попереднього проживання. Така процедура досить тривала у часі, крім цього біженець, на відміну від громадян України, вимушений неодноразово відвідувати чиновників зазначених органів, писати відповідні заяви тощо. Разом з тим, вказана проблема може бути легко вирішена, якщо іноземцю, на підставі отриманого посвідчення біженця, територіальним підрозділом служби громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України буде видаватись тимчасова посвідка на проживання, що, за умов внесення відповідних змін до законодавчої бази, значно спростить не тільки процедуру реєстрації місця проживання біженців, а і їх працевлаштування, отримання медичної допомоги тощо.

У свою чергу, шукачі притулку, передавши клопотання про отримання статусу біженця у певний територіальний орган Державного комітету у справах національностей та релігій і зареєструвавши відповідну довідку у підрозділі внутрішніх справ, взагалі практично не мають можливості змінити місце свого проживання, оскільки повинні очікувати прийняття рішення і отримання остаточної відповіді на своє клопотання саме через цей територіальний орган. Такий стан справ можна розцінювати, як порушення статті 33 Конституції України, яка гарантує свободу пересування та вільний вибір проживання кожному, хто на законних підставах перебуває на її території.

Аналіз статистичних даних Державного комітету у справах національностей та релігій свідчить, що починаючи з 2002 року кількість позитивно вирішених клопотань іноземців про отримання статусу біженців у їх відсотковому відношенні до загальної кількості звернень залишається незначною.

## ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

Динаміка надання статусу біженця у порівнянні із кількістю поданих заяв з 1996 до 2009 року



Не змінилась на краще ситуація і у 2010 році — станом на 01.09.2010 статус біженця отримало лише 5,7% від загальної кількості тих, що звернулись з відповідними заявами. Така статистика наглядно свідчить як про жорсткість встановлених Україною критеріїв отримання іноземцями статусу біженця, так і про необхідність підвищення правової грамотності шукачів притулку, що також повинно бути реалізовано за участю держави. Слід зазначити і те, що у 2009–2010 роках ситуація безперечно ускладнювалась і тими «урядовими війнами», які з політичних міркувань велись в Україні навколо створення Державної міграційної служби. Її діяльність то розпочиналась, то зупинялась і, зрештою, постановою Кабінету Міністрів від 07.07.2010 № 559, зазначена служба була ліквідована. Вказане призвело до того, що протягом 2009–2010 років значна кількість шукачів притулку не мала можливості отримувати посвідчення біженця або звертатись до суду з оскарженням рішень про відмову у його видачі.

Незначна питома вага легалізованих біженців до загальної чисельності іноземців-претендентів породжує нову проблему: «Як бути з іноземцями, які прибули в Україну у пошуках захисту, але відповідно до законодавства, з тих чи інших причин не мають права на отримання статусу біженця?» Позиція влади, у першу чергу органів внутрішніх справ, жорстка і неухильна — такі іноземці повинні повернутись до країни проживання або, у крайньому випадку, просто виїхати з України. Проте подібне судження є не просто негуманним, а і незаконним, оскільки Україна, приєднавшись до Конвенції ООН проти катувань та інших видів жорстких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження чи покарання, у відповідність із статтею 3 цієї Конвенції взяла на себе зобов'язання не повертати до країни проживання будь-яку особу, якщо останній у цій країні загрожує застосування катувань.

Таким чином, в Україні виникає гостра потреба у законодавчому забезпеченні додаткового захисту прав саме тих іноземців, які, з одного боку, не мають права отримати у нашій державі статус біженця, а з другого — не можуть бути вислані до країни свого походження у відповідності з положеннями Конвенції проти катувань. Вирішення такого важливого питання можливе як шляхом видання окремого нормативно-правового акту (на кшталт Постанови Кабінету Міністрів України від 26.06.1996 № 674 «Про заходи щодо надання допомоги особам, які змушені були залишити місця постійного проживання в Автономній Республіці Абхазія Грузії та прибули в Україну»), так і внесенням доповнень до закону України «Про біженців».

Особливе занепокоєння викликає той факт, що протягом 2010 року правоохоронні органи, незважаючи на всі застереги правозахисної спільноти про протиправність таких дій, продовжили відверте переслідування шукачів притулку. На жаль, вже тривалий час в Україні спостерігається насторожене і відверто негативне ставлення міліції до іммігрантів та нерозуміння елементарної істини, що для певної частини іноземців залишення своєї домівки — це не забаганка, а спроба врятувати життя і свободу. Правоохоронці,

через недостатній рівень правової обізнаності, продовжують бачити у шукачах притулку виключно осіб, які прибули в Україну з незрозумілою метою та ототожнюють поняття «нелегальний мігрант» та «шукач притулку». Враховуючи майже необмежені повноваження українських правоохоронців при вирішенні долі того чи іншого іноземця, така спотворена свідомість співробітників міліції безперечно призводить до порушень прав і свобод шукачів притулку.

За повідомленням «Української ради з питань біженців» та ГО «Центр Соціальна Дія» (проект «Без кордонів») у 2010 році продовжували мати місце випадки затримання органами внутрішніх справ громадян Узбекистану, які приїхали в Україну у пошуках притулку через переслідування у країні походження. Так, в червні–липні 2010 року у Київській області співробітники міліції затримали шукачів притулку з Республіки Узбекистан Уміда Хамроева, Косіма Дадаханова, Уткіра Акрамова та Шоділбека Соїбжонов. Причиною затримань було оголошення вказаних осіб у розшук узбецькою владою, а метою — їх екстрадиція до Узбекистану. Показово, що всі згадані шукачі притулку розшукувались за статтями КК Узбекистану, які зазвичай застосовуються до політичної опозиції («Замах на конституційний лад Республіки Узбекистан», «Виготовлення чи поширення матеріалів, які містять загрозу громадській безпеці та суспільному ладу»). Зазначені шукачі притулку ніколи не приховували факту їх переслідування узбецькою владою і саме через це прибули в Україну у пошуках захисту. 26 липня 2010 року Європейський Суд заборонив владі України видавати вказаних чотирьох заарештованих до Узбекистану, і тільки цей факт дає підстави сподіватись, що Україна нарешті розгляне належним чином заяви узбецьких шукачів притулку і до закінчення такого розгляду не зможе повернути їх до Республіки Узбекистан.

Масове застосування катувань до людей в Узбекистані — факт загальновідомий, як і те, що Європейський Суд з прав людини вже неодноразово визнавав екстрадицію шукачів притулку до Узбекистану порушенням статті 3 («Заборона катувань») Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Цей факт, безперечно, відомий і міліції, оскільки у 2009 році правозахисними організаціями було проведено ряд акцій протесту проти повернення до Республіки Узбекистан шукачів притулку з цієї країни та роз'яснювальну роботу у правоохоронних органах про неприпустимість таких дій. Проте до теперішнього часу пріоритетом діяльності української міліції залишається робота по виконанню запитів влади Узбекистану про оголошення у розшук своїх опонентів, а не послідовне дотримання норм міжнародного права.

Керівництвом МВС України та Департаменту служби громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, не приділяється належна увага роз'ясненню персоналу міліції порядку роботи з біженцями та шукачами притулку, відповідні нормативні акти та вказівки в МВС майже не видаються і до територіальних підрозділів направляються. У свою чергу, саме низька правова обізнаність працівників органів внутрішніх справ у багатьох випадках є причиною необрунтованих затримань вимушених іммігрантів, у тому числі і тих, які мають при собі передбачені законодавством, але невідомі, а тому і незрозумілі для правоохоронців, дозвільні документи на перебування в Україні.

За повідомленням Харківського обласного благодійного фонду «Соціальна служба допомоги», який є виконавчим партнером УВКБ ООН у Сумській та Харківській областях, 16 червня 2010 року дільничним інспектором Московського РВ ХМУ ГУМВС України в Харківській області був затриманий неповнолітній громадянин Кот-д'Івуар Соумахоро Моулоук Соулеймане. На момент затримання іноземець мав при собі позовну заяву до адміністративного суду з штампом про її прийняття. Довідку про звернення до суду в Управлінні міграційної служби в Харківській області Соумахоро Моулоук Соулеймане мав намір отримати 17 червня 2010 року (тобто у день прийому) та у цей же день зареєструвати її в ГІРФО Харківської області.

Протягом дня неповнолітній іноземець утримувався у райвідділі міліції, незважаючи на те, що представники НУО — ХОБФ «ССП», дізнавшись про зазначене затримання, неодноразово зв'язувались по телефону з Московським райвідділом та роз'яснювали черговому причину відсутності у іноземця паспортних документів.

Під час перебування Соумахоро Моулоук Сулеймана у міліції його примусили підписати протокол про адміністративне правопорушення, зміст якого іноземцю невідомий, оскільки він практично не володіє українською або російською мовою, та повідомили про необхідність сплати ним штрафу. Це є порушенням положень статті 24-1 КУпАП, яка не передбачає застосування до неповнолітніх такого виду стягнення. Крім цього, при складанні адміністративного протоколу перекладач для вільного спілкування іноземця з правоохоронцями не запрошувався, копії підписаних під примусом міліціантів документів Соумахоро на руки не отримав.

Про поширеність випадків необгрунтованого затримання шукачів притулку наочно свідчить той факт, що лише у місті Харків і тільки протягом січня-серпня 2010 року ХОБФ «Соціальна служба допомоги» було зафіксовано 18 випадків затримання іноземців цієї категорії, які доставлялись до підрозділів міліції, незважаючи на наявність довідки, яка дозволяє шукачу притулку перебування у державі до прийняття остаточного рішення щодо можливості отримання статусу біженця.

### ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Уряд України, незважаючи на офіційно задекларований національний правовий режим перебування іноземців в державі, на практиці обрав курс проведення постійних обмежувальних та примусових заходів стосовно мігрантів, практично ігноруючи інші, більш гуманні, але не менш ефективні важелі впливу на міграційну ситуацію — імміграційна амністія, виважена і вигідна для держави політика працевлаштування іноземців, заходи із сприяння їх адаптації в українську громаду тощо.

Яскравим прикладом виконання такої спотвореної політики є Міністерство внутрішніх справ України, реальна позиція та публічна риторика керівників якого стосовно ставлення до іноземних громадян кардинально різняться. У 2010 році міліцейським відомством практично не зроблено жодного кроку вперед у покращенні рівня забезпечення дотримання прав і свобод іммігрантів, незважаючи на те, що саме міліція повинна бути ініціатором проведення змін певних норм чинного законодавства на більш зручні та гуманні. У моделі взаємовідносин «міліція-іммігрант», правоохоронна структура залишається виключно органом покарання, який, повністю відмовившись від надання іноземним громадянам функцій консультативно-допоміжного характеру, охоче здійснює функції примусу, виправдовуючи свої жорсткі дії багато у чому надуманими та нав'язаними суспільству твердженнями про загрозу державі від нелегальної міграції, боротьбу з якою МВС веде формально і неефективно.

Міліцейське відомство повинно кардинально змінити принципи побудови своєї внутрішньої «міграційної політики» та стати ініціатором проведення таких змін на загальнодержавному рівні, для чого в першу чергу необхідно:

- скасувати, як застарілий та неефективний, наказ МВС України від 31.07.2003 року № 829 «Про затвердження Основних напрямків службової діяльності структурних підрозділів апарату МВС України та відповідних органів і підрозділів ГУМВС, УМВС, УМВСТ, внутрішніх військ МВС України по протидії незаконній міграції». Розробити новий відомчий нормативно-правовий документ, який переорієнтує діяльність міліції із проведення заходів по відстеженню етапів перебування іноземців в державі на боротьбу з організованим незаконним переправленням іноземців через територію України до країн Західної Європи. При цьому головну роль у розробці та реалізації заходів із протидії нелегальній міграції в системі МВС повинна відігравати не служба громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, а Головне управління боротьби з організованою злочинністю;

## **XXII. ЗАХИСТ ПРАВ ІНОЗЕМЦІВ, БІЖЕНЦІВ ТА ШУКАЧІВ ПРИТУЛКУ**

---

- націлити діяльність підрозділів Державного департаменту громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб не тільки на виконання функцій контролю за перебуванням мігрантів на території України, а в першу чергу на надання іноземцям функцій допоміжного та консультаційного характеру;
- розробити та затвердити нові відомчі інструкції з детальним визначенням порядку та підстав для проведення видворення іноземних громадян з України, де окремим розділом передбачити положення щодо забезпечення дотримання прав і свобод іноземців;
- ініціювати розроблення та прийняття державного нормативно-правового акту щодо гарантування дотримання прав шукачів притулку, які не можуть офіційно отримати в Україні статус біженця, та визначення порядку їх тимчасової легалізації на території держави;
- підготувати та направити до територіальних підрозділів міліції для використання у практичній діяльності Методичні рекомендації щодо порядку перевірки законності перебування в Україні шукачів притулку з обов'язковим додатком у вигляді зразків документів, на підставі яких іноземцям дозволяється проживати в Україні;
- доручити науковцям МВС України провести юридичну оцінку відповідності положень законів України, КУпАП, інших нормативно-правових актів, які регулюють перебування іноземців в державі, міжнародним нормам права та розробити проекти відповідних змін до законодавства, в першу чергу до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства».

## XXIII. ПРАВА ЖІНОК ТА ГЕНДЕРНА РІВНІСТЬ<sup>1</sup>

Гендерна проблематика як частина гуманітарної та соціальної політики, а також в контексті дотримання прав людини ніколи не була пріоритетною для української влади (навіть на рівні декларацій). Її можна навіть ідентифікувати як маргінальний напрямок. Так, серед принципів реалізації політики, серед цілей «Українського прориву» досягнення гендерної рівності не згадувалося<sup>2</sup>. У передвиборчій програмі президента Януковича обіцянок щодо досягнення гендерної рівності як засадничої цінності демократичного суспільства також не було<sup>3</sup>. Тим не менш події 2010 року показали, що гендерна політика стає реальною політикою, а порушення прав жінок та гендерна дискримінація є складовими сучасного життя.

Хоча українське законодавство практично не має положень, що закріплювали б дискримінацію жінок, але декларація рівних прав чоловіків та жінок в Конституції ще не є гарантом реальної рівноправності. Щоденна практика засвідчує, що гендерний паритет, проголошений Основним законом України, в реальному житті часто порушується, хоча переважно в прихованому вигляді.

Демографічна ситуація в Україні погіршується, у зв'язку як з міграційними процесами, так і більш низькою тривалістю життя чоловіків порівняно з жінками.

Вагомою проблемою та порушенням права на гендерну рівність є розрив в доходах жінок та чоловіків, які у жінок, зайнятих в державному секторі економіки, на 30% нижче доходів чоловіків. За даними Держкомстату України середньомісячна заробітна плата жінок за січень — вересень 2007 року склала 1091 грн., що становить 72,2% зарплати чоловіків. Робочий день жінок довший, ніж у чоловіків, так як слід враховувати ще й те, що крім основної роботи, жінки виконують ще й домашню. Жінки першими втрачають роботу, а відповідно — і джерела існування для себе та своєї сім'ї.

Слід визнати факт прихованої дискримінації, що вкоренилася в суспільній свідомості, консервативних гендерних стереотипах. Коли місце та роль жінки пов'язуються виключно з сім'єю, а чоловіка — з суспільною діяльністю. Тож не представленість жінок в сфері прийняття рішень суперечить принципам демократичного розвитку і є також виявом гендерної нерівності в Україні.

За кількістю жінок у парламенті Україна займає 110 місце серед 188 країн. При цьому рівень освіти жінок не нижчий, ніж у чоловіків. Насильство в сім'ї та торгівля людьми також мають гендерне забарвлення.

В складі Кабінету Міністрів України (2010 р.) нема жодної жінки.

Різниця в заробітній платі жінок і чоловіків за працю рівної цінності складає більше 30% на користь останніх.

---

<sup>1</sup> Підготовлено К. Левченко, Міжнародний жіночий правозахисний центр «Ла Страда-Україна»

<sup>2</sup> (<http://vybory.org/articles/821.html>).

<sup>3</sup> (<http://vsiypravda.com/elections/cpr4334>)

Сексизмом (дискримінація за ознакою статі) та ейджизмом (дискримінація за віком) переповнені оголошення про працевлаштування. В них незаконно містяться *вимоги щодо віку, статі, і навіть зовнішнього вигляду бажаного працівника*.

Надзвичайно поширеною є практика відмови у прийомі на роботу на підставі сімейного стану та віку жінки. Зокрема, дискримінації при прийомі на роботу зазнають *незаміжні жінки, жінки з малими дітьми і жінки віком понад 40 років*. При цьому освіта, досвід та професійні якості до уваги просто не беруться. Як правило, у вищих навчальних закладах дівчата навчаються краще за хлопців, проте, при розподілі керівних посад надається перевага чоловікам.

У звіті про виконання Україною Цілей розвитку тисячоліття (2010 рік) називаються основні чинники, які гальмують ліквідацію гендерної дискримінації в країні. Серед них експерти основними перешкодами вважають незавершеність процесу гендерних перетворень, потребу подальшого розвитку гендерної статистики, яка б повно та комплексно висвітлювала проблеми гендерного розвитку в різних сферах суспільного життя, існування сталих гендерних стереотипів у суспільстві, а також недостатній рівень розвитку соціально-побутової інфраструктури.

Серед інших поширених форм дискримінації, з якими жінки стикаються вже на робочому місці, є відмова у наданні відпусток у зв'язку з вагітністю і пологами, чи для догляду за дітьми, виплата гарантованих державою коштів, обмеження можливостей професійного зростання, сексуальні домагання, насильство в сім'ї.

Подвійне навантаження на жінок, які працюють і в суспільному, і в домашньому господарстві, не зменшується. При цьому домашня праця такою не вважається і не оплачується. Вимушене проведення часу дому в декретних відпустках в ситуації нерозвинутості інфраструктури дитячих садків та інших закладів для дітей при мізерних виплатах на дитину призводить до дискваліфікації жінок, зменшення їх конкурентоспроможності на ринку праці, незнанню та нерозумінню своїх трудових та соціальних прав.

Виправити ситуацію з гендерною дискримінацією має гендерна політика, основними напрямками реалізації якої є: утвердження гендерної рівності; недопущення дискримінації за ознакою статі; застосування позитивних дій; забезпечення рівної участі жінок і чоловіків у прийнятті суспільно важливих рішень; забезпечення рівних можливостей жінкам і чоловікам щодо поєднання професійних та сімейних обов'язків; підтримку сім'ї, формування відповідального материнства і батьківства; виховання і пропаганду серед населення України культури гендерної рівності, поширення просвітницької діяльності у цій сфері; захист суспільства від інформації, спрямованої на дискримінацію за ознакою статі.

Що дають гендерна політика та гендерний мейнстрімінг? Вони мають бути інструментами вирішення існуючих соціальних проблем, зняття соціальної напруги в суспільстві за рахунок уваги до інтересів та потреб окремих соціально-демографічних груп населення та їх врахування в діяльності державних структур, органів місцевого самоврядування, бізнесу тощо.

Але інструментів та механізмів, якими це все має бути досягнуто, як не було в минулому Уряді, так і не прогнозується й тепер. Відсутні навіть декларації намірів щодо діяльності в цьому напрямі, що може розглядатися як відсутність розуміння самої можливості існування таких інструментів по задіюванню існуючого соціального потенціалу. Такими інструментами є гендерно-дезагрегована статистика, в тому числі з кадрових питань на всіх рівнях і всіх сферах, гендерне бюджетування, гендерно-правова експертиза чинного законодавства та проектів нормативно-правових актів тощо.

Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту має розглядати скарги на факти дискримінації і надавати свої рекомендації. Для їх розгляду в 2009 році була створена спеціальна експертна комісія, положення про яку, затверджене наказом Міністра у справах сім'ї, молоді та спорту. Поки жодного рішення комісії нема. Але експерти вважають, що подібна комісія має бути незалежною від одного органу влади.

Слабка координація діяльності на цьому рівні в минулому є й сьогодні проблемним питанням, так само як і залучення представників громадянського суспільства до участі в формуванні та реалізації гендерної політики.

Основним стримуючим фактором професійної активності жінок залишається відсутність якісної допомоги у вихованні дітей та виконанні домашньої роботи.

Досить поширеними в українському суспільстві залишаються уявлення щодо традиційного розподілу гендерних ролей між суспільним та приватним життям, зайнятістю на ринку праці та в домашньому господарстві, «чоловічими» та «жіночими» професіями та видами діяльності. Недостатнє залучення чоловіків до виконання сімейних і батьківських обов'язків ускладнює для жінок поєднання професійної діяльності та виконання домашніх обов'язків, можливості кар'єрного просування, участі у політичному житті та прийнятті суспільно важливих рішень. Очікується, що чоловіки будуть годувальниками, і соціальне небажання сприйняти чоловіків, які не виконують роль годувальника, також сприяє їх ризиковій поведінці. Традиційний гендерний розподіл соціальних ролей досі закріплюється у шкільних підручниках та освітніх програмах, посилюється практикою представлення жінок у ЗМІ та рекламі, у висловлюваннях вищих керівників держави.

Тож окреслені проблеми зосереджують завдання гендерного розвитку в Україні на забезпеченні рівних можливостей у суспільно-політичному житті та державному управлінні, скороченні розриву в рівні доходів жінок і чоловіків, формуванні механізмів захисту від дискримінації та сексуальних домагань, протидія гендерним стереотипам, захист від насильства тощо.

Серйозні зміни політичних орієнтирів у зв'язку із президентськими виборами 2010 року дають підстави для виділення двох періодів в цій сфері.

2009 — лютий 2010 року. Внесення малозначущих змін до законодавства у зв'язку із прийняттям Закону «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». Наказ Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту № 4374 від 16 грудня 2009 року «Про Експертну раду з питань недопущення всіх форм дискримінації за ознакою статі». Період активної співпраці державних, міжнародних та громадських організацій. Комунікація з Комітетом ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок. Захист Україною шостої та сьомої об'єднаної доповіді про виконання Конвенції ООН про ліквідацію дискримінації щодо жінок. Отримання рекомендацій від Комітету ООН, відповіді на які мають бути надані в наступній доповіді (планова дата захисту — 2014 рік). Голосування більшості Верховної Ради проти гендерного квотування. Пекін +15.

Лютий 2010 — по теперішній час. Зміна політичних орієнтирів держави. Публічні гендерно-дискримінаційні виступи вищих керівників держави. Увага до цих проблем з боку міжнародного співтовариства. Початок роботи над новою програмою сприяння впровадженню гендерної рівності в українському суспільстві. Перші публічні кроки українського уряду, спрямовані на погіршення становища українських жінок — підвищення пенсійного віку, збільшення страхового стажу на 10 років (з 20 до 30). Підготовка державної доповіді про виконання Україною Цілей Розвитку Тисячоліття та представлення її в ООН. Наказ Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту № 306 від 06.09.2010 № 306 «Про Експертну раду з питань розгляду звернень за фактами дискримінації за ознакою статі», який фактично є ідентичним прийнятому в 2009 році без його відміни.

Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2010 рік (Антикризова програма) серед основних завдань соціальної політики у сфері підтримки сім'ї містить «забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків в усіх сферах суспільного життя, протидія насильству за ознакою статі та торгівлі людьми» (с. 19)

Звернемо увагу на очікувані результати реалізації програми: зменшення кількості випадків насильства в сім'ї, зменшення випадків дискримінації за ознакою статі, зменшення кількості потерпілих від торгівлі людьми (с. 21). Самі по собі позитивні, на практиці вони будуть призводити до фальсифікації та укриття даних про факти гендерної дискримінації, про правопорушення, пов'язані із насильством в сім'ї та злочини торгівлі людьми. Такий



висновок впливає з того, що всі зазначені явища на сьогодні є латентними в українському суспільстві і тому зростання статистики хоча б частково відображує вихід цих явищ з тіні. Крім того, статистика фіксує лише невеликий відсоток випадків названих порушень та злочинів, і тому її зменшення або збільшення не є однозначним свідченням також зменшення або збільшення їх кількості. На зміни цифр можуть впливати різні фактори. Що стосується, наприклад, фактів гендерної дискримінації, то вони взагалі фіксувалися одиницями, тож зменшуватися їм взагалі нема куди. Таким чином невірно задані індикатори можуть негативно впливати на активність роботи різних державних структур в частині ідентифікації та реєстрації цих фактів.

Водночас в тих сферах, де впливовими є саме гендерні чинники, вони не знайшли свого не тільки відображення, але й згадування. Так, в частині аналізу соціальних чинників погіршенні ситуації в країні серед соціальних виділень такий чинник як демографічна криза. Однак при цьому такий її вияв, як серйозний гендерний дисбаланс у співвідношенні кількості чоловіків та жінок не згадується<sup>4</sup>. Так саме, як не згадуються і серйозний гендерний розрив у розмірах заробітної плати чоловіків та жінок (с. 8).

Програмою економічного та соціального розвитку планується скорочення переліку державних цільових програм, що будуть фінансуватися з державного бюджету, залишивши ті із них, реалізація яких спрямована на вирішення невідкладних проблем у 2010 році (державні цільові програми, які не увійдуть до вказаного переліку, фінансувати переважно за рахунок інших джерел надходження коштів (місцеві бюджети, кошти замовників та ін.) — Мінекономіки, Мінфін, інші центральні органи виконавчої влади (с. 10). Є серйозне побоювання, що нова програма сприяння впровадженню гендерної рівності, яка має розроблятися державою, не увійде до цього пріоритетного переліку.

В 2000 році Україна приєдналася до Цілей Розвитку Тисячоліття — документу, розробленого ООН і затвердженого 189 державами світу, започаткувала процес досягнення світовою спільнотою визначених до 2015 року результатів у тих сферах, де нерівномірність глобального людського розвитку виявилася найгострішою. Серед восьми основних цілей міститься і та, яка стосується питань досягнення в глобальному масштабі гендерної рівності. Перед Україною завдання сформульоване як досягнення гендерного співвідношення на рівні не менше ніж 30% тієї чи іншої статі в представницьких органах влади та зменшити наполовину розрив в доходах жінок та чоловіків.

#### 1. ПОДІЇ 2009–2010 РОКУ

1. Створення Експертної Ради з розгляду фактів дискримінації за ознакою статі.
2. Підготовка та захист Україною доповіді про виконання Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок в однойменному Комітеті ООН 21 січня 2010 року.
3. Провал парламентською більшістю ідеї введення квот при виборах народних депутатів. Депутати від БЮТ М. Томенко та О. Бондаренко ще у 2007 році зареєстрували законопроект 1232 щодо забезпечення прав та можливостей жінок і чоловіків у виборчому процесі, яким пропонувалося включення до кожної п'ятірки у виборчих списках кандидатів обох статей. За результатами голосування парламентською більшістю 9 лютого 2010 року цей законопроект було відхилено та знято з розгляду ([http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?pf3511=31114](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=31114)).

---

<sup>4</sup> «Демографічна криза (загроза утворення дефіциту робочої сили, передусім кваліфікованої; збільшення демоекономічного навантаження на працездатне населення та соціальні статті бюджету у зв'язку із старінням населення; гальмуванням науково-технічного прогресу)» (с. 8);

4. Запрошення на роботу до Адміністрації Президента в якості заступниць Голови Адміністрації значної кількості жінок — Анни Герман, Олени Лукаш, Ірини Акімової.
5. Зменшення відсотку жіночого представництва у Верховній Раді України у зв'язку із ротацією депутатів Партії Регіонів та приходом 22 нових, серед яких — жодної жінки. Зараз в Верховній Раді 34 жінки — народних депутата, що дорівнює 7,5%.
6. Суто чоловічий склад українського уряду. Продовження існування пірамідальної тенденції представленості жінок у владних структурах — чим вище, тим менше.
7. Патріархатні заяви голів держави — Президента та прем'єр — міністра. Наприклад, заява Президента України у Львові 27 травня 2010 року про те, що «економіка — це така чутлива жінка, до якої не можна підходити просто так, без розуму» (<http://www.unian.net/ukr/news/news-378794.html>) є не тільки черговою демонстрацією браку розуміння суті гендерної рівності як засадничої європейської цінності та принципу дотримання прав людини, але й відсутністю компетентних та кваліфікованих фахівців з цих питань як в Уряді, так і серед радників Глави держави. Подібної відкритої та публічної зневаги принципами демократії та цивілізованого розвитку українські керманічі не виказували давно.  
До цього, ще будучи кандидатом в Президенти, він відправив жінок на кухню (<http://www.unian.net/rus/news/news-358158.html>), а прем'єр-міністр 19 березня 2010 року висловився про те, що «реформи — не жіноча справа», обмежуючи тим самим жінкам участь в управлінні державними справами (<http://www.unian.net/ukr/news/news-368344.html>).
8. Певним позитивом в цій сфері можна вважати створення посади представника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань недискримінації, що дає підстави говорити про появу уваги з боку Уповноваженого Верховної Ради з прав людини до гендерної проблематики, що має бути невід'ємною частиною її діяльності відповідно до статті 18 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» та статті 9 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей чоловіків та жінок». Представником відкрите провадження з питань гендерної рівності. Водночас відповіді на звернення громадян щодо допомоги у роз'ясненні їх прав у зв'язку із дискримінаційними висловами М.Я. Азарова навіть після 30-ти денного терміну надано не було. Активізації діяльності Уповноваженого Верховної Ради з прав людини в цьому напрямку, в тому числі публічної, не спостерігається.
9. 27 квітня 2010 року, відповідаючи на питання членів Парламентської асамблеї Ради Європи, В. Янукович заявив, що готовий в найближчому майбутньому зробити подальші кроки, щоб підняти це питання (гендерну політику) на новий високий рівень. Вперше посадовій особі такого високого рівня задавалися питання стосовно прав жінок та гендерної рівності. За свідченням низки депутатів ПАРЕ, вони здивовані ретроградністю поглядів керівників української держави щодо гендерної рівності і саме тому задавали питання Президенту України під час його виступу.
10. Перший судовий позов із скаргою на дискримінацію за ознакою статі з приводу висловлення прем'єр-міністра. Визначення вислову М.Я. Азарова як дискримінаційного не викликало сумніву у жодного з експертів і навіть політиків в інших державах. Водночас прес-служба Кабінету Міністрів (<http://novynar.com.ua/politics/108872>) та Міністерство юстиції повністю заперечують в цьому вислові факт дискримінації. Печерський суд м. Києва прийняв рішення визнати цей вислів виявом свободи слова та особистої думки М. Азарова. Подана апеляційна скарга. Справа триває. Публічна дискусія навколо цього вислову стає іспитом для державних структур, які мають опікуватися захистом прав громадян, в тому числі й на недискримінацію. Вона вже показала повну неспроможність механізмів захисту від гендерної дискримінації, які закладені законодавством у Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». Так, Міністерство України у справах сім'ї,

молоді та спорту як уповноважений орган державної влади у сфері гендерної політики має розглядати скарги на факти дискримінації і надавати свої рекомендації. Для їх розгляду в 2009 році була створена спеціальна експертна комісія, положення про яку, затверджене наказом Міністра у справах сім'ї, молоді та спорту. Але виявилась ситуація, коли скарга прийшла на дії прямого керівника Міністерства — прем'єр-міністра України. І механізм розгляду скарг показав свою повну неспроможність. Свідомством тому — відповідь Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту скаргникам, в якій дискримінаційний за своєю суттю вислів названий виявом позитивних дій, як вони сформульовані в статті 6 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». Ця ситуація ще раз підтвердила правильність експертних висновків про необхідність створення та існування незалежної комісії по розгляду подібних скарг.

11. Гучна судова справа щодо звільнення на підставі сексуальних домагань в Харкові ([http://ukr.mediarport.ua/news/criminal/20073/Суди\\_через\\_звільнення\\_та\\_сексуальні\\_домагання.\\_Харків'янка\\_виграла\\_першу\\_справу](http://ukr.mediarport.ua/news/criminal/20073/Суди_через_звільнення_та_сексуальні_домагання._Харків'янка_виграла_першу_справу)).
12. Заяви керівників держави щодо можливостей та швидко досягнутих результатів гендерних перетворень в Україні. У тому числі під час проведення першої для новообраного керівництва Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту та інших центральних органів державної влади наради з гендерних питань 11 червня 2010 року. В якості прикладу в цьому плані можна також навести виступи прем'єр-міністра Азарова М.Я., який після зустрічі з керівництвом Республіки Фінляндії заявив, що його переконали, що жінки можуть працювати в Уряді і в найближчому часі вони там будуть працювати, які не можуть бути підкріплені ніякими практичними діями. Водночас заяви про неможливість виконання Цілей Розвитку тисячоліття в частині зменшення розриву у рівні оплати праці жінок та чоловіків та збільшення представництва жінок на вищих щаблях влади.
13. Введення на початку червня 2010 року посади радника прем'єр-міністра з гендерних питань на громадських засадах. На цю посаду була призначена координатор програми ПРООН в Україні «Рівні можливості та права жінок» Л.Кобелянська.
14. Спочатку заяви про підвищення пенсійного віку жінок до рівня чоловіків без кваліфікованих пояснень важливості цього кроку в тому числі й для покращення пенсійного забезпечення жінок, а потім і внесення закріплення їх в законодавчому плані. Програма економічних реформ передбачає вирівнювання пенсійного віку для жінок і чоловіків: поступово з кроком 0,5 року протягом 10 років (<http://www.pravda.com.ua/news/2010/06/2/237149/>). При відсутності кваліфікованого наукового та інформаційного супроводження, ці заяви спільно із заявами про підвищення пенсійного віку працівників правоохоронних органів та військовослужбовців, сприйняті суспільством виключно негативно.
15. Створення Міністерством України у справах сім'ї, молоді та спорту робочої групи по розробці нової програми сприяння впровадженню гендерної рівності (червень 2010 року). Розробка концепції програми. Процес роботи над програмою продовжується ще в жовтні. Щодо проекту, то більшість, однак не всі, пропозиції громадських організацій та незалежних експертів були враховані.
16. Продовження поширення гендерних стереотипів в рекламі і засобах масової інформації. Те, що гендерно-дискримінаційні образи поширюються в сучасній рекламі, не можна вважати прямими діями державної влади. Але це є виявом прямої бездіяльності і не реагування влади у цій сфері, причому як самостійного не реагування, так і на звернення громадян. Негативним явищем можна вважати суттєве збільшення гендерно-дискримінаційної реклами на вулицях та дорогах в Україні. В червні 2010 року відбулося чергове проведення конкурсу на гендерну антивідзнаку «Отрута сезону», яку вже третій рік поспіль проводить громадська організація Інформаційно-консультаційний жіночий

- центр. На конкурс були виставлені примірники реклами. Вони також передані на розгляд до Експертної Ради з питань розгляду звернень на факти гендерної дискримінації. Рішення станом на середину жовтня нема.
17. Експертні оцінки та власні спостереження дозволяють говорити про низький рівень гендерної культури та відсутність знань у цій сфері у державних службовців навіть тих підрозділів, які відповідають за впровадження гендерної політики в державі, що робить малоперспективними успіхи України у сфері захисту прав жінок та досягнення гендерної рівності.
  18. В країні недостатньо спеціальних досліджень з питань прав жінок та гендерної рівності, особливо тих, що стосуються вразливих груп жінок, які відчувають на себе декілька проявів дискримінації одночасно. Це стосується жінок ромської національності, інших національних меншин, жінок, які проживають в сільській місцевості, жінок-мігранток та біженок, особливо з країн, чия мова та культура сильно різняться від української. На ці проблеми звертали увагу члени Комітету ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок. У проєкті програми впровадження гендерної рівності, всупереч рекомендаціям експертів, ця проблематика не знайшла свого відображення.
  19. Відсутність на державному рівні політики гендерного інтегрування і зведення усієї діяльності в цій сфері лише до діяльності Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту.
  20. Відкриті виступи проти прав жінок та гендерної рівності сколихнули громадську думку, особливо серед жіночих організацій та гендерної спільноти. Відкрився сайт Гендерного музею в Харкові, який фактично є основним тематичним ресурсом з гендерної проблематики в Україні. Але її малочисельність та незабезпеченість ресурсами залишається серйозним гальмом для України. Поява публікацій на популярних сайтах, зачатки дискусії та висвітлення цих тем у ЗМІ є без сумніву позитивом, який з'явився за принципом нема біди без добра. Оживилися форуми та блоги. Але при цьому спостерігається побоювання щодо відкритого висвітлення цієї проблематики в державних ЗМІ, що ще раз підводить до висновку про тісний зв'язок усіх соціальних процесів та тем.
  21. Слабкість (фактична відсутність) інституціональних механізмів впровадження гендерної рівності. Відсутність фахівців на районному та міському рівнях (1 працівник на всі теми), пріоритетність спортивних та молодіжних програм на рівні обласному, дають підстави говорити про відсутність управлінської вертикалі у цій сфері. Кроки по її відтворенню, реанімації та укріпленню новий Уряд поки не демонструє. Неефективність діяльності Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту, яке є уповноваженим органом державної влади в цій сфері, дає підстави для питань щодо доцільності існування подібного центрального виконавчого органу взагалі.
  22. Разом з тим, ліквідація Управління моніторингу дотримання прав людини в діяльності органів внутрішніх справ (<http://umdpl.info/index.php?id=1269125507>) в МВС України та відсутність радника з прав людини та гендерних питань, наказ про якого (№ 1221 від 06.10.2004, <http://umdpl.info/index.php?id=1238049940>) ніхто не скасовував, дають підстави говорити і про руйнування інституційного механізму просування гендерної рівності в ОВС.
  23. Вже нова влада отримала рекомендації від Комітету ООН з питань ліквідації всіх форм дискримінації щодо жінок, в яких висловлюється занепокоєння і з приводу низького представництва жінок в органах влади вищого рівня, і з приводу поширеності гендерних стереотипів в суспільстві, і насильства над жінками, і торгівлі людьми (<http://umdpl.info/index.php?id=1275745690>). У них зазначається, зокрема, що «Комітет нагадує Державі-учасниці про її обов'язки систематично і постійно впроваджувати всі положення Конвенції і вважає, що стурбованість і рекомендації, сформульовані у цих заключних зауваженнях, вимагають першочергової уваги

Держави-учасниці, починаючи з моменту виходу цього документу та до подання наступної періодичної доповіді. Відповідно, Комітет наполегливо закликає Державу-учасницю зосередитися на цих сферах у своїй діяльності з впровадження та подати у наступній періодичній доповіді інформацію про вжиті заходи та досягнуті результати. Він закликає Державу-учасницю передати дані заключні зауваження всім відповідним міністерствам, парламенту (Верховній Раді) та судовим органам з метою забезпечення їх повного виконання».

Рекомендації досі не представлені Міністерством громадськості і не обговорюються заходи по їх реалізації. Експерти, які беруть участь в розробці проекту нової державної програми сприяння впровадженню гендерної рівності в українському суспільстві, наполягають на будівництві програми відповідно за цими рекомендаціями. По двом з них звітування має відбутися вже в 2012 році — діяльність в напрямі протидії торгівлі людьми та підвищення представництва жінок в процесах прийняття рішень (відповідно пункти 31 та 33 заключних рекомендацій).

24. Вибори судді Європейського Суду з прав людини. Розпочаті в Україні дебати навколо гендерної проблематики, не(до)представленості жінок у владі та неухваги українського уряду до цього питання, вийшли за межі України і певною мірою вплинули на вибори 27 квітня 2010 року Парламентською Асамблеєю Ради Європи судді Європейського Суду з прав людини: від України була обрана Ганна Юдківська, підтримана правозахисними організаціями України та видатними правозахисниками з інших країн, які свої листи скерували до Ради Європи. Варто зауважити, що її конкурентом була така сильна політична фігура як народний депутат України від Партії Регіонів, колишній міністр юстиції України Сергій Головатий.
25. Видання наказу № 155 Кабінету Міністрів України «Про затвердження рекомендацій щодо зовнішнього вигляду (дрес-коду) працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України» (<http://www.kmu.gov.ua/control/uk/newsnpd>), який визнаний гендерно-дискримінаційним і таким, що порушує право на приватне життя. Його зміст суперечить статті 8 Європейської Конвенції про захист прав та основних свобод ([http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_004](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_004)), статті 1 Протоколу № 11 до цієї Конвенції ([http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_537](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_537)) та статті 5 Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок ([http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_207](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_207)).
26. Увагу до гендерної проблематики в 2010 році вперше проявили організації релігійного спрямування, які провели перші антигендерні виступи в західних регіонах України, оскільки вважають, що гендерна рівність призводить до руйнування сім'ї.
27. Звернення депутатів Тернопільської міської ради за ініціативою секретаря ради Тараса Білана до Президента, прем'єр-міністра з пропозицією брати з чоловіків, які у віці після 25 років не виховують жодну дитину, податки на бездітність. На його думку це зможе допомогти вирішити демографічну ситуацію в Україні. У зверненні пропонується не менш, ніж 6% від заробітної плати таких чоловіків відправляти на потреби дитячих будинків, дитячих садків і шкіл (<http://forum.mediaport.ua/read.php?103,763433>).
28. Незарахування до пенсійного стажу періоду перебування у декретній відпустці, про що у вересні 2010 року проголосувала парламентська більшість. На думку експертів, такий крок ніякою мірою не допоможе наповнити державний бюджет, чим прикривалися депутати, і не сприятиме покращенню демографічної ситуації, а лише погіршить економічну ситуацію жінок (<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6004731,00.html>), а також трудящих із сімейними обов'язками.
29. Проблеми управління та координації у сфері гендерної політики. Координація роботи у сфері гендерної політики здійснюється через Міжвідомчу координаційну раду з питань протидії торгівлі людьми, домашнього насильства, гендерної та сімейної політики, захисту прав дітей. Такий монстр для координації діяльності різних органів

державної влади був створений ще в 2007 році і не мав ніяких змін до 2010 року. Рада неодноразова критикувалася за свою низьку ефективність. Були намагання реформувати її шляхом створення та діяльності за окремими напрямками тематичних експертних груп. Крім того, необхідним було і залишається оформлення усіх рішень Міжвідомчої Ради, яка є за своєю суттю дорадчо-консультаційним органом, у вигляді доручень та розпоряджень Кабінету Міністрів, щоб вони мали характер обов'язкових для виконання центральними органами виконавчої влади, обласними державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування. Практика посилення впливу такої ради з попереднім її змістовним переформатуванням має буде посилена. Її повноваження більш ніж слабкі, але тим не менш за наявності політичної волі (яка є важливою і в цій, і в інших сферах) можливою є підготовка протокольних доручень Кабінету Міністрів, чим і користувалися в минулому. При цьому важливою умовою її ефективності залишається фактор запрошення до діяльності та членства в Раді із можливістю участі не лише у обговореннях, але й процесі прийняття рішень представників профільних міжнародних та громадських організацій. Серед проблем координації діяльності залишаються проблеми у взаємодії між виконавчою та законодавчою гілками влади, зокрема, із підкомітетом з питань гендерної політики та міжнародної діяльності Комітету Верховної Ради з питань прав людини, національних меншин та міжнародних відносин.

Слабка координація діяльності на цьому рівні в минулому є й сьогодні проблемним питанням. У багатьох ситуаціях можна говорити не стільки про погіршення діяльності, скільки про подальше ігнорування проблем і підтримки того недосконалого стану, який спостерігався при минулому Уряді. Обіцяного покращення нема. Погіршення ж спостерігається.

Надана характеристика існуючому стану справ в Міністерстві України у справах сім'ї, молоді та спорту, вищих ешелонах влади, відсутність понять та положень про гендерну рівність як принцип формування суспільства соціальної єдності, ставить під сумнів можливість щодо інтеграції гендерної складової у всі сфери політики, як того вимагають і міжнародні зобов'язання, взяті на себе Україною, так і рекомендації міжнародних організацій, зокрема Комітету ООН з ліквідації всіх форм дискримінації щодо жінок та Ради Європи. Ми маємо ситуацію, коли концепція, теорія, ідеологія та практика гендерного мейнстрімінгу залишаються фактично невідомими та не застосовуються керівництвом держави.

30. Фактично уся існуюча в цій сфері (за рідким виключенням) діяльність здійснювалася і здійснюється за ініціативами та самими міжнародними та громадськими організаціями. Тому ступінь відкритості влади до співпраці із організаціями громадянського суспільства, її готовність до діалогу та певного делегування повноважень є важливою умовою успіху (умовою існування), цього напряму державної політики взагалі.

Відстоюючи права жінок та право на гендерну рівність, громадські організації зверталися з неодноразовими колективними заявами та листами на адресу керівників держави з вимогою приділити цим питанням достойну увагу. Більшість такої інформації розміщена на сайті Харківського гендерного музею ([www.gender.at.ua](http://www.gender.at.ua)).

31. Для оцінки стану змін у сфері впровадження гендерної політики було проведено опитування експертів<sup>5</sup>. Дослідження не претендує на комплексність, водночас представляючи думки активістів у сфері захисту прав жінок та впровадження гендерної

---

<sup>5</sup> До відповідей на питання було залучено близько 60 експертів із 18 областей України. Це — науковці, які займаються дослідженням гендерної проблематики, активісти громадських організацій, журналісти, які працюють з гендерної проблематики, колишні помічники Міністра внутрішніх справ України з прав людини, до функціональних обов'язків яких входили питання протидії гендерній дискримінації, представники міжнародних організацій, незалежні експерти. України. Найбільша кількість експертів — 18 — проживає в м. Києві. Опитування проводилося в режимі електронної пошти з 23 травня по 3 червня

### XXIII. ПРАВА ЖІНОК ТА ГЕНДЕРНА РІВНІСТЬ

рівності дають підстави говорити про тенденції в сфері гендерної політики в 2009 та 2010 роках.

Питання стосувалися головним чином оцінки активності діяльності державних структур національного та обласного рівня у сфері розвитку та впровадження гендерної політики, взаємодії органів державної влади та громадських організацій, оцінки ступеню активності міжнародних, донорських та громадських організацій у цій сфері.

№	Індикатор	Кількість експертів яка відповіла на питання та середня оцінка, 2009 рік	Кількість експертів яка відповіла на питання та середня оцінка, 2010 рік	Динаміка 2010 року порівняно з 2009
1.	Рівень співпраці Мінсім'ямолодьспорту з громадськими організаціями (національний рівень)	45 3,42	38 2,67	-0,75
2.	Рівень співпраці Мінсім'ямолодьспорту з громадськими організаціями (обласний рівень)	51 3,13	50 2,6	-0,53
3.	Рівень співпраці Мінсім'ямолодьспорту з міжнародними організаціями (національний рівень)	37 3,68	27 3,4	-0,28
4.	Рівень співпраці Мінсім'ямолодьспорту з міжнародними організаціями (обласний рівень)	46 2,92	42 2,62	-0,3
5.	Активність центральних органів виконавчої влади у сфері впровадження гендерних підходів	52 2,53	46 1,97	-0,56
6.	Активність обласних державних адміністрацій у сфері впровадження гендерних підходів	52 2,48	51 1,88	-0,6
7.	Стан координації роботи по впровадженню гендерної політики на національному рівні	47 2,85	45 2,1	-0,75
8.	Стан координації роботи по впровадженню гендерної політики на обласному рівні	51 2,68	49 2,04	-0,64
9.	Рівень кваліфікації фахівців Мінсім'ямолодьспорту, які відповідають за впровадження гендерної політики на національному рівні	38 3	27 2,48	-0,52
10.	Рівень кваліфікації фахівців обласних державних адміністрацій, які відповідають за впровадження гендерної політики на обласному рівні	52 2,61	45 2,46	-0,15
11.	Увага ЗМІ до проблематики прав жінок та гендерної рівності на національному рівні	55 2,83	52 2,4	-0,43
12.	Увага ЗМІ до проблематики прав жінок та гендерної рівності на обласному та місцевому рівні	53 2,32	53 1,97	-0,35

2010 року. Експерти могли відповідати не на всі запитання, тому кількість відповідей на кожне питання є різною.

## ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

13.	Ступінь активності громадських організацій, які працюють у сфері захисту прав жінок та просування гендерної рівності на національному рівні	54 3,68	49 3,54	-0,14
14.	Ступінь активності громадських організацій, які працюють у сфері захисту прав жінок та просування гендерної рівності на обласному та місцевому рівнях	54 3,27	48 2,9	-0,37
15.	Увага донорів до гендерної проблематики	40 3,34	35 2,93	-0,41
16.	Увага вищого керівництва держави до гендерної проблематики	55 2,64	54 1,42	-1,22
17.	Робота Мінсім'ямолодьспорту як уповноваженого органу державної влади у сфері гендерної політики	46 3	38 1,94	-1,06
18.	Рівень співпраці та взаємодії громадських організацій, в тому числі жіночих між собою	56 3,24	50 3,13	-0,11
19.	Рівень ставлення населення України до проблеми прав жінок та гендерної дискримінації	57 2,64	52 2,44	-0,2
20.	Рівень реагування Уповноваженого Верховної Ради з прав людини на порушення прав жінок та гендерну дискримінацію	50 1,77	44 1,4	-0,37
21.	Рівень реагування органів державної влади на порушення прав жінок та гендерну дискримінацію	55 2,22	51 1,38	-0,84

Дані, наведені в таблиці, показують, що по всіх індикаторах показники зменшилися в оцінках стану речей в 2010 році порівняно із 2009 роком. Найнижчі оцінки отримав такий показник як «Рівень реагування Уповноваженого Верховної Ради з прав людини на порушення прав жінок та гендерну дискримінацію» — 1,77 бала в 2009 році та 1,4 — в 2010 році. Найгірший показник в оцінках 2010 року — це «рівень реагування органів державної влади на порушення прав жінок та гендерну дискримінацію» — 1,38 бала. Найбільша негативна динаміка стосується таких індикаторів, як «увага вищого керівництва держави до гендерної проблематики» — мінус 1,22 бала та «оцінка роботи міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту» — мінус 1,06 бала.

Найвищі показники отримали такі індикатори як «Ступінь активності громадських організацій, які працюють у сфері захисту прав жінок та просування гендерної рівності на національному рівні» — відповідно 3,68 бала в 2009 році та 3,54 в 2010 році, а також «Рівень співпраці Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту з міжнародними організаціями на національному рівні» — відповідно 3,68 бала в 2009 році та 3,4 бала в 2010 році. Варто відмітити, що менше експертів давали свої оцінки стану гендерної політики в 2010 році порівняно із 2009 роком.

## 2. ВИСНОВКИ

Напрямок державної гендерної політики та забезпечення прав жінок характеризується суперечливим поєднанням позитивних публічних декларацій та обіцянок з боку уряду та негативних практичних кроків, які погіршують ситуацію жінок в суспільстві, формалізмом



## **XXIII. ПРАВА ЖІНОК ТА ГЕНДЕРНА РІВНІСТЬ**

---

бюрократичних дій та невиконанням власних декларацій, намаганням ввести в оману міжнародне співтовариство та громадян держави щодо власного ставлення до цієї проблематики.

### **3. РЕКОМЕНДАЦІЇ**

1. Розробити та виконувати план дій на виконання Рекомендацій Комітету ООН про ліквідацію дискримінації щодо жінок
2. Відпрацювати дієвий та незалежний механізм реагування на скарги з питань гендерної дискримінації.
3. Скасувати наказ № 155 Кабінету Міністрів України «Про затвердження рекомендацій щодо зовнішнього вигляду (дрес-коду) працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України».
4. Запровадити реальну освіту державних службовців у сфері гендерної політики.
5. Проводити іспити та заліки із знання Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» для державних службовців всіх рівнів.
6. Запровадити практику публічних дебатів для політиків та державних службовців вищого рівня з різних суспільних питань, в тому числі — гендерної рівності.

## XXIV. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ДИТИНИ В УКРАЇНІ<sup>1</sup>

Україна у 1991 році приєдналася до Конвенції ООН про права дитини, таким чином взявши на себе зобов'язання впроваджувати на національному рівні забезпечення та захист прав дитини.

### 1. НАЦІОНАЛЬНИЙ ПЛАН ДІЙ ЩОДО ВИКОНАННЯ КОНВЕНЦІЇ ООН ПРО ПРАВА ДИТИНИ

В якості позитивної події, що сталася 5 березня 2009 року, необхідно відзначити прийняття Верховною Радою України Закону України «Про загальнодержавну програму «Національний план дій щодо виконання Конвенції ООН про права дитини», який знаходився на розгляді в Верховній Раді України ще з 2006 року. Національний план має на меті об'єднати в єдину систему зусилля держави щодо захисту прав дітей. Метою є забезпечення оптимального функціонування цілісної системи захисту прав дітей в Україні відповідно до вимог Конвенції ООН про права дитини та з урахуванням цілей розвитку, проголошених Декларацією тисячоліття ООН, і стратегії Підсумкового документа Спеціальної сесії в інтересах дітей Генеральної Асамблеї ООН «Світ, сприятливий для дітей».

Основними завданням в цій сфері мають бути підвищення ефективності профілактичної та роз'яснювальної роботи серед батьків з метою запобігання жорстокому поводженню з дітьми; удосконалення процедур щодо виявлення дітей, які потерпіли від сексуальної експлуатації, інших форм жорстокого поводження з ними; створення системи реабілітації та реінтеграції дітей, які потерпіли від торгівлі ними, сексуальної експлуатації, інших форм жорстокого поводження; забезпечення функціонування системи захисту дітей від жорстокого поводження, проведення відповідної профілактичної роботи.

Національний план був прийнятий без заходів, їх потрібно розробляти щорічно, в 2009 році — згідно з Постановою Верховної Ради до 5 червня 2009 року. Така ситуація робить його уразливим до виконання, оскільки щорічне планування не дає можливості впровадження довгострокових заходів.

---

<sup>1</sup> Підготовлено фахівцями Міжнародного жіночого правозахисного центру «Ла Страда-Україна»: Бочкор Н., Євсюкова М., Левченко К. При підготовці розділу використано матеріали Альтернативного звіту про реалізацію Україною положень Конвенції ООН про права дитини (2002–2008), підготовленого громадськими організаціями України; матеріали доповіді «Права людини в діяльності української міліції — 2010», підготовленого Асоціацією українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів; матеріали ВГО «Служба захисту дітей» та інші.

### 2. МОНІТОРИНГ СТАНУ ВИКОНАННЯ КОНВЕНЦІЇ ООН ПРО ПРАВА ДИТИНИ

Згідно зі ст. 44 Конвенції з метою розгляду прогресу, досягнутого державами-сторонами щодо виконання зобов'язань, взятих згідно з цією Конвенцією, кожні 5 років держава-сторона мають звітуватися перед Комітетом ООН з прав дитини щодо вжитих заходів стосовно забезпечення та захисту прав дитини на своїй території.

Україна підготувала третю та четверту об'єднану періодичну доповідь, яка буде заслуховуватись Комітетом ООН з прав дитини під час 56 сесії, що відбудеться у Женеві з 17 січня по 4 лютого 2011 р. За результатами розгляду Доповіді Комітет з прав дитини винесе відносно України свої Заключні Зауваження. Експерти, які займаються питаннями прав дитини, передбачають, що зауважень буде багато, зважаючи на реальний стан речей в Україні щодо забезпечення прав дитини та лише часткове виконання попередніх Заклучних Зауважень.

Громадські організації України оприлюднили в 2009 році Альтернативний звіт про виконання Конвенції ООН про права дитини<sup>2</sup>. В ньому міститься огляд стану дотримання всього комплексу прав, які закріплені в Конвенції. Його висновки та рекомендації є актуальними і наприкінці 2010 року. За даними Альтернативного звіту, попередні рекомендації Комітету ООН з прав дитини враховані лише частково. В першу чергу це стосується загальних підходів у державній політиці щодо гарантування прав дитини. Ця політика розглядає дитину не як суб'єкта власних прав, а лише як об'єкт захисту.

Відповідно, українське законодавство щодо прав дитини залишається декларативним, більш того, не всі права дитини, визначені Конвенцією, забезпечені відповідними законами.

В державі відсутній системний підхід до врахування думки дитини на всіх рівнях суспільного життя. Принцип якнайкращих інтересів дитини покладено в основу державної політики лише у сфері охорони дитинства та регулювання сімейних відносин. Політика держави не спрямована на активну протидію дискримінації уразливих та маргінальних груп, передусім у доступі до освіти та медичних послуг.

Фінансування державних програм і планів щодо прав дітей здійснюється за «залишковим принципом», а не через визначення фіксованої частки від загального бюджету на їх реалізацію.

В Україні так і не створено інституту омбудсмена з прав дитини, жодна з державних інституцій не здійснює комплексного системного моніторингу дотримання прав дитини, не публікує інформації про його результати.

Суттєво збільшилася кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, влаштованих до прийомних сімей або в інші сімейні форми виховання. Розвитку сімейних форм виховання дітей сприяли запровадження фінансування прийомних сімей із Державного бюджету України та Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо захисту прав дітей» від 2005 року. Однак потреба у розширенні юридичного доступу до альтернативних сімейних форм влаштування дітей залишається актуальною.

Більшість статей Конвенції про права дитини мають відповідне відображення у національному законодавстві, однак практика їх застосування залишається формальною або не відповідає зобов'язанням держави за Конвенцією.

Наприклад, визначення дитини у національному законодавстві загалом відповідає стандартам Конвенції, однак рекомендації Комітету стосовно усунення розбіжності у шлюбному віці юнаків і дівчат, зниження мінімального віку для звернення по допомогу та консультації лікаря без згоди батьків, встановлення мінімального віку для початку статевих стосунків досі не враховані. Суттєвою проблемою в Україні є забезпечення права дитини на захист індивідуальності у випадках усиновлення.

У альтернативному звіті наводиться й інший приклад. Заходи та дії держави, спрямовані на подолання дитячої та малюкової смертності, не є ефективними. На поверхні лежать такі проблеми, як недостатня професійна підготовка медичних кадрів з питань охорони здоров'я

<sup>2</sup> Альтернативний звіт про реалізацію Україною положень Конвенції ООН про права дитини (2002–2008). — с. 6–11

матері та дитини, неукомплектованість штатів, особливо в сільській місцевості, відсутність системного підходу до розв'язання проблем матеріально-технічного забезпечення галузі, впровадження нових технологій. Замість реальних планів та конкретного аналізу недоліків заради негайного їх виправлення державою надалі розробляються декларативні програми, заходи в яких сформульовані не конкретно.

Тотально ігнорується право дитини на приватне життя: національне законодавство не містить тлумачення і, відповідно, гарантій захисту особистого життя дитини. Можна говорити про загальне нерозуміння концепції особистого життя дитини як такого та ставлення до дитини як до об'єкта зовнішнього виховного або освітнього впливу.

Існує практика тотального порушення права дітей на приватне життя в загальноосвітніх школах та навчальних закладах закритого типу (кабінки в туалетах, що не зачиняються, перегляд особистих листів та записок, публічне розголошення особистої інформації, майже вільний доступ до журналів та медичних карток), що пояснюється повним нерозумінням наявності цього права у дітей та його важливості, а також часто намаганням на власний розсуд визначити і захистити інтереси дитини.

Діти в Україні продовжують зазнавати насильства — в загальноосвітніх школах, у сімейних відносинах, при контакті з представниками правоохоронних органів, у закладах опіки та в дитячих будинках сімейного типу нерідко трапляються випадки приниження гідності дітей. При цьому не існує дієвих механізмів ефективного виявлення та реагування на випадки насильства, а також механізмів забезпечення існуючих законодавчих норм, що забороняють фізичні покарання. Недосконалою й травматичною для дитини залишається процедура допиту дітей (свідків, потерпілих і обвинувачених у злочині).

Не розроблений механізм раннього виявлення сімей, які опинилися у складних життєвих обставинах, та оцінювання потреб дитини. Висновок про ситуацію в сім'ї робиться органами опіки та піклування практично на основі єдиного документа — акту обстеження житлово-побутових умов. Україна також не виконала рекомендації Комітету щодо фінансової допомоги уразливим сім'ям з дітьми. Принцип «Гроші ходять за дитиною» хоча і є прогресивним, однак не підтримує різні сім'ї з дітьми, охоплюючи лише незначну частину дітей, які потребують допомоги. Рекомендація Комітету щодо розміщення дітей у дитячих установах лише тимчасово і тільки у разі крайньої і необхідності також не виконується.

Чинне законодавство не забезпечує реалізації норм Конституції України в частині належного фінансування та створення умов для безоплатного і належного медичного обслуговування. Наслідки очевидні: стан здоров'я дітей 0–14 років включно продовжує залишатися незадовільним; зростає рівень розповсюдження венеричних захворювань та шкідливих для здоров'я звичок серед молоді; поверховими залишаються знання молоді щодо проблем ВІЛ.

В Україні ВІЛ-статус матері є протипоказанням для грудного вигодовування, водночас існують проблеми із забезпеченням дітей зазначеної категорії заміниками грудного молока. Громадські організації відзначають, що в медичних закладах постійно порушуються права ВІЛ-позитивних дітей.

Можна констатувати, що державою не здійснюються заходи щодо забезпечення доступу до освіти безпритульних дітей, дітей-мігрантів та біженців, усунення дискримінації в реалізації права на освіту дітей із ВІЛ/СНІД, не забезпечується у повному обсязі доступ до дошкільної освіти в сільській місцевості, не організовано інтеграцію всіх дітей рома у державну систему освіти. Понад 20 тис. дітей шкільного віку не відвідують школу.

Серйозною проблемою є повна реалізація права на навчання дітей, які мають психічні розлади, дітей з фізичними вадами (дітей-інвалідів). Не існує механізму залучення таких дітей до загальної освітньої системи. Майже не працює система індивідуального навчання. Недостатньо підручників та спеціальної літератури для дітей із вадами зору і слуху.

Не мають доступу до освіти діти, що перебувають на державному утриманні в дитячих будинках, інтернатах системи соціального захисту, які не здійснюють освітньої діяльності й не мають у штатних розкладах відповідних фахівців та педагогів. Зафіксовано багато випадків, коли діти біженці не відвідують школу.

Дуже незначна увага приділяється навчанню педагогічних працівників щодо прав дитини, підготовці спеціалістів, здатних працювати з дітьми, які мають вади розвитку.

Таким чином, дії держави щодо забезпечення належного рівня дотримання прав дитини в Україні відповідно до стандартів Конвенції ООН про права дитини не є достатніми, ступінь урахування рекомендацій Комітету ООН про права дитини залишається незадовільним.

### 3. ПРОБЛЕМИ ЗАХИСТУ ПРАВ УРАЗЛИВИХ КАТЕГОРІЙ ДІТЕЙ<sup>3</sup>

Аналіз інформації, зібраної Правозахисним центром «Поступ» та громадськими організаціями «Правозахисної дитячої мережі Донбасу», свідчить про те, що в Україні відсутні механізми правового захисту дітей вразливих груп. У законодавстві відсутні положення, які дозволяють розглядати таких дітей як представників уразливої групи, які потребують особливого захисту. Заяви про порушення від дітей груп ризику не розглядаються з належною увагою і ретельністю. Відмова враховувати особливі потреби дітей даної групи, відсутність закріплених законодавчо позитивних дій, спрямованих на забезпечення особливого захисту, дозволяє говорити про те, що дана група дітей піддається дискримінації.

Експерти вказують на те, що якщо на користь дитини діють законні представники, які не мотивовані домагатися відновлення прав дитини (адміністратори спеціальних установ, далекі родичі, деморалізовані родичі та ін.), факти порушень розслідуються формально й у переважній більшості випадків права дітей не можуть бути відновлені. Відсутні механізми відомчого контролю за якістю розслідування співробітниками міліції і прокуратури фактів порушень прав дітей груп ризику. Особливо яскраво проблема проявляється у випадках, коли права дитини порушуються представниками правоохоронних органів. Залежне становище дітей, тиск на дитину з боку представників правоохоронних органів істотно ускладнюють спроби дітей відновити свої права. Під впливом погроз і тиску співробітників міліції діти не наважуються заявляти про порушення з боку співробітників правоохоронних органів. Часті випадки відмови дітей від свідчень проти співробітників правоохоронних органів.

Також необхідне законодавчо закріпити особливу процедуру розгляду у випадках скарг про порушення прав дитини з боку співробітників правоохоронних органів. При цьому важливо передбачити додаткові можливості відомчого та міжвідомчого контролю, а також контролю з боку недержавних організацій. Необхідно виключити можливість припинення розслідування за фактами, викладеними в подібній скарзі, у разі, якщо заявник відмовляється від претензій і просить припинити розгляд. Ці та інші рекомендації, підготовлені групою українських, німецьких і польських експертів в рамках проекту «Дії в інтересах дітей груп ризику».

### 4. СИТУАЦІЯ З ДИТЯЧОЮ БЕЗПРИТУЛЬНІСТЮ ТА БЕЗДОГЛЯДНІСТЮ<sup>4</sup>

В Україні мінімізоване явище дитячої безпритульності та бездоглядності. В останні роки кількість безпритульних і бездоглядних дітей зменшується, щорічно на 15–20%. Сьогодні наповнюваність притулків для дітей становить 60%. Створено умови для скорочення мережі притулків для дітей, та повернення приміщень, в яких вони розташовані, до мережі дошкільних закладів.

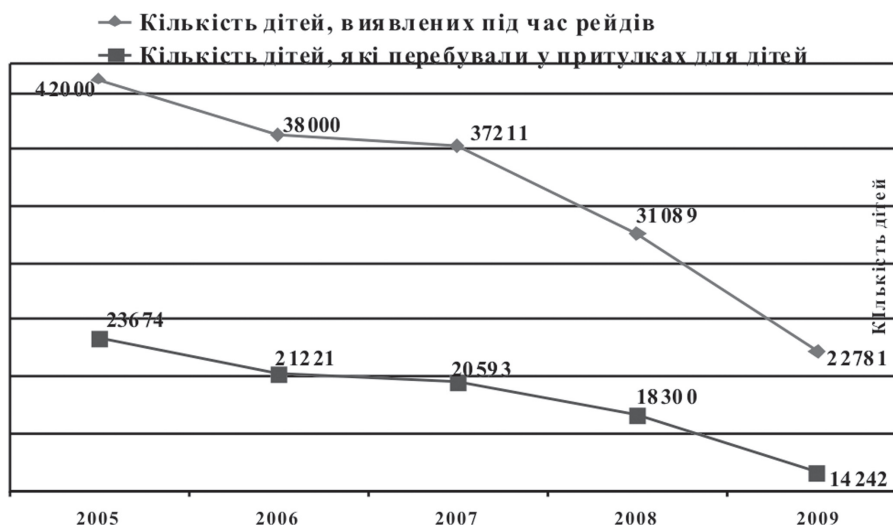
---

<sup>3</sup> <http://postup.lg.ua/news/za-zhorstoke-povodzhennya-z-ditmi-ukrayini-nalezhit-vidpovisti-pered-oon>

<sup>4</sup> Підготовлено за матеріалами ВГО «Служба захисту дітей»

## ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

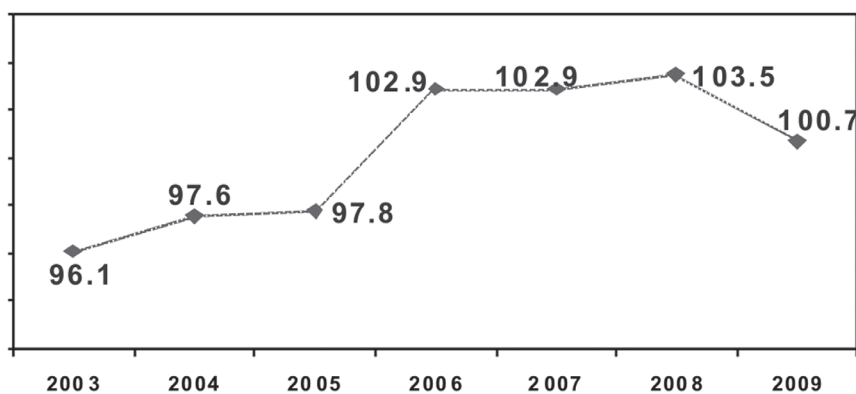
Позбавлення безпритульності та бездоглядності дітей



Протягом останніх років відзначається стала позитивна тенденція зменшення кількості відмов матерів від новонароджених дітей. За період 2004–2008 років кількість залишених новонароджених зменшилась на 41,3% (2004 р. — 1549 новонароджених, 2005 р. — 1246, 2007 р. — 1027, 2009 р. — 909).

Як результат, у 2009 році вперше за всі роки незалежності України, відбулося зменшення загальної кількості дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Загальна кількість дітей-сиріт та дітей позбавлених батьківського піклування (тисяч, на кінець року)



Ризики:

1. Соціальний захист дітей втрачає ознаки пріоритетної теми в Україні. Міністерство молодіспорт заявляє про зміну акцентів в роботі, не зважаючи на те, що захист прав дитини, що втратила сім'ю, є базовою функцією цього Міністерства.
2. Тривожною є інформація про скорочення на 20% кількості працюючих в обласних та районних державних адміністраціях. Як правило, скорочення «на розсуд» керівника району призводять до першочергового скорочення структур, що працюють в сфері соціального захисту дітей. Таким чином, є великий ризик втратити здобутки у кадровому забезпеченні галузі, коли вперше в історії у 2007 році були виділені 23 млн. грн. із Державного бюджету для кадрового забезпечення районних (і тільки, а не обласних) служб у справах дітей. Власне, і весь позитив, що відбувся протягом останніх років, обумовлений саме кадровим забезпеченням завдань Держави.

3. Пріоритет 2010 року — якість створення та функціонування сімей з усиновленою дитиною, прийомних сімей, дитячих будинків сімейного типу. Це спільне завдання місцевих структур Служб у справах дітей та Центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді. Кількісні показники зростали протягом 2006—2009 років. За умови кадрових втрат — завдання непосильне, це конкретна робота з дітьми та сім'ями.
4. Гальмування реформи системи інтернатних закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, що відбувається протягом останніх дев'яти місяців, шляхом рекрутування до інтернатних закладів дітей з малозабезпечених сімей, призведе до зростання соціального сирітства.
5. Надалі залишається поза увагою здійснення соціального супроводу осіб із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

### 5. ПРОБЛЕМИ КООРДИНАЦІЇ ДІЙ ЩОДО ДОТРИМАННЯ ПРАВ ДИТИНИ. ДИТЯЧИЙ ОМБУДСМАН

Проблеми щодо забезпечення прав дитини існують як на рівні самої системи, так і на рівні законодавства. Особливо гостро постає питання щодо координації діяльності у сфері захисту прав дитини в контексті адміністративної реформи, що відбувається зараз. Хто буде тим органом виконавчої влади, який ефективно скоординує та організує діяльність навколо забезпечення прав дитини в Україні?

Діти ніколи не зможуть отримати визнання та увагу, на яку заслуговують, якщо до них не ставитимуться, як до пріоритету. Структура, методи діяльності, інформаційні матеріали та стиль, необхідні для створення ефективного діалогу з дітьми, значною мірою відрізняються від тих, які використовують для захисту прав дорослих.

Сьогодні в Україні відповідальність за дітей розділяється між різними міністерствами та департаментами, співпраця між ними є малоефективною, подекуди відсутня взагалі.

Проте однозначно відоме те, що поряд з виконавчим органом має існувати орган, який може ефективно здійснювати моніторинг дотримання прав дитини, і в разі необхідності — ефективно реагувати. В цьому контексті набуває нової актуальності питання запровадження інституту Дитячого Омбудсмана, що неодноразово рекомендували зробити Україні як на рівні ООН, так і на рівні Ради Європи. В країні має існувати дієвий механізм моніторингу забезпечення та дотримання прав дитини в Україні, який на сьогодні фактично відсутній. Є очевидним, що права дитини не є пріоритетом діяльності Уповноваженого Верховної Ради України.

З метою проведення ефективного моніторингу та реалізації прав дітей Уповноважений з прав дитини повинен мати вплив на розвиток законодавства, політики та практики, щоб забезпечити їх відповідність правам дітей; розглядати індивідуальні скарги стосовно порушення прав дитини; стимулювати проведення розслідувань та досліджень справ, що розглядаються; а також усіма можливими методами сприяти підвищенню поінформованості дорослих та дітей про права дитини. Але як чинний Уповноважений з прав людини, так і коаліційна більшість у Верховній Раді, виступають проти запровадження інституту дитячого Омбудсмана.

Є питання і в забезпеченні прав дітей та захисту їх від злочинів з боку правоохоронних органів. За останні декілька років вже неодноразово ставилось питання про виведення кримінальної міліції з прав дітей з підпорядкування кримінального блоку до блоку громадської безпеки та припинення ведення ними оперативно-розшукової діяльності, що значно підвищило б рівень заходів із захисту дітей, дозволило б завчасно виявляти та ставити на профілактичний облік сім'ї, у яких вчиняється насильство над дітьми, вивчати причини сімейного неблагополуччя і в необхідних випадках вилучати дітей з небезпечного оточення. Однак замість виведення з кримінального блоку та підпорядкування блоку міліції громадської безпеки рішенням керівництва МВС України цей департамент взагалі ліквідується, частина його функцій, які пов'язані із кримінальним блоком, буде розкинута по різних відділах, а в якості управління за-

лишається діяльність, пов'язана із профілактичною роботою. Спільно з радикальним заявленим скороченням особового складу ОВС подібні кроки виглядають як тотальне руйнування цього напрямку діяльності, що суперечить як логіці, так і міжнародним зобов'язанням України.

### 6. ПРОБЛЕМИ ІЗ ЗАПРОВАДЖЕННЯМ ЮВЕНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ

Ще у 1991 р., ратифікуючи Конвенцію ООН про права дитини, Україна взяла на себе зобов'язання щодо запровадження ювенальної юстиції на національному рівні. Проте і до сьогодні це питання не вирішилося, більш того, воно набуло суспільного загострення. Оскільки, готуючи проекти реформування системи, на жаль, ніхто не замислився над проведенням роз'яснювальної роботи з населенням, що і призвело до суспільного спротиву. Навіть той проект Концепції розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні, який підготовлено Міністерством юстиції України, не є оптимальним, оскільки враховує забезпечення прав тільки тих дітей, які знаходяться у конфлікті із законом, не приділяючи жодної уваги інтересам дітей, які перебувають у контакті із законом, тобто тих дітей, які потерпіли від правопорушень.

І Комітет ООН з прав дитини, і Комітет Міністрів Ради Європи неодноразово вказували Україні на відсутність існування на національному рівні процедур, дружніх до дітей. Необхідно констатувати, що чинне кримінально-процесуальне законодавство не враховує інтереси дітей, які постраждали або стали свідками злочинів. Аналіз чинного кримінально-процесуального законодавства України вказує на те, що нерідко законодавець, орієнтуючись на міжнародно-правові норми, забезпечує безпрецедентний захист та розширення прав осіб, що вчинили злочин, у той час, коли потерпілі від злочинів, зокрема діти-жертви, залишаються без належної державної допомоги та уваги. У чинному українському законодавстві не враховується уразливість дітей-жертв, не адаптовано процедури для визнання їхніх особливих потреб. Навіть найбільш розповсюджена слідча дія на досудовому слідстві — допит неповнолітнього потерпілого, виходячи з аналізу ст. 171 КПК України, може проводитися за аналогією з допитом дорослої особи.

В жовтні та листопаді у Верховній Раді України зареєстровано 2 законопроекти, що мають за мету вдосконалити чинне кримінально-процесуальне законодавство в аспекті дотримання прав дітей, які потерпіли або стали свідками злочинів, під час досудового та судового слідства. Це, зокрема, законопроекти № 7340 «Про внесення змін та доповнень до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України (щодо допиту неповнолітніх потерпілих і свідків)» та № 7391 «Про внесення змін і доповнень до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України (щодо захисту дитини від торгівлі людьми та експлуатації)». Дуже важливо, щоб Верховна Рада України прискорила розгляд даних законопроектів.

Водночас певними політичними структурами та при підтримці російської православної церкви розгорнутий рух проти впровадження ювенальної юстиції. Ними створені спеціальні сайти, проводяться вуличні акції та протести, вони активно працюють в різноманітних інтернет-форумах та соціальних мережах.

### 7. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ УСИНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ СІМЕЙНИХ ФОРМ ВИХОВАННЯ ДІТЕЙ-СИРИТ ТА ДІТЕЙ, ПОЗБАВЛЕНИХ БАТЬКІВСЬКОГО ПІКЛУВАННЯ<sup>5</sup>

Право дитини на сім'ю закріплено на законодавчому рівні і перш за все в Конвенції ООН про права дитини, Конституції України, Сімейному кодексі України тощо. Тіль-

---

<sup>5</sup> Розділ підготовлений І. Савчук, ВГО «Служба захисту дітей»



#### XXIV. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ДИТИНИ В УКРАЇНІ

ки виховання в сім'ї відповідає найкращим інтересам дитини. Незважаючи на те, що протягом останніх п'яти років кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, залишається значною, суттєво збільшилася кількість дітей, усиновлених українськими громадянами, влаштованих у прийомні сім'ї та дитячі будинки сімейного типу.

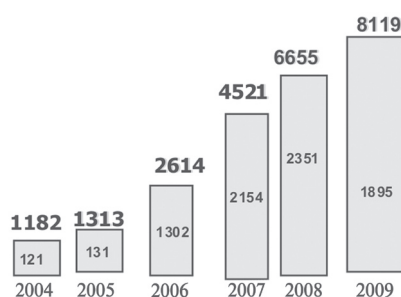
Зрушення стали можливими завдяки змінам, що відбулися у державній політиці щодо виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. У 2005 році Президент України ініціював ряд заходів, що стосувалися реформування системи опіки та піклування над дітьми та були спрямовані на забезпечення захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Створено вертикаль виконавчої влади — служби у справах дітей на районному, міському та обласному рівнях. Кадрове забезпечення цих структур зросло втричі. Досягнуто значних зрушень в усиновленні дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. За останні чотири роки щорічна кількість усиновлених дітей зросла майже на 70%.

*Активізація усиновлення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, громадянами України*



Із 1-го січня 2009 року запроваджено одноразову допомогу при усиновленні у розмірі допомоги при народженні першої дитини. Також одному з батьків надається оплачувана двомісячна відпустка. Дедалі більшого поширення набувають сімейні форми виховання дітей. За п'ять років по суті створено в Україні новий соціальний інститут — прийомні сім'ї та дитячі будинки сімейного типу. У порівнянні із 2005 роком загальна кількість дітей, охоплених таким піклуванням, зросла в 8 разів. Кількість дітей, які протягом року влаштовуються в сімейні форми виховання, порівняно з 2005 роком зросла в 15 разів. Станом на 1.01.2010 року в прийомних сім'ях, дитячих будинках сімейного типу виховується 8119 дітей, 86% з них віком старше 10 років.

*Кількість дітей, які виховуються у прийомних сім'ях та дитячих будинках сімейного типу (на кінець періоду)*



### 8. НЕОБХІДНІСТЬ РАТИФІКАЦІЇ ГААЗЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ З ПИТАНЬ ЗАХИСТУ ПРАВ ДИТИНИ ТА МІЖДЕРЖАВНОГО УСИНОВЛЕННЯ<sup>6</sup>

У зв'язку з активізацією усиновлення дітей громадянами України, міждержавне усиновлення дітей щороку зменшується, оскільки найбільш запитуваних маленьких (віком до 7 років) і здорових дітей для усиновлення іноземцями фактично не залишається. Щодо наявності в Україні міждержавного усиновлення, суспільство поляризоване від категоричного «за», до категоричного «проти». Політики так само. Міжнародна громада критикує організацію цього процесу в Україні через відсутність ратифікації Україною Гаазької конвенції з цих питань. Україна, котра щорік віддає на усиновлення за кордон майже 2 тисячі дітей, не приєдналася до цієї конвенції. Нині в Україні фактично діють іноземні недержавні неприбуткові організації, які здійснюють усиновлення дітей.

Разом з тим, українське законодавство не передбачає діяльності іноземних організацій з усиновлення на території країни та забороняє посередницьку діяльність при усиновленні (Сімейний кодекс України — ст. 216 «Заборона посередницької, комерційної діяльності при усиновленні дітей», Кримінальний кодекс України — ст. 169 «Незаконні дії стосовно усиновлення (удочеріння)»). А ст. 32 Гаазької конвенції передбачає, що посередники у справі усиновлення — юристи, перекладачі, інші консультаційні служби — не можуть отримувати немотивовану нагороду. Отже, питання посередницьких послуг при усиновленні, врегульоване в Україні особливим чином — заборонене. У той же час ст. 244 Цивільного кодексу України «Представництво за довіреністю» дає право одній стороні представляти інтереси другої перед третіми особами, не обмежуючи сферу діяльності. Відсутність в законодавстві визначення поняття «посередницька діяльність» унеможливує кваліфікувати дії тих чи інших осіб як посередницькі.

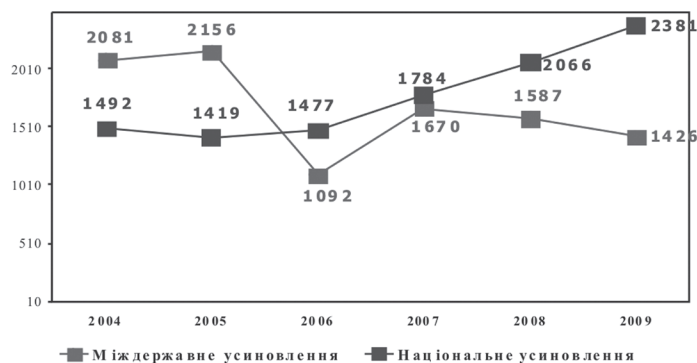
Посередництво при усиновленні в Україні існує, хоча і не врегульоване державою. Де-факто такі послуги надаються, і зрештою не можуть не надаватися, оскільки усі іноземці, які усиновляють дітей з України, є громадянами країн-сторін Гаазької конвенції (за винятком Греції та США, які Конвенцію підписали, однак ще не ратифікували) і це зобов'язує їх дотримуватись норм цієї конвенції. Україна ж, дозволяючи усиновлення дітей в країни-сторони Гаазької конвенції, з одного боку визнає, що усиновлення за «гаазьким» принципом відповідає інтересам дитини і гарантує дотримання її прав і інтересів, з іншого — відмовляється від уніфікації процедури усиновлення в Україні з процедурою держав, в які усиновлюються діти з України.

Для того, щоб міждержавне усиновлення вивести зі сфери діяльності тіньових структур, необхідно, з урахуванням світового досвіду, запровадити і систему реєстрації та надання дозволу на діяльність організацій, які належним чином акредитовані в країнах-реципієнтах та державних органах України, і зробити їх діяльність на території України повністю підконтрольною державі.

Одним з основоположних принципів Гаазької конвенції є те, що усиновлення не є особистою справою, яка може бути залишена у компетенції рідних дитини, її законних представників або майбутніх усиновлювачів. Це соціальний та законний спосіб захисту дитини. Отже, процедура міждержавного усиновлення повинна знаходитися у відповідальності держав, які залучені і які повинні гарантувати, що усиновлення відповідає найкращим інтересам дитини, а також її основним правам. Парадокс України складається в тому, що у 1996 році законодавча гілка влади доручила виконавчій здійснювати в Україні міждержавне усиновлення. Протягом 14 років Кабінет Міністрів України пропонує удосконалити цю практику, запровадити нові процедури, що мають відповідати найкращим інтересам дитини та міжнародним стандартам. Але чотири рази Верховна Рада України голосує проти ратифікації Гаазької конвенції про захист дітей та співробітництво з питань міждержавного усиновлення.

<sup>6</sup> Підготовлено спільно із Савчук І.В. — ВГО «Служба захисту дітей»

*Реалізація права дитини на виховання у сім'ї*



Для того, щоб міждержавне усиновлення вивести зі сфери діяльності тіньових структур, необхідно, з урахуванням світового досвіду, запровадити і систему реєстрації та надання дозволу на діяльність організацій, які належним чином акредитовані в країнах-реципієнтах та державних органах України, і зробити їх діяльність на території України повністю підконтрольною державі.

На сучасному етапі Україна може відмовитися від міждержавного усиновлення (і від безпідставних звинувачень у торгівлі дітьми) шляхом: постійної діяльності щодо розвитку національного усиновлення; зростання кількості дітей у прийомних сім'ях, дитячих будинках сімейного типу, під опікою; запровадження нового механізму фінансування потреб дитини-сироти за принципом «гроші ходять за дитиною» (законопроект розроблено), що дозволить зняти «закріпачення» дітей інтернатними закладами. Чим менше дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (конкретно тих, хто може бути усиновленим), перебуває у інтернатних закладах, тим більш переконливою буде позиція України щодо закриття міждержавного усиновлення для міжнародної спільноти.

### 9. ДІТИ-СИРОТИ В УКРАЇНІ<sup>7</sup>

Законодавство України гарантує цілу низку пільг і допомогу дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківської опіки. Забезпечити гідні умови їхньої життєдіяльності — це завдання, які повинна ставити перед собою держава. Але не зважаючи на збільшення кількості таких дітей, значна частина дитячих будинків та шкіл-інтернатів має слабку матеріально-технічну базу, потребує ремонту житлових та службових приміщень. Вихованці інтернатних закладів забезпечені одягом і взуттям на 60–70%. Матеріальні потреби дітей адміністрація дитячих закладів змушена вирішувати за рахунок спонсорських коштів, отримати які дуже непросто.

Існують також проблеми із влаштуванням дітей після закінчення навчання. Дуже гостро постає питання отримання житла — на чергу дітей ставлять, а коли буде видане соціальне житло, ніхто відповісти не може. Проблема частково вирішена на період продовження навчання у професійно-технічних та вищих навчальних закладах — це означає передусім можливість отримати місце в гуртожитку, фінансову підтримку у вигляді стипендії, інші пільги, встановлені державою. Складніше тим дітям, які мають розпочати трудове життя відразу після закінчення школи. Забезпечення їх житлом та робочим місцем законодавчо визначено, однак реально ці гарантії практично не реалізуються. До речі, у разі відмови в прийомі на роботу молодих громадян у межах встановленої квоти державна служба зайнятості, відповідно до статті 5 Закону України «Про зайнятість населення», може застосовувати штрафні санкції за кожен таку відмову у п'ятидесятикратному розмірі неоподаткованого мінімуму доходів громадян.

<sup>7</sup> <http://postup.lg.ua/news/problemi-prav-ditey-v-ukrayini>

Випускники навчальних закладів із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківської опіки, забезпечуються за рахунок навчального закладу одягом і взуттям, а також одноразовою грошовою допомогою в розмірі двох прожиткових мінімумів. Нормативи забезпечення одягом і взуттям затверджуються Кабінетом Міністрів України. За бажанням випускників навчальних закладів вони можуть отримати грошову компенсацію в розмірі, необхідному для придбання одягу та взуття. Грошовий еквівалент цієї виплати визначається відповідно до Закону України «Про прожитковий мінімум». Він є недостатнім.

### 10. ПОРУШЕННЯ ПРАВ ДІТЕЙ, ЩО ВИХОВУЮТЬСЯ В БАГАТОДІТНИХ СІМ'ЯХ<sup>8</sup>

Так, на початку цієї осені сім'ям, які утворені шляхом повторного шлюбу одного з батьків та спільного виховання трьох і більше дітей від попередніх шлюбів без їх усиновлення, почали відмовляти у внесенні до реєстру багатодітних сімей. А також у видачі відповідного посвідчення, на підставі якого надаються пільги для таких родин. А ті сім'ї, які вже отримали це посвідчення, були зобов'язані повернути ці документи. Підстави для цих дій органи Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту знайшли у листі Міністерства юстиції України № 4254-0-26-10-21 від 25.05.2010 року. Відповідно до вищезазначеного листа багатодітною є сім'я, в якій виховується троє і більше дітей (рідних, усиновлених та дітей, над якими встановлено опіку чи піклування). А отже, із цього роз'яснення випливає те, що більше не вважаються багатодітними сім'ї, утворені шляхом повторного шлюбу одного з батьків та спільного виховання трьох і більше дітей від попередніх шлюбів без їх усиновлення. Водночас, зазначені у листі посилання на положення законодавства не дозволяють зробити такого висновку. В статті 1 Закону України «Про охорону дитинства» визначено, що багатодітна сім'я — сім'я, що складається з батьків (або одного з батьків) і трьох та більше дітей. Відповідно до статті 3 Сімейного кодексу України сім'ю складають особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки. Сім'я створюється на підставі шлюбу, усиновлення, а також на інших підставах, не заборонених законом, і таких, що не суперечать моральним засадам суспільства. Таким чином, не має підстав щоб сім'ї, які утворені шляхом повторного шлюбу одного з батьків та спільного виховання трьох і більше дітей від попередніх шлюбів без їх усиновлення, виключати із категорії багатодітних сімей.

У зв'язку із цим Українською Гельсінською спілкою з прав людини було направлено звернення до Міністерства юстиції України з метою отримання роз'яснення правової позиції цього державного органу. І було отримано відповідь, що Міністерство юстиції не робило висновку стосовно категорій сімей, які не відносяться до багатодітних сімей. А відповідальність за все це несе Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту. Крім того, було зазначено, що листи міністерства не є нормативно-правовими актами, і що вони мають лише роз'яснювальний характер. А отже, фактично Міністерство юстиції перекинуло всю відповідальність на інше міністерство, яке використало його документ, як пряму вказівку до дій і протиправно позбавляло багатодітних родин пільг. Важливо відмітити, що деякі із багатодітних сімей, яких було позбавлено пільг звернулися до суду за захистом своїх прав.

### 11. ЗАЯВИ ЩОДО ПОРУШЕНЬ ПРАВ ДИТИНИ

**11 березня 2009 р.** на знак протесту проти порушення прав дитини в шоу-програмі співачки Аліни Гросу були надіслані листи Міністру України у справах сім'ї, молоді та спорту Ю.О. Павленку, Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини Н.І. Кар-

---

<sup>8</sup> Максим Щербатюк, [www.helsinki.org.ua](http://www.helsinki.org.ua)

пачовій та голові представництва ЮНІСЕФ в Україні Джеремі Хартлі. Тексти листів і відповіді Уповноваженого розміщено на сайті Центру «Ла Страда-Україна»: [www.lastrada.org.ua/content/doc/letter to Karpachova.doc](http://www.lastrada.org.ua/content/doc/letter%20to%20Karpachova.doc) та [www.lastrada.org.ua/content/doc/VR.doc](http://www.lastrada.org.ua/content/doc/VR.doc).

**6 квітня 2009 р.** на знак протесту проти порушення прав дитини в рекламі продукції фірми ВІАНОР надіслані листи до Міністерства молодіспорту, Держкомтелерадіомовлення України ([www.lastrada.org.ua/read.cgi?lng=ua&Id=223](http://www.lastrada.org.ua/read.cgi?lng=ua&Id=223)). Приводом для таких звернень стала реклама шин фірми ВІАНОР, яка демонструвалась на телеканалах України. Протягом більшої половини рекламного сюжету вербальний текст та візуальний ряд зв'язує дитячі образи та «антидитячу» лексику, експлуатує дитячі образи, представляє дітей в якості штучних об'єктів, якими можна розпоряджатися. В листі пропонувалось зняти рекламний сюжет з показу та провести роботу з керівниками інформаційних і рекламних агенцій, засобів масової інформації щодо недопущення створення подібних інформаційних та рекламних продуктів.

**15 травня 2009 р.** опублікований відкритий лист на підтримку закриття установ грально-го бізнесу в Україні та ініціатив щодо винесення таких установ за межі міст. У даному листі висловлюється рекомендація ВРУ щодо підтримання та прийняття закону, який би обмежував діяльність ігорних закладів в Україні ([www.lastrada.org.ua/readnews.cgi?lng=ua&Id=1649](http://www.lastrada.org.ua/readnews.cgi?lng=ua&Id=1649)).

**10 жовтня 2009 р.** будучи занепокоєним ситуацією, що склалася навколо скандалу зі звалтуванням дітей в Міжнародному дитячому центрі «Артек», Центр «Ла Страда-Україна» зробив заяву проти розголошення конфіденційної інформації про дітей, які постраждали від сексуального насильства ([www.lastrada.org.ua/readnews.cgi?lng=ua&Id=1743](http://www.lastrada.org.ua/readnews.cgi?lng=ua&Id=1743)).

**18 травня 2009 р.** громадські організації України приєдналися до щорічної всесвітньої кампанії, присвяченої Дню проти насильства над дитиною, проведення якої було ініційовано міжнародною коаліцією Women's World Summit Foundation (WWSF) ([www.lastrada.org.ua/readnews.cgi?lng=ua&Id=1654](http://www.lastrada.org.ua/readnews.cgi?lng=ua&Id=1654)).

## 12. ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ДИТИНИ

В 2009 році продовжувалася робота, розпочата в попередні роки, з вдосконалення законодавства у сфері протидії торгівлі людьми, особливо дітьми, а також поширення дитячої порнографії мережею Інтернет. Верховною Радою України опрацьовані 2 законопроекти щодо протидії дитячій порнографії. 11 червня 2009 р. було прийнято Закон України № 1520-17 «Про внесення змін до статті 301 Кримінального Кодексу України» (законопроект № 3221), завданням якого є внесення змін до Кримінального кодексу України, що передбачають кримінальну відповідальність за зберігання творів, зображень або інших предметів порнографічного характеру з метою їх збуту чи розповсюдження, що є одним із міжнародно-правових зобов'язань, взятих Україною при ратифікації Факультативного протоколу до Конвенції про права дитини щодо торгівлі дітьми, дитячої проституції і дитячої порнографії. Його плюси та мінуси ретельно проаналізовані експертами.

Законопроект № 3271 було прийнято вже в 2010 році. Серед основних змін, запропонованих законопроектом — введення поняття «дитяча порнографія» до Закону України «Про захист суспільної моралі»; внесення змін до статті 301 Кримінального кодексу України щодо закріплення відповідальності за розповсюдження продукції порнографічного характеру, створеної за участю дитини або з використанням її образу, надання доступу до такої продукції за допомогою інформаційно-телекомунікаційних систем, а також купівля, обмін та зберігання такої продукції у будь-якій формі та у будь-який спосіб тощо; встановлення обов'язку операторів та провайдерів телекомунікацій на підставі рішення суду обмежувати доступ своїх абонентів до ресурсів, через які здійснюється розповсюдження дитячої порнографії.

В 2010 році експертними та робочими групами були підготовлені та передані депутатам Верховної Ради України низка законопроектів, які безпосередньо або опосередковано стосуються захисту дітей від торгівлі дітьми, а також протидії торгівлі людьми в цілому.

**Законопроект 7132<sup>9</sup>** «Про внесення змін до Закону України «Про захист суспільної моралі». Мета та цілі проекту Закону — визначення правових засад захисту суспільної моралі, створення належних правових, економічних та організаційних умов, які сприяють реалізації права на інформаційний простір, вільний від матеріалів, що становлять загрозу фізичному, інтелектуальному, моральному та психологічному стану населення, створення прозорих умов ведення суб'єктами господарювання діяльності з обігу продукції сексуального чи еротичного характеру, проведення видовищних заходів еротичного характеру, розмежування відповідальності у сфері захисту суспільної моралі та удосконалення механізмів державного регулювання, нагляду та контролю у сфері захисту суспільної моралі. Проектом Закону запропоновано викласти у новій редакції Закон України «Про захист суспільної моралі», у якій зокрема передбачити: уточнення понятійного апарату та доповнення його новими дефініціями; визначення принципів захисту суспільної моралі та засад державної політики у сфері захисту суспільної моралі; приведення норм Закону у відповідність до норм міжнародного права, зокрема, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод щодо забезпечення права кожного на свободу вираження поглядів, Конвенції про кіберзлочинність; гарантування права на інформаційний простір, вільний від матеріалів, що становлять загрозу фізичному, інтелектуальному, моральному та психологічному стану людини; заборону розміщення та поширення в телекомунікаційних мережах продукції, що завдає шкоди суспільній моралі; удосконалення механізмів захисту дітей від негативного впливу продукції, забороненої чи обмеженої до обігу на території України; заходи профілактичного і просвітницького характеру та пропагандистської діяльності у сфері захисту суспільної моралі; запровадження моніторингу у сфері захисту суспільної моралі; залучення громадськості до здійснення заходів щодо захисту суспільної моралі.

**Законопроект 7340<sup>10</sup>** «Про внесення змін та доповнень до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України (щодо допиту неповнолітніх потерпілих і свідків)». Законопроект розроблено з метою удосконалення чинного кримінально-процесуального законодавства України щодо врегулювання процесуальних особливостей розслідування справ за участю дітей, які стали жертвами чи свідками злочинів. Основним завданням є покращення законодавства, що має стати сприятливим до дитини та забезпечить найменше психологічне травмування дитини при проведенні досудового слідства та дізнання, а також при розгляді справи у суді. Законопроектом також впроваджуються у національне законодавство загальноновизнані стандарти, встановлені міжнародними документами у сфері захисту дитини від будь-яких проявів насильства.

Проектом запропоновані зміни до статті 49 Кримінального кодексу України, статей 85-1, 85-2, 167 171, 172, 206, 308, нові редакції статей 168 та 307 Кримінально-процесуального кодексу України, а також пропонується доповнити цей кодекс новою статтею 167-1 щодо пом'якшення процедури допитів та опитувань неповнолітніх жертв та свідків злочинів у досудовому слідстві та при розгляді справи у суді з метою наближення її до європейських стандартів у сфері захисту прав дітей. Зазначені зміни передбачають: застосування особливого порядку провадження у кримінальних справах щодо неповнолітніх свідків і потерпілих до досягнення ними 18-річного віку; встановлення норми щодо використання відеозапису первинного допиту неповнолітнього потерпілого, а також свідка замість подальших його допитів та можливість долучати до судової справи матеріали кримінальної справи без безпосередньої участі неповнолітніх у суді; проведення опитувань дитини, якщо такі дії викликані необхідністю, особливо за сексуальними злочинами проти дітей, у спеціально обладнаному або прилаштованому для цих цілей приміщенні; можливості супроводження дитини її законним представником або, де це доцільно, дорослим, якого вона сама вибирає, якщо стосовно цієї особи не буде винесено мотивованого рішення; забезпечення обов'язкової

<sup>9</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=38551](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38551)

<sup>10</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=38959](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38959)

участі під час допиту неповнолітніх психолога, а не педагога, проведення всіх опитувань дитини одними й тими самими особами; проведення опитувань дитини особою, спеціально підготовленою для цих цілей; визначення кількості і тривалості допитів неповнолітніх потерпілих і свідків; встановлення норм відповідно до яких у випадку, якщо через тяжкий психологічний стан чи недостатній розумовий розвиток обумовлений малолітством, потерпілий неповнолітній від злочину не може дати показання у справі, зупиняються досудове слідство у кримінальній справі та строків давності за вчиненими злочинами тощо.

**Законопроект 7390<sup>11</sup>** «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо охорони дитини)», зареєстрований 19 листопада 2010 року. Законопроект підготовлений робочою групою, створеною при центрі «Ла Страда-Україна». Метою прийняття Закону є вдосконалення адміністративного законодавства України та приведення його у відповідність до міжнародних стандартів у сфері протидії торгівлі дітьми, дитячій проституції та дитячій порнографії та забезпечення найкращих інтересів дітей-жертв і свідків цих злочинів. Проектом пропонуються наступні зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення: скасувати адміністративну відповідальність осіб, яким не виповнилось 18 років, за заняття проституцією через внесення відповідних змін до ст. 13 КУпАП.

Встановити відповідальність батьків або осіб, які їх замінюють за ухилення від виконання передбачених законодавством обов'язків щодо забезпечення безпеки дитини з метою недопущення її залучення до проституції, створення та розповсюдження порнографічної продукції, втягнення у торгівлю людьми через внесення відповідних доповнень до ст. 184 КУпАП. Пропонується встановити громадські роботи в якості значимого покарання. Встановити відповідальність за розповсюдження відомостей про осіб, які постраждали від торгівлі людьми, дитячої порнографії, втягнення в проституцію та інших злочинів проти статевої свободи та статевої недоторканності особи через запровадження нової ст. 183-15 у КУпАП».

**Законопроект 7391** «Про внесення змін і доповнень до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України (щодо захисту дитини від торгівлі людьми та експлуатації)»<sup>12</sup>, зареєстрований 19 листопада 2010 року. Законопроект підготовлений робочою групою, створеною при центрі «Ла Страда-Україна». Метою прийняття Закону є вдосконалення кримінального та кримінально-процесуального законодавства України та приведення його у відповідність до міжнародних стандартів у сфері протидії торгівлі дітьми, їх сексуальній чи трудовій експлуатації, забезпечення найкращих інтересів дітей-жертв цих злочинів. Проектом пропонуються наступні зміни до Кримінального Кодексу України щодо захисту дитини від торгівлі людьми та експлуатації. Кримінально-правову заборону трудової експлуатації дитини перенесено до статті 172-1, яку у відповідності до її змісту названо «Трудова експлуатація дитини». При цьому статтю 150 КК України «Експлуатація дітей» виключено. Окрім дій, що були криміналізованими у статті 150 КК України, новою кримінально-правовою нормою передбачено відповідальність за використання праці дитини, яка не досягла віку, з якого законодавством дозволяється працевлаштування, вчинене з метою отримання прибутку, або використання примусової праці дитини будь-якого віку. До кваліфікуючих ознак злочину віднесено використання дитячої праці на важких роботах та на роботах із небезпечними умовами праці. Вдосконалено статтю 156 КК України, яка надасть змогу застосовувати кримінальну відповідальність не лише за безпосереднє вчинення розпусних дій щодо особи, яка не досягла шістнадцятирічного віку, а й за вчинення таких дій за допомогою телекомунікаційних чи інших мереж та засобів передачі інформації. Вдосконалення цієї норми особливо важливо в аспекті покарання дорослих осіб, які розбещують дітей та готують їх до статевого акту через використання мережі Інтернет.

Статтю 301 приведено у відповідність з Законом України «Про захист суспільної моралі» в частині узгодження термінології, зокрема введено до ст. 301 поняття «продукція порног-

<sup>11</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=39070](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39070)

<sup>12</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=39071](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39071)

рафічного характеру», визначення якого міститься в Законі України «Про захист суспільної моралі» на заміну поняттю «порнографічні предмети», визначення якого у законодавстві України відсутнє. Окрім цього в якості обтяжуючих обставин вводиться відповідальність не тільки за примушування неповнолітніх до участі у створенні продукції порнографічного характеру, але і за втягнення без використання сили чи примусу; втягнення чи примушування малолітніх до створення порнографічної продукції. В окремій статті КК України передбачається відповідальність за користування дитячою проституцією. Статті 168 та 304 Кримінально-процесуального кодексу України удосконалюються у відповідності із принципом створення процедур, дружніх до дитини. Зокрема, пропонується у ст. 168 врегулювати процедуру допита як дитини-свідка злочину, так і дитини-потерпілої від злочину. До цієї статті вводиться положення про обов'язкову участь спеціаліста — фахівця в галузі загальної та дитячої психології чи педагогічного працівника, батьків чи інших законних представників неповнолітнього, а при необхідності — лікаря. Таке положення має діяти для всіх осіб, які не досягли 18-ти річного віку. Вводиться обмеження на час проведення допиту. Так, загальна тривалість допиту неповнолітнього свідка або потерпілого протягом доби не повинна перевищувати шести годин. Пропонується передбачити повторний допит дитини у виключних випадках.

### 13. ХІД ПІДГОТОВКИ ДО РАТИФІКАЦІЇ КОНВЕНЦІЇ РАДИ ЄВРОПИ ПРО ЗАХИСТ ДІТЕЙ ВІД СЕКСУАЛЬНОЇ ЕКСПЛУАТАЦІЇ ТА СЕКСУАЛЬНОГО РОЗБЕЩЕННЯ

В 2009 році створена робоча група по підготовці до ратифікації Конвенції Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального розбещення. До складу робочої групи увійшли представники Міністерства внутрішніх справ, Міністерства закордонних справ, Міністерства освіти і науки, Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерства охорони здоров'я та Генеральної прокуратури (наказ Міністерства юстиції України від 8 вересня 2009 року № 764/7). Водночас представники громадських організацій та незалежні експерти до цієї групи не були включені, не дивлячись на прохання, які лунали під час різноманітних зустрічей, в тому числі й тих, які проводилися проектом ТРЕС «Захист прав жінок та дітей в Україні», який реалізовувався Радою Європи при підтримці Європейської комісії протягом 2008–2010 років, і одним із завдань якого було саме підготовка ратифікаційних документів та здійснення правової експертизи для ратифікації Конвенції № 201 Ради Європи.

Міністерством юстиції України підготовлено законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з ратифікацією Конвенції Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального розбещення». Оскільки ратифікація цієї Конвенції є надзвичайно актуальною в аспекті створення дієвої системи захисту дітей від сексуальної експлуатації та зловживань сексуального характеру, необхідно рекомендувати Кабінету Міністрів прискорити винесення цього законопроекту на розгляд Верховної Ради України разом із правильним перекладом вказаної Конвенції, оскільки на сьогодні переклад назви Конвенції не відповідає оригіналові.

З урахуванням пропозицій робочої групи Міністерством юстиції розроблено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з ратифікацією Конвенції Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального розбещення». Цілями проекту є імплементація в законодавство України положень цієї Конвенції. Завданням проекту є створення законодавчих умов для реалізації Конвенції в Україні, у тому числі, шляхом встановлення відповідальності за злочини, пов'язані з сексуальною експлуатацією дітей, врегулювання процесуальних особливостей розслідування справ за участю дітей — свідків і потерпілих від цього небезпечного явища та запобігання



вчиненню відповідних протиправних дій щодо дітей з боку осіб, які працюють у постійному контакті з дітьми.

Оскільки ратифікація Конвенції № 201 тягне за собою необхідність внесення змін до чинного законодавства України, ратифікаційним законопроектом передбачено внести зміни щодо встановлення відповідальності за злочини, пов'язані з сексуальною експлуатацією дітей, врегулювання процесуальних особливостей розслідування справ за участю дітей — свідків і потерпілих від цього небезпечного явища та запобігання вчиненню відповідних протиправних дій щодо дітей з боку осіб, які працюють у постійному контакті з дітьми, до: Кримінально-процесуального кодексу України; Кримінального кодексу України; Закону України «Про охорону дитинства»; Закону України «Про захист суспільної моралі». По традиції в ратифікаційному законопроекті зазначається, що реалізація положень проекту акта не потребуватиме додаткових витрат з Державного бюджету України, оскільки забезпечуватиметься у межах коштів, призначених у Державному бюджеті України на утримання державних органів, до компетенції яких належить виконання запропонованих заходів. Насправді кошти необхідні для створення системи надання допомоги дітям — жертвам сексуальної експлуатації, їх реабілітації та реінтеграції в суспільство, на створення та підтримку діяльності відповідних центрів соціальної допомоги та соціальної реабілітації таких дітей.

Окрім того, неодноразово висловлювалася необхідність щодо зміни назви Конвенції, український переклад якої не відповідає оригіналу. Так, лист відповідного змісту було спрямовано до Договірної-правового департаменту МЗС України. В ньому зазначалося: «Члени експертної групи вважають офіційний переклад Міністерства закордонних справ України Конвенції Ради Європи (СЕД № 201), який має назву «Конвенція Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального розбещення» не точним, оскільки назва цієї Конвенції англійською мовою містить термін «sexual abuse», що означає сексуальну наругу, жорстоке поводження, збещення (*рос. — совращение.*). Водночас у офіційному перекладі українською мовою застосовано термін, який за етимологією та суто правовим змістом суттєво відрізняється від вищенаведеного, а саме — «розбещення». Для позначення поняття «розбещення» в англійській мові вживаються такі терміни, як «debauched actions», «corruption». Звертаємо увагу, що Конвенція містить окрему статтю 22 «Розбещення дітей» (Corruption of children<sup>13</sup>). Зміст даної статті відображає склад злочину, який в українському кримінальному законодавстві повністю співвідноситься із розбещенням. Тому експертна група *наполегливо пропонує* іншу версію перекладу назви Конвенції українською мовою, що відповідає її духу та сутності, зокрема — Конвенція Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та *знущань сексуального характеру*. Безумовно, вчасне коригування перекладу назви Конвенції забезпечить від подальших можливих помилок та викривлень у процесі вдосконалення та застосування відповідного законодавства України щодо захисту дітей, які є найуразливішою верствою населення нашої держави».

#### 14. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТОРГІВЛІ ДІТЬМИ ТА НАДАННЯ ДОПОМОГИ ПОТЕРПІЛИМ ДІТЬМ

Для України також актуальними є питання захисту дітей від торгівлі людьми, дитячої проституції, дитячої порнографії та сексуального насильства. За даними Міністерства внутрішніх справ України тільки за 9 місяців 2010 року відкрито 250 кримінальних справ за фактами торгівлі людьми. 268 жертв торгівлі людьми повернуто в Україну. Серед них 31 неповнолітня дитина, 5 малолітніх дітей. Розкрито 356 злочинів, скоєних проти статевої недоторканності та свободи дітей. Проте, зрозуміло, що дані цифри не відображають реальної картини, оскільки сексуальна експлуатація та сексуальне насильство над дітьми є достатньо

<sup>13</sup> З цим перекладом автори згодні.

латентними явищами. На підтвердження цього також необхідно вказати на інформацію, яка з'являється в ЗМІ.

Україна сьогодні не здатна ефективно реагувати на це грубе порушення прав дитини, як на законодавчому, так і на практичному рівні. Дослідження нормативно-правової бази для визначення відповідності українського законодавства вимогам Факультативного протоколу щодо торгівлі дітьми, дитячої проституції та дитячої порнографії, що нещодавно було проведено Центром «Ла Страда-Україна» за підтримки ЮНІСЕФ в Україні, показало численні недоліки та прогалини чинного кримінального законодавства у цій сфері. Проте проблеми існують і на практичному рівні. В Україні відсутня система попередження сексуального насильства та сексуальної експлуатації дітей та система надання допомоги постраждалим дітям. На жаль, шкільні програми не містять окремих курсів щодо вироблення у дітей навичок протистояння ризикам сексуальних зловживань відносно них. Сьогодні в Одесі існує один єдиний на всю Україну центр соціально-психологічної реабілітації дівчат, постраждалих від сексуального насильства та експлуатації. Проте він утримується не за рахунок держави, а за рахунок громадської організації та донорських коштів. І як стало відомо у листопаді, на наступний рік у центра відсутнє фінансування, тому в 2011 р. може статися так що і цей центр перестане функціонувати. Проблема не тільки у відсутності центрів, але і кадровому забезпеченні спеціалістами, які здатні надавати фахову допомогу постраждалим дітям.

Вдосконалюючи закони, змінюючи на краще захист прав дитини на практиці, також необхідно не забувати про роботу з населенням. Сьогодні, українське суспільство демонструє занадто толерантне ставлення до порушення прав дитини. Необхідно навчити людей проявляти нульову толерантність до мінімальних порушень прав дитини. І тоді ми зможемо досягти дотримання прав дитини в Україні та запобігти порушенням цих прав.

### 15. ОБЛАДНАННЯ «ЗЕЛЕНИХ КІМНАТ»

У 2010 р. Центр «Ла Страда-Україна» разом з ГУМВС в м. Києві та кримінальною міліцією у справах дітей м. Києва, а також Солом'янським відділом кримінальної міліції у справах дітей м. Києва обладнали *кімнату соціально-психологічної роботи з дітьми, які постраждали від сексуальної експлуатації чи сексуального насильства*. До обладнання підготовлені ще дві кімнати, в тому числі в Одесі. Для більш ефективного використання кімнати ведеться робота з розробки *методичних рекомендацій для фахівців кримінальної міліції у справах дітей з організації опитування дітей, які постраждали від сексуальної експлуатації чи сексуального насильства*. Рекомендації будуть готові до друку у лютому 2011 року. Розпочалося проведення тренінгів.

### 16. ЕЛЕКТРОННА ГАРЯЧА ЛІНІЯ ПО ПРОТИДІЇ РОЗПОВСЮДЖЕННЮ ДИТЯЧОЇ ПОРНОГРАФІЇ В ІНТЕРНЕТІ

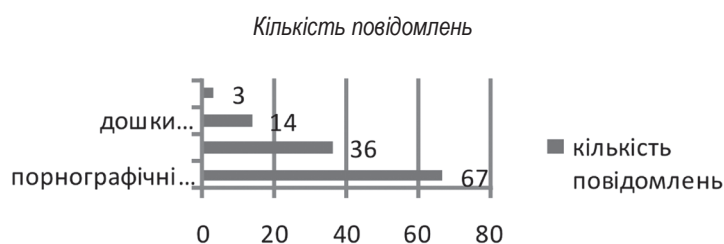
Електронна гаряча лінія з протидії дитячій порнографії в Інтернеті розпочала роботу в центрі «Ла Страда-Україна» 19 листопада 2009 року. Її мета — створення моніторингового інструменту для збирання (шляхом отримання повідомлень від громадян) інформації про факти розповсюдження дитячої порнографії в Інтернеті, особливо на серверах українських Інтернет-провайдерів з метою подальшого реагування у відповідності із законодавством України для покращення системи захисту прав дитини та протидії злочинам, скоєним проти дітей, та, по можливості, блокування такого контенту. Повідомлення надходять на електронну скриньку: [info@internetbezpeka.org.ua](mailto:info@internetbezpeka.org.ua), яка знаходиться під паролем.

## XXIV. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ДИТИНИ В УКРАЇНІ

Інформація про результати роботи електронної «гарячої лінії» (станом на 30.11.2010)

Отримано повідомлень про дитячу порнографію (всього)	Інформація за 2010 рік		Отримано повідомлень про дорослу порнографію	Отримано повідомлень іншого змісту	Всього отримано повідомлень
	Отримано повідомлень про дитячу порнографію (Інтернет ресурси України)	Отримано повідомлень про дитячу порнографію (Закордонні Інтернет ресурси)			
147	8	115	75	146	368

За місцем розміщення дитячої порнографії в Інтернеті (звичайні сайти, порнографічні сайти, дошки оголошень тощо) отримані повідомлення можна класифікувати наступним чином:



За рік роботи сайт гарячої лінії відвідали 3877 користувачів.

### 17. АКТИВІЗАЦІЯ БІЗНЕС-СТРУКТУР

Можна відзначити активізацію бізнес-структур та приватного сектору, які почали спрямовувати свою діяльність на захист прав дітей, зокрема, від сексуальної експлуатації в Інтернеті. Так, створена в 2008 р. за ініціативою корпорації Майкрософт Коаліція «За безпеку дітей в Інтернеті» збільшила кількість своїх членів до 26.

### 18. ЕТИЧНИЙ КОДЕКС

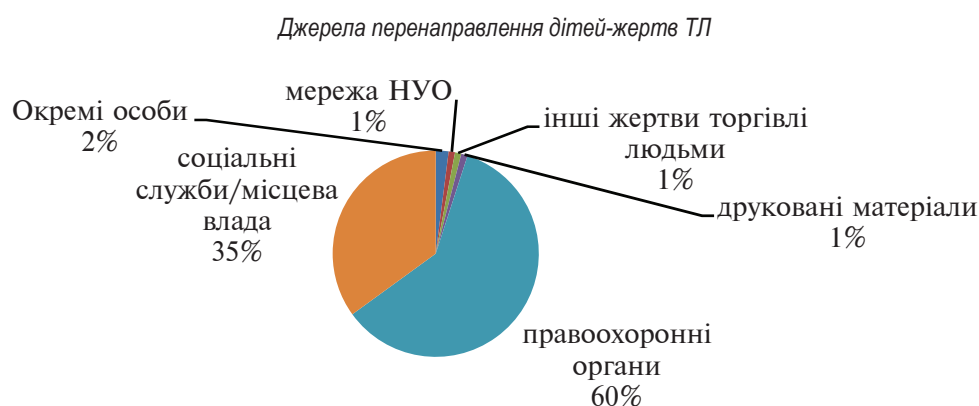
Кодекс — це соціальна ініціатива бізнесу та правозахисної спільноти, спрямована на своєчасне виявлення та протидію дитячому сексуальному туризму. З 1998 року більше 900 туроператорів, перевізників, готелів та інших компаній підписали Кодекс та прийняли на себе зобов'язання впроваджувати наступні 6 критеріїв: встановити етичну політику відносно комерційної сексуальної експлуатації дітей; проводити навчання штату в країнах походження та країнах туристичного призначення; ввести положення в контракти з постачальниками, яке б підтверджувало спільне рішення щодо відмови від комерційної сексуальної експлуатації дітей; надавати інформацію подорожуючим в каталогах, брошурах, кінофільмах, що демонструються під час польоту, квитках, інтернет-сторінках та ін.; забезпечити інформацією місцевих «ключових осіб» в місцях призначення; готувати щорічний звіт про свою діяльність в напрямку захисту дітей від сексуальної експлуатації в туризмі.

Будь-яка туристична компанія — туроператори, готелі, агентства подорожей, авіалінії, екскурсійні бюро, авіаперевізники, морські перевізники та ін. — можуть прийняти Кодекс. На сьогоднішній день Кодекс підписали 949 компаній світу. Серед них: готелі мережі Ассор, Regent, Park Inn, Британські авіалінії, Air France, туристичні компанії Лоту-тревел, Фрівей-Бразилія, Аполло-Швеція та ін. Такі компанії заносяться до міжнародного списку со-

ціально-відповідальних компаній. Інформація про них розміщується на сайті Кодексу [www.theCode.org](http://www.theCode.org). У 2009 році Центр «Ла Страда-Україна» приєднався до міжнародної кампанії з впровадження Етичного Кодексу для туристичного та готельного бізнесу з метою протидії дитячому секс-туризму та став національним партнером міжнародної організації TheCode в Україні. На сьогоднішній день в Україні ще немає підписантів Кодексу.

### 19. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ДОПОМОГИ ДІТЯМ, ПОТЕРПІЛИМ ВІД ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ

За даними Міжнародної організації з міграції, за період з квітня 2009 року по вересень 2010 року було ідентифіковано та зареєстровано 117 дітей — жертв торгівлі людьми в межах програми реінтеграції для отримання допомоги. Основною країною призначення у виявлених випадках є Російська Федерація (55), в той час, коли друге місце посідає Україна за кількістю випадків торгівлі людьми в межах країни та випадків ввезення на її територію (53). П'ятеро дітей — жертв торгівлі людьми повернулось з Польщі і одна дитина — з Ізраїлю. Троє дітей були жителями Молдови та безпечно й добровільно повернулись на батьківщину. Із 117 ідентифікованих жертв 68% становлять дівчатка, і 32% — хлопчики. У 28 випадках було попереджено спроби торгівлі людьми (26 дівчат та 2 хлопців було ідентифіковано); у 32 випадках вона відбувалась з метою сексуальної експлуатації та експлуатації в порнографії; у 18 випадках — для примусової праці; у 33 випадках — для жебрацтва; у 5 випадках — для різних форм експлуатації — примусової праці та жебрацтва і в одному випадку дитину змушували до кримінальної діяльності. Джерела перенаправлення жертв торгівлі людьми в рамках даного проекту подані нижче:



Подана нижче таблиця ілюструє які види допомоги надаються дітям-жертвам торгівлі людьми до певного періоду<sup>14</sup>:

Вид допомоги	Кількість випадків
Допомога для повторного працевлаштування	22
Сімейна підтримка	79
Психолог	35
Надання житла	18
Допомога в працевлаштуванні	23
Медична допомога	49
Перевезення	67
Юридична допомога	36

<sup>14</sup> Жертви ТЛ, що були ідентифіковані в червні тут не враховуються, оскільки вони ще не отримували необхідну допомогу.

На даному етапі надто рано робити якісь висновки щодо успішності реінтеграції жертв, оскільки всі вони і досі продовжують отримувати допомогу. За період з квітня 2009 по червень 2010 року було проведено моніторинг в приймальниках-розподільниках в чотирьох пілотних областях (Закарпатській, Луганській, Харківській та Миколаївській), а також в шелтерах для дітей в 5 областях (Чернівецька, Закарпатська, Луганська, Харківська та Миколаївська). Фахівцями НУО були опитані 262 дитини, серед яких 22 (8%) були ідентифіковані як жертви торгівлі людьми. Ця інформація була передана в Міністерство внутрішніх справ в кримінальну міліцію у справах неповнолітніх, а діти були перенаправлені для отримання допомоги в реінтеграції. З 22 ідентифікованих дітей-жертв десятеро залучені в кримінальній діяльності, пов'язаній з торгівлею людьми і виступають у ролі свідків або жертв.

З вересня 2010 року, завдяки значним змінам в законодавстві, що регулює роботу кримінальної міліції у справах неповнолітніх, діти 11-и років і старші можуть бути переведені в приймальники-розподільники лише на підставі рішення суду. В результаті чого кількість дітей, що наразі перебувають у приймальниках-розподільниках, значно менша, порівняно з тою, що була на за рік, тому зменшується можливість ідентифікації дітей-жертв торгівлі людьми в приймальниках-розподільниках. З іншого боку, місцеві шелтери для дітей повідомляють, що в них збільшується кількість дітей; таким чином, в наступному кварталі об'єктом для моніторингу будуть не приймальники-розподільники, а транзитні шелтери. У серпні 2010 року були підписані угоди про впровадження регіональних пілотних проектів щодо механізму розгляду судових справ для реінтеграції дітей-жертв ТЛ.

#### 20. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Опрацювати питання запровадження інституту Дитячого Омбудсмана та розробити відповідний законопроект.
2. Рекомендувати прийняти проекти Законів України реєстр. № 7390 та 7391, 7340.
3. Ввести до законодавства про освіту, зокрема Законів України «Про освіту», «Про загальну середню освіту», положення про обов'язкове інформування про права дитини, навчання щодо попередження правопорушень проти дитини, їх шкідливих наслідків, про ризики сексуальної експлуатації та сексуального розбещення, так само як способів самозахисту у формі, яка відповідає їх віковим можливостям.
4. Закріпити визначення поняття «торгівля дітьми» в Законі України «Про протидію торгівлі людьми».
5. Закріпити визначення поняття «дитяча проституція» в Законі України «Про охорону дитинства».
6. Розробити зміни та доповнення до Кримінально-процесуального кодексу України щодо: закріплення обов'язкової участі психолога на всіх етапах судочинства за участі дитини; забезпечення безоплатної юридичної допомоги дітям, які визнані постраждалими та свідками, необхідної для захисту їх прав; зобов'язання органу досудового розслідування виявляти інформацію про загрозу безпеці дитини, щодо якої є відомості, що вона стала жертвою злочину, і забезпечувати її захист, до визнання цієї дитини потерпілою, незалежно від того, надійшла заява чи повідомлення про загрозу її безпеці від неї самої або від іншої особи; негайної передачі матеріалів, які містять інформацію про вчинення злочину щодо дитини, до слідчого підрозділу для вирішення питання про порушення кримінальної справи, а на період перевірки матеріалів забезпечити застосування заходів безпеки дитини у разі необхідності до порушення кримінальної справи; окремого розділу у Кримінально-процесуальному кодексі України, у якому будуть урегульовані процедурні питання з метою забезпечення найкращого інтересу потерпілої дитини.

## **ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД**

---

7. Підготувати нову постанову Пленуму Верховного суду щодо застосування судами законодавства про відповідальність за сексуальні злочини відносно дітей.
8. Ратифікувати Гаазьку Конвенцію про захист дітей та співробітництво з питань між-державного усиновлення.
9. Затвердити концепцію впровадження ювенальної юстиції в Україні, приділяючи значну увагу захисту прав дітей, які стали жертвами та свідками правопорушень.
10. Ратифікувати конвенцію Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації й сексуального розбещення.
11. Провести загальнонаціональну роз'яснювальну кампанію для населення України щодо ювенальної юстиції
12. Розробити систему забезпечення та захисту прав дитини, розробити механізм взаємодії різних органів та установ щодо захисту дитини.
13. Створити спеціалізовані центри соціально-психологічної реабілітації дітей, постраждалих від сексуального насильства та сексуальної експлуатації.
14. Доручити Міністерству юстиції України та Міністерству закордонних справ України зробити правильний переклад назви Конвенції Ради Європи № 201 на українську мову.
15. Врахувати всі рекомендації, які містяться в Альтернативному звіті про виконання Україною Конвенції ООН про права дитини (с. 69–78).

## XXV. ПРАВА ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ<sup>1</sup>

### 1. ДЕЯКІ ЗАГАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ

З моменту проголошення незалежності України у нашій державі відбуваються системні перетворення різних сфер як державного, так і суспільного життя. Проте варто констатувати, що на цьому тлі армійські проблеми виглядали досить блідло. Подекуди навіть виникало враження, що військові живуть своїм відірваним від всесвіту життям. Такий стан речей не міг не дати своїх результатів. Їх можна було безпосередньо спостерігати. Не потрібно вступати до лав Збройних Сил України чи до інших військових формувань, щоб побачити складну ситуацію з функціонуванням Воєнної організації держави та проходженням військової служби. На превеликий жаль, цю ситуацію мали змогу спостерігати не тільки громадяни України, але й уся світова спільнота, коли неналежне проходження військової служби призводило до того, що траплялись катастрофічні випадки. Так, наприклад, під час військових навчань, здійснюючи пуски ракет військовослужбовці вразили у літак цивільної авіації, який перевозив іноземних громадян, а іншого разу — у житловий будинок. На аеродромі у місті Скнилів Львівської області під час показового польоту сталася катастрофа й на землю впав винищувач. У результаті цього загинуло 77 осіб.

На жаль, такі жахливі випадки не є поодинокими. Сюди ж можна віднести вибухи на сховищах боєприпасів у Новобогдановці Мелітопольського району Запорізької області, внаслідок чого загинуло п'ятеро людей, а більше десяти отримали поранення різного ступеня. У 2008 році відбувались вибухи на сховищах боєприпасів поблизу міста Лозова Харківської області. За безпечне утримання таких сховищ теж відповідають особи, що несуть військову службу. У 169-му навчальному центрі Сухопутних військ «Десна» у 2005 році стався трагічний випадок, пов'язаний з порушенням порядку виконання стрільби з танка, внаслідок чого трагічно загинули два військовослужбовці строкової служби, а один отримав поранення. Отже, як видно, такі випадки відбуваються доволі часто та, на жаль, немає жодної гарантії щодо їх не повторення у майбутньому.

Однією з причин того, що такі випадки постійно трапляються в нашій державі, досить часто стає саме неналежне проходження військової служби та виконання своїх функціональних обов'язків окремими особами, що проходять військову службу. Але найголовніше, все це свідчить про системні проблеми в українській армії, про неефективність функціонування Воєнної організації держави, неналежно створені умови для проходження військової служби, недостатньо розвинені традиції контролю громадськості над процесами, що відбуваються «за стінами казарм» та про багато інших болючих проблем у цій царині. Проте з цього приводу, на жаль, посадові особи різних рівнів не визнають своїх помилок та не

---

<sup>1</sup> Розділ підготовлений старшим викладачем кафедри державно-правових дисциплін юридичного факультету ХНУ імені В.Н. Каразіна, к.ю.н. Євгеном Григоренком.

роблять належних висновків, а правоохоронні органи знаходять лише крайніх, притягуючи їх до юридичної відповідальності.

Найголовнішим соціальним призначенням всієї воєнної організації будь-якої держави є забезпечення національної безпеки. У той же час для належного виконання такого складного завдання буде недостатньо лише створити відповідні структури. Необхідно забезпечити якісне проходження військової служби та належне виконання своїх функціональних обов'язків кожним військовослужбовцем, від чого буде перш за все залежати боєздатність відповідного підрозділу, де така служба проходиться, а отже, й усієї Воєнної організації держави. Утім, як показує практика, забезпечити належне проходження військової служби є доволі складною справою, що передбачає вжиття цілого комплексу заходів державою, суспільством та окремими громадянами. У той же час, цьому питанню особливої уваги у теорії ніколи не приділялось, а практика хоч і певним чином накопичувалась, проте усталеного характеру не мала.

Крім того, варто зазначити, що Україні як незалежній державі не довелося створювати всі вищеназвані структури, оскільки вони залишилися їй у спадок від Радянського Союзу. За суворими законами спадкування молода держава отримала не тільки величезну Воєнну організацію, але й цілий комплекс проблем, що був у ній. Більш того, ці проблеми багатократно ускладнились, збільшились у зв'язку зі зміною «зовнішнього середовища» військових структур. Йдеться про спроби держави здійснити перехід від адміністративно-командної економіки до ринкової, від ідеологічного монізму до ідеологічної багатоманітності, від тоталітарного режиму до демократичного. Незважаючи на те, що цієї мети у повному обсязі так і не вдалось досягти навіть на сьогоднішній день, у військовій сфері це призвело до руйнації та занепаду старих, але відпрацьованих механізмів внутрішнього функціонування армії, без створення ефективних механізмів, що прийшли б їм на заміну.

З огляду на відсутність чіткого напрямку реформування української армії владою вживались заходи, спрямовані на проведення політики (на жаль, передусім зовнішньої) на інтеграцію в Північноатлантичний безпековий простір. Можна по-різному ставитися до такого спрямування, але в цьому прагненні вбачається більш-менш чітко визначений напрям розвитку Воєнної організації України. Таке прагнення знайшло свою матеріалізацію у багатьох нормативно-правових актах, у тому числі й у Законі України «Про основи національної безпеки України».

Однак на сьогоднішній день від цього напрямку нинішня адміністрація відмовилась. Про це свідчить й ухвалений 1 липня 2010 року Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики». Але проблема полягає не у відмові від курсу на вступ до НАТО, а у відсутності взагалі будь-якого магістрального шляху виведення армійських структур із системної кризи, подолання тієї складної спадщини, що дісталась Україні у цій сфері.

## 2. ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ — ПРОБЛЕМИ ДОТРИМАННЯ ТА ЗАХИСТУ ПРАВ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ

Забезпечення належного функціонування Воєнної організації держави та проходження військової служби є складною державницькою проблемою, що підлягає максимальному нормативному унормуванню. Це пов'язано з багатьма факторами. На Воєнну організацію Конституція України покладає виконання доволі специфічних та, у той же час, об'ємних і складних завдань. Ці важливі та величні завдання пов'язані із залученням доволі суттєвого силового ресурсу, для їх виконання необхідні потужні сили та засоби Воєнної організації держави.

Завдання такого характеру, що накреслені Конституцією України, пов'язані в основному з відбиттям збройної агресії інших держав, розв'язанням збройного конфлікту, а також здійсненням деяких превентивних задач, спрямованих на забезпечення національної



безпеки України, відвернення війни, підтримання міжнародного миру і безпеки. Проте, якщо потужні сили та засоби Воєнної організації держави будуть використані не за призначенням, на шкоду державному суверенітету, правам людини, законності та правопорядку, загальновизнаним принципам і нормам міжнародного права, то такі дії держави можуть призвести до непередбачуваних наслідків, які можуть увійти чорною сторінкою в історію країни, а, можливо, і у світову історію, а також можуть відкинути розвиток держави на декілька років чи навіть століть назад.

У військовій сфері, окрім Основного можна виділити передусім такі закони: «Про військовий обов'язок і військову службу»<sup>2</sup>, «Про оборону України»<sup>3</sup>, «Про Збройні Сили України»<sup>4</sup>, «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей»<sup>5</sup> тощо. Більш того, світ також побачив Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією держави та правоохоронними органами»<sup>6</sup>, який повинен був сприяти формуванню активної позиції громадянського суспільства щодо встановлення контролю над силовими компонентами Української держави, а саме Воєнною організацією та правоохоронними органами, а також особами, які проходять військову службу, та знаходження останніх у суворих рамках діяльності, що накреслені Конституцією. Варто констатувати, що, незважаючи на доволі детальну регламентацію воєнних питань, законодавство, що діє у цій царині є застарілим та непослідовним, що не тільки ускладнює вирішення багатьох принципових питань української армії, але й передусім не сприяє забезпеченню реалізації прав і свобод військовослужбовців.

Зокрема, незважаючи на проголошену політику переходу до контрактних засад проходження військової служби, законодавство, що діє у цій сфері, акцентує увагу саме на призові громадян. Закон України «Про військовий обов'язок та військову службу» — від назви до закріплення порядку комплектування Збройних Сил та інших військових формувань (ст. 4) — акцент робить саме на військовий обов'язок, а не на прийняття громадян на військову службу за контрактом і не проголошує права на рівний доступ до неї. Крім цього, цей Закон ототожнює військовий обов'язок та право на рівний доступ до військової служби. Так у його частині 3 статті 1 встановлено, що військовий обов'язок уключає прийняття громадян у добровільному порядку (за контрактом), а також призов на військову службу. Щодо останнього положення, то військовий обов'язок дійсно його передбачає, але назвати обов'язком добровільне прийняття на військову службу в будь-якому випадку не вбачається можливим. Адже вступ громадянина України на військову службу за контрактом за своєю юридичною природою є саме конституційним правом, а не обов'язком, яке полягає у певній мірі можливої, а не необхідної поведінки особи, спрямованої на виникнення правовідносин між громадянином та державою з приводу проходження військової служби.

Такий стан речей з нормативним урегулюванням цього питання не тільки не буде сприяти прискоренню процесу переходу на контактні засади проходження військової служби, але й повсякденно створює додаткові проблеми з реалізацією права громадян України на рівний доступ до військової служби (ч. 2 ст. 38 Конституції України). Крім цього, дається взнаки те, що військова служба як професія є на сьогодні не конкурентноздатною на ринку

<sup>2</sup> Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25 березня 1992 р. № 2233-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 27. — Ст. 386.

<sup>3</sup> Про оборону України: Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1932-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 9. — Ст. 106.

<sup>4</sup> Про Збройні Сили України: Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1934-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 9. — Ст. 108.

<sup>5</sup> Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20 грудня 1991 р. № 2011 із змінами, внесеними згідно із Законом України від 3 листопада 2006 р. № 328-V // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 51. — Ст. 519.

<sup>6</sup> Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією держави та правоохоронними органами: Закон України від 19 червня 2003 р. № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 46. — Ст. 366.

праці. Але враховуючи те, що, як звітують у Міністерстві оборони України за 2009 рік, утримання одного військовослужбовця за контрактом, що перебуває на посаді стрільця, майже дорівнює утриманню одного військовослужбовця строкової служби, що перебуває на такій же посаді<sup>7</sup>, то варто зазначити, що у такому випадку говорити про конкурентноздатність цієї роботи явно не доводиться.

Окремої уваги заслуговують Статути Збройних Сил України, які покликані детально регламентувати всі аспекти проходження військової служби не тільки Збройних Сил, але й інших військових формувань (Державна прикордонна служба України, Служба безпеки України, внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ та деякі інші). Але на практиці ці статути створюють суттєві проблеми з реалізацією та захистом конституційних прав і свобод військовослужбовців.

Зокрема, Статут внутрішньої служби ЗС України права військовослужбовців встановлює фрагментарно, основним, базовим та фундаментальним принципам правового статусу особи уваги взагалі не приділяє. Такі фундаментальні конституційні принципи як рівноправність, повага до гідності людини та деякі інші досить часто нехтуються в умовах проходження військової служби. Саме вони повинні бути не тільки проголошені у законодавстві та перш за все у Статутах ЗС України, але й стати керівною засадою у діяльності як вищих посадових осіб Воєнної організації держави, так і кожного військовослужбовця. Ці принципи мають бути втілені у свідомості всіх, хто проходить військову службу, або збирається почати її проходження у будь-яких військових формуваннях. Адже проблема полягає у тому, що принципи правового статусу людини доволі часто нехтуються як при прийнятті на військову службу, так і під час її проходження.

У процесі їх реалізації у практичній площині виникає ціла сукупність проблем, які базуються на їх незнанні, або невірному уявленні про них. Так, наприклад, при проходженні строкової військової служби принцип рівноправності нехтується у зв'язку з тим, що протягом тривалого часу формувалась практика його невиконання, яка полягала у наданні абсолютно незаконних привілеїв військовослужбовцям залежно від часу проходження військової служби, національності військовослужбовця та інших «критеріїв». Будь-які привілеї такого ґатунку не передбачені законодавством, але породжуються практикою та санкціонуються сержантами та старшинами, прапорщиками та, навіть, офіцерами, з метою у такий спосіб, на їх погляд, самоусунувшись від виконання своїх обов'язків, навести порядок та підтримувати видимість правопорядку та дисципліни, забезпечити виховання та навчання молодого поповнення.

Проте така практика призводить до зворотних наслідків, що проявляються у знеціненні прав людини, дискредитації військової служби, деформації правосвідомості військовослужбовців, підриві боєздатності військових підрозділів та у виникненні інших негативних наслідків. Таке порушення принципу рівноправності призводить також до того, що військовослужбовці, яким надані такі незаконні привілеї, користуються ними постійно. Це призводить до того, що у їх свідомості формується стійке переконання про їх уявну перевагу над іншими військовослужбовцями. Демонстрація такої переваги може призвести до застосування різного фізичного та психічного насильства, приниження честі й гідності інших військовослужбовців, а також посягання на їх життя та здоров'я. З іншого боку, це призводить до розладу здоров'я військовослужбовців (у тому числі психічного), розладу сну, виникнення фобій тощо.

Таке насильство може бути застосовано навіть за дрібні порушення з боку молодих солдат. «Іноді дрібниці на кшталт пришивання комірців, чи погано прибране ліжко стають значними проблемами й приводом до принижень, а подекуди й відвертих знущань, що може значно знизити самооцінку юнака й призвести до непередбачуваних наслідків»<sup>8</sup>. Ці

---

<sup>7</sup> Біла книга 2009 Збройні Сили України. — К.: Міністерство оборони України, 2010. — С. 12–13.

<sup>8</sup> Моніторинг порушення прав військовослужбовців строкової служби / Упорядник М. А. Крюкова — Х.: Фолю, 2004. — С. 186.

побоювання є абсолютно обґрунтованими, оскільки така ситуація є доволі розповсюдженою на практиці, у тому числі й у 2009 та 2010 роках.

Так, військовослужбовці, що прослужили більше та на яких командуванням було покладено обов'язок виховувати молоде поповнення, бажаючи продемонструвати свою уявну перевагу над такими військовослужбовцями, наказують їм виконувати певну роботу, що може як передбачатися проходженням військової служби, так і ні. Проте навіть за незначні недоліки у її виконанні, вони спочатку починають пред'являти до молодих солдат словесні претензії, а також, порушуючи встановлений порядок взаємовідносин між військовослужбовцями застосовують, як правило, фізичне насильство до них. Унаслідок застосування такого насильства можуть настати різні наслідки, у тому числі й тяжкі тілесні ушкодження та навіть смерть військовослужбовця. Інколи приниження, знущання, побиття, переслідування призводять навіть до суїциду.

У зв'язку з тим, що Статуту ЗС України не тільки регламентують всі сторони життєдіяльності військ, але й повсюдно вивчаються військовослужбовцями, то є абсолютно необхідним закріплення базових конституційних принципів у їх тексті та максимальна їх деталізація і роз'яснення.

Крім того, серед обов'язків командирів (начальників), що передбачені Статутом у жодному випадку не вказується на їх природний першочерговий обов'язок забезпечувати права і свободи підлеглих військовослужбовців. У деяких положеннях Статуту вказується, що командир повинен здійснювати заходи щодо безпеки особового складу військової частини, але не вказується, що його обов'язок забезпечувати життя та здоров'я, честь та гідність, недоторканність та безпеку як кожного окремого військовослужбовця, так і особового складу в цілому.

Але найбільшою проблемою є те, що статуту «сприяють» зайвій закритості армії, приховуванню реальної ситуації з додержанням прав і свобод військовослужбовців, особливо тих, що проходять строкову військову службу. Велика кількість положень статутів значно ускладнюють, а подекуди навіть унеможливають військовослужбовцю строкової служби захист своїх прав і свобод. Причому є такі норми, що здійснюються не напяму, а є навіть й такі, що в руках «умілого командира» безпосередньо можуть обмежити військовослужбовця у користуванні елементарними засобами правозахисту.

Слід почати з того, що у розпорядку дня, який регламентується ст. 201 Статуту внутрішньої служби ЗС України, не передбачено час для можливості звернутися як до правоохоронних органів, інших державних структур та громадських організацій для захисту своїх прав і свобод. Єдине, що передбачено з цього приводу — це час для приймання військовослужбовців командуванням з особистих питань. Цей порядок є адміністративним, а він у сфері правозахисту, як показує практика, є неефективним. Справа в тім, що будь-яка цивільна людина теж може звертатися до захисту прав і свобод в адміністративному порядку, а в разі недосягнення своєї мети, піти далі — звертатися до суду. Як видно у режимі повсякденної діяльності, військовослужбовцям строкової служби окрім звернення до своїх безпосередніх командирів розпорядок дня не дає будь-яких інших можливостей термінового реагування на порушення прав і свобод.

На перший погляд військовослужбовець, права якого порушені, може повідомити про це під час його відвідування. Дійсно під час відвідування військовослужбовців строкової служби останні можуть не тільки поскаржитися на порушення прав і свобод та розповісти про це, але й батьки особисто можуть «оглянути» свою дитину, побачивши своїми очима, наприклад, результати фізичного насильства, що були вчинені над нею під час служби. Але, на жаль, і тут існує штучно створена військовими статутами проблема.

Так, ст. 228 вказаного Статуту встановлює загальне правило, що відвідувати військовослужбовців строкової служби, а також тих, хто проходить службу за контрактом, дозволяється в час, визначений розпорядком дня, у спеціально відведеній для цього кімнаті військової частини. Але, ця ж стаття (частина 2) вказує, що особи, які бажають відвідати

військовослужбовців, допускаються в кімнату відвідувачів із дозволу чергового контрольно-пропускного пункту.

Таким чином, необхідно отримати дозвіл на відвідування у спеціальній кімнаті та в час, визначений розпорядком дня. Варто зазначити, що такого дозволу можна не отримати, навіть при виконанні всіх вимог. Отже, і у цьому випадку закривається можливість повідомити про порушення прав і свобод.

Інша можливість — піти у звільнення й повідомити про вчинення насильства, зняти побої, звернутися до правоохоронних органів. Проте проблема полягає у тому, що до звільнення необхідно ще дочекатися. Крім того, Статути створюють можливість для командирів заборонити відправлення таких військовослужбовців у звільнення майже без будь-яких проблем, оскільки можуть виникнути проблеми також і з наданням звільнень із розташування військової частини. У цьому випадку «на допомогу» командирам може прийти Дисциплінарний статут ЗС України. Цей нормативно-правовий акт, установлюючи дисциплінарну відповідальність військовослужбовців, нехтує найважливішу ознаку правопорушення та гарантію від протиправного притягнення до юридичної відповідальності, яка передбачається всім цивілізованим світом — протиправність (немає правопорушення без вказівки про це в законі).

Тобто статут не містить жодного складу правопорушення, а вказує лише види стягнень та до кого й ким вони застосовуються. Це породжує суб'єктивізм, необ'єктивність та доволі часто несправедливість застосування заходів дисциплінарної відповідальності. Таке положення законодавства може бути використано для позбавлення військовослужбовця користування правом на звільнення з розташування військової частини, у тому числі того, чий права порушені та якому необхідно повідомити «за межі казарм» про своє горе.

Отже, можна побачити, що Статути ЗС України конструюють такий порядок, завдяки якому військовослужбовцю строкової служби, права якого порушуються, буде важко пробитися за «стіни казарм» та складно повідомити про свої проблеми як правоохоронним органам, громадськості, так і, навіть, власним батькам. Таким чином, статути не сприяють реалізації та захисту конституційних прав і свобод військовослужбовців, особливо строкової служби.

Крім того, вони породжують цілу низку й інших проблем у сфері прав людини.

Так, у зв'язку з тим, що характерною особливістю проходження військової служби, окрім інших, є також система єдиноначальності, субординації та підпорядкування, яка передбачає можливість та необхідність віддання наказів, то належне вирішення цих питань набуває для проходження військової служби та функціонування Воєнної організації, у тому числі дотримання та реалізації прав військовослужбовців особливого значення. Відповідно до ст. 11 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України<sup>9</sup> на кожного військовослужбовця покладається обов'язок беззастережно виконувати накази командирів (начальників), а за їх невиконання встановлена юридична відповідальність, у тому числі кримінальна, передбачена статтями 402 та 403 Кримінального кодексу України<sup>10</sup>.

Разом із тим, Конституція України (ст. 60) також приділяє цьому питанню увагу та встановлює універсальне правило, відповідно до якого ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази. За віддання і виконання явно злочинного розпорядження чи наказу настає юридична відповідальність. За логікою побудови законодавства це правило повинне знайти свій детальний розвиток на рівні поточного законодавства.

Так, ст. 6 Дисциплінарного Статуту ЗС України встановлює, що право командира — віддавати накази і розпорядження, а обов'язок підлеглого — їх виконувати, крім випадку віддання явно злочинного наказу чи розпорядження. Але проблема полягає у тому, що за-

<sup>9</sup> Статут внутрішньої служби Збройних Сил України: затв. Законом України від 24 березня 1999 року № 548-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 23–24. — Ст. 194.

<sup>10</sup> Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 25–26. — Ст. 131.

значений Статут не містить механізму відмови від виконання таких наказів, навпаки — він акцентує увагу виключно на виконанні наказів та вказує на вжиття суворих заходів щодо осіб, які їх не виконують. Таким чином, цей Статут не розвиває конституційне положення про невиконання явно злочинних наказів, оскільки не містить реального механізму відмови від виконання таких наказів, що створює додаткову небезпеку при проходженні військової служби, у тому числі у сфері дотримання прав і свобод військовослужбовців та інших осіб.

Варто зазначити, що більш вдало це питання врегульоване у Законі України «Про державну службу»<sup>11</sup>, а також у Дисциплінарному статуті органів внутрішніх справ<sup>12</sup>. У зазначених нормативних актах встановлено, що підлеглий не тільки повинен не виконувати такі накази, але й доповісти про це особі, що такий наказ віддала. У тому разі, якщо остання наполягає на його виконанні — також його не виконувати, а натомість, доповісти про це вищестоящому начальнику. Аналогічними положеннями необхідно доповнити Статуту Збройних Сил України.

Але у статутах є положення, які взагалі позбавленні здорового глузду. Так, ст. 241 Статуту внутрішньої служби ЗС України встановлює, що кожний військовослужбовець повинен піклуватися про збереження свого здоров'я, суворо додержуватися правил особистої та громадської гігієни, а кожний командир (начальник) зобов'язаний забезпечувати у підпорядкованій йому частині (підрозділі) додержання військовослужбовцями правил особистої і громадської гігієни. У той же час, ст. 242 цього ж Статуту перелічує, що включає «суворе» додержання правил особистої гігієни: 1) ранкове і вечірнє вмивання з чищенням зубів; 2) миття рук перед прийманням їжі; 3) своєчасне гоління, підстригання волосся та обрізання нігтів; 4) щотижневе миття в лазні зі зміною натільної і постільної білизни, онуч і шкарпеток; 5) утримання в чистоті обмундирування, взуття й постелі, своєчасну заміну підкомірців.

У зв'язку з цим виникають закономірні питання — чи можливо досягти суворого додержання гігієни, якщо один раз у тиждень митися й один раз у тиждень змінювати натільну білизну, шкарпетки тощо?! Чи може людина, яка тиждень не милась і кожен день має фізичні навантаження, відчувати себе гідно? Чи буде вона здоровою? Взагалі, чи співвідноситься таке положення з категорією «гігієна»? Це положення Статуту створює враження, що його розробники Конституцію України взагалі в очі не бачили, оскільки такі положення не тільки не відповідають здоровому глузду, нормальному існуванню людини, елементарним правилам гігієни, але й цілій низці конституційних положень. Наприклад, ст. 3 (людина, її здоров'я та гідність визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю); ч. 5 ст. 17 (держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях); ст. 21 (усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними); ст. 24 (громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом); ч. 1 та 2 ст. 28 (кожен має право на повагу до його гідності, ніхто не може бути підданий поводженню, що принижує його гідність); ч. 1 ст. 41 (кожен має право на охорону здоров'я) та ін. Крім того, актуальність додержання цих норм значно підсилюється з огляду на те, що йдеться, як правило, про осіб від 18 до 25 років, тобто молодих людей, яких призвали до лав Воєнної організації та які виконують обов'язки в інтересах суспільства та держави.

Окремою проблемою функціонування Збройних Сил України та інших військових формувань була та залишається понині проблема насильства. Варто зазначити, що вона останнім часом отримала меншого розмаху у силу різних обставин (зменшення строку проходження служби до одного року, постійно прикута увага громадськості до цієї проблеми, більш відповідальне (але далеко неповною мірою) ставлення до неї органів державної влади). Як зазначають у Міністерстві оборони України, останнім часом також зменшилась кількість

<sup>11</sup> Про державну службу: Закон України від 12 грудня 2006 р. № 432-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 9. — Ст. 69.

<sup>12</sup> Дисциплінарний Статут органів внутрішніх справ: затв. Законом України від 22 лютого 2006 р. № 3460-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 29. — Ст. 245.

загиблих військовослужбовців. Так, у 2008 році під час виконання службових обов'язків загинуло 14 військовослужбовців, а поза службою 62, у той час як у 2009 році — 8 та 51 відповідно. Кількість загиблих від нестатутних взаємовідносин у 2008 році становила один військовослужбовець, а у 2009 — 0. У той же час кількість загиблих військовослужбовців, що покінчили життя самогубством збільшилась з 12 випадків у 2008 році до 17 — у 2009<sup>13</sup>.

У той же час, попри офіційну статистику «за кадром» залишається велика кількість випадків застосування насильства щодо військовослужбовців. Проте вирішенню цієї проблеми не сприяє сама система виявлення та фіксації найнебезпечніших правопорушень — військових та деяких загально кримінальних злочинів, що вчинюються у військах та суттєво впливають на рівень гарантованості конституційних прав і свобод осіб, що проходять військову службу. А також регулювання цього питання Статутами ЗС України. Ця система була створена за радянських часів і майже не змінилась в умовах сьогодення, у тому числі у 2009 та 2010 році. Йдеться про систему органів дізнання, на які покладається вжиття невідкладних заходів із метою виявлення ознак злочинів і осіб, що їх учинили. У зазначеному випадку маєтись на увазі вжиття першочергових заходів указаними органами, які повинні швидко та ефективно реагувати на події, що виникають. Для цього вони повинні мати безпосередній зв'язок із місцем події та з особами, що можуть учинити злочини.

У зв'язку з цим саме командир військової частини провадить дізнання по злочинам, що були вчинені підлеглими йому військовослужбовцями. Крім цього, необхідно розуміти, що на командира військової частини Статутами Збройних Сил України покладено багато інших важливих завдань, серед чисельної кількості яких, і проведення дізнання. Зазначені посадові особи зобов'язані, перш за все, керувати та забезпечувати порядок у ввіреніх ним сферах. У той же час, вони зобов'язані забезпечувати дисципліну та правопорядок, попереджувати злочинну діяльність. Саме тому закон покладає на них проведення дізнання.

Так, наприклад, серед значного переліку обов'язків командира полку (корабля 1 і 2 рангу, окремого батальйону), передбачених ст. 67 Статуту внутрішньої служби ЗС України<sup>14</sup>, у її ч. 16 зазначено, що він зобов'язаний керувати правовим вихованням військовослужбовців полку, в разі вчинення військовослужбовцем злочину порушувати кримінальну справу і провадити дізнання.

Разом із тим, виникають перешкоди для належного виявлення та розслідування злочинів, що вчинені у тій або іншій військовій частині. Вони полягають у тому, що командирів, як органу дізнання, не вигідно виявляти злочини у ввіреній йому частині, оскільки це погіршує її якісні показники, за які він теж відповідає. Так, частини 16 та 17 ст. 67 зазначеного Статуту покладають також на нього обов'язок керувати правовим вихованням військовослужбовців, уживати заходів для запобігання злочинам та іншим правопорушенням. У разі виявлення ним злочину, старші командири (начальники) відразу ж поставлять питання про неналежне виконання зазначених обов'язків.

У зв'язку із цим командири частин доволі часто замовчують та приховують злочини, що були вчинені як від громадськості, так і від інших державних органів, у тому числі від органів прокуратури. Необхідно розуміти, що у таких випадках вони самі вчиняють злочин, передбачений ст. 426 Кримінального кодексу України<sup>15</sup>, яка встановлює кримінальну відповідальність за умисне неприпинення злочину, що вчинюється підлеглим, або не порушення військовою службовою особою, яка є органом дізнання, кримінальної справи щодо підлеглого, який вчинив злочин, а також інше умисне невиконання військовою службовою особою дій, які вона за своїми службовими обов'язками повинна була виконати, якщо це заподіяло істотну шкоду.

<sup>13</sup> Біла книга 2009 Збройні Сили України. — К.: Міністерство оборони України, 2010. — С. 15.

<sup>14</sup> Статут внутрішньої служби Збройних Сил України: затв. Законом України від 24 березня 1999 року № 548-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 23–24. — Ст. 194.

<sup>15</sup> Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 25–26. — Ст. 131.

Але, незважаючи на можливість бути притягненими до кримінальної відповідальності, командири військових частин вчиняють указані діяння. Доказом зазначеного є також і результати дослідження В. В. Бондарева, який засвідчує, що 13% є в середньому тією частиною серед усього масиву злочинних проявів порушень статутних правил взаємовідносин між військовослужбовцями Збройних Сил України, яка офіційно засуджується, а тому що найменше 80% — це той масив таких правопорушень злочинного характеру, які не отримують належного реагування у вигляді притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності<sup>16</sup>.

Наприклад, такі злочини як порушення статутних правил взаємовідносин між військовослужбовцями за відсутності між ними відносин підлеглості, що виявилось у завданні побоїв, іншого насильства, що заподіяло легкі тілесні ушкодження, що мало характер знущання або глузу над військовослужбовцем та деякі інші злочини доволі часто командирами частин приховуються.

Крім цього, останніми приховуються й більш тяжкі злочини, які пов'язані, наприклад, зі спричиненням потерпілому середніх або тяжких тілесних ушкоджень. Для цього, командуванням уживаються безпрецедентні заходи, пов'язані з їх приховуванням та замовчуванням. Так, наприклад, практиці відомі випадки, коли командування терміново відправляло таких потерпілих військовослужбовців у позачергову відпустку та влаштувало їх у приватну цивільну лікарню, попередньо домовившись про це з самим потерпілим, його батьками та іншими особами, у тому числі, про нерозголошення цієї інформації.

Питання набуває особливої значущості у зв'язку з тим, що саме виявлення злочинів є найважливішим елементом у процесі боротьби зі злочинністю у військах. У тому разі, якщо орган дізнання виявив злочин, належним чином його зафіксував, та ця справа буде відповідним чином розслідувана та передана до суду, то про цей злочин неодмінно стане відомо громадськості, оскільки судовий процес є гласним та відкритим. Але, якщо на практиці орган дізнання замість виявлення злочину приховає його, то, відповідно, справа не буде передана до суду, злочинці не будуть покарані, громадськості не буде про це відомо та попередження вчинення нових злочинів не відбудеться. Як зазначають кримінологи, реальної офіційної статистики «дідівщини» не існує, а латенізація нерідко призводить до поглиблення традицій неповаги до прав та свобод іншої людини, вкорінюється у свідомості особи, яка перебуває на військовій службі, може стати у подальшому криміногенним фактором<sup>17</sup>.

На жаль, така практика залишається та існує понині, незважаючи на певні спроби її зміни. Наприклад, на це було спрямовано створення спеціального правоохоронного формування у складі Збройних Сил України — Військової служби правопорядку, призначеного забезпечувати правопорядок і військову дисципліну серед військовослужбовців, запобігати злочинам, іншим порушенням, їх розкривати та припиняти і виконувати інші важливі завдання. Але проблема полягає не у створенні нових правоохоронних органів, хоча це є позитивним прагненням держави у напрямі боротьби зі злочинністю у військах, а в підвищенні правової культури всіх осіб, які проходять військову службу, подоланні тієї важкої спадщини, що дісталась Воєнній організації унаслідок дуже довгого її функціонування в державі з тоталітарним режимом, та перш за все у сфері правового регулювання.

Це лише деякі приклади прогалин та проблем «дороговказу для військових», але й вони свідчать про наявність великої кількості складностей у цій царині. Головна з них полягає у тому, що Статути не сприйняли та навіть, як видно, не прагнуть сприймати головного постулату сучасного конституціоналізму — не держава, а людина є найвищою соціальною цінністю.

<sup>16</sup> Карпенко М.І. Кримінальна відповідальність за порушення статутних правил взаємовідносин між військовослужбовцями за відсутності відносин підлеглості (кримінально-правове та кримінологічне дослідження) — М.І. Карпенко / за заг. ред. В.К. Матвійчука: монографія. — К.: КНТ, 2006. — С. 56.

<sup>17</sup> Там само. — С. 266.

### 3. ЧИ МАЄ ПРАВО ДЕРЖАВА (МОРАЛЬНЕ ТА ЮРИДИЧНЕ) ПРИМУШУВАТИ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ ПРОХОДИТИ ВІЙСЬКОВУ СЛУЖБУ

На сьогоднішній день гостро постало питання про перехід виключно до контрактної військової служби. Іншими словами, держава повинна зробити так, щоб військову службу громадяни України проходили тільки за власним бажанням. Слід зазначити, що Конституція України на відміну від її попередниці (Конституції УРСР 1978 р.) не встановлює будь-яких імперативних вимог щодо існування призову громадян та дозволяє на законодавчому рівні перебачити будь-який принцип комплектування Збройних Сил та інших військових формувань.

Разом із тим, на законодавчому рівні примусове проходження строкової військової служби залишається. У тому ж Законі про засади зовнішньої та внутрішньої політики (ст. 6) стверджується, що однією з основних засад внутрішньої політики у сфері національної безпеки і оборони є забезпечення поступового переходу до комплектування Збройних Сил України на контрактній основі, насамперед за спеціальностями, що визначають боєздатність підрозділів. Варто зазначити, що деякі політичні сили ставили своїм пріоритетним завданням майже миттєвий перехід до такого принципу комплектування. Але швидко вирішити цю складну задачу неможливо, а тому позитивного поступу у цьому напрямі не відбулось, у тому числі у 2009 та 2010 роках.

На сьогоднішній день законодавство України відтворює модель, згідно з якою громадяни України не тільки за власним бажанням, але й примусово можуть стати військово-службовцями, оскільки у законодавстві, як уже було зазначено вище, передбачений призов громадян на військову службу як обов'язкова система комплектування у мирний час підрозділів Военної організації громадянами України, що відповідають вимогам, установленим у законі. Так, згідно зі ст. 15 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу»<sup>18</sup> на строкову військову службу в мирний час призиваються придатні для цього за станом здоров'я громадяни України чоловічої статі, яким до дня відправлення у військові частини виповнилося 18 років, та старші особи, які не досягли 25-річного віку і не мають права на звільнення або відстрочку від призову на строкову військову службу.

При цьому необхідно розуміти те, що військова сфера передбачає наявність у осіб, що перебувають у її орбіті, не тільки сукупності необхідних та достатніх навичок, вмінь та знань, але й бажання виконувати обов'язки у цій сфері, оскільки у будь-якій галузі людської життєдіяльності для того, щоб досягти певних позитивних результатів, необхідно бути зацікавленим у роботі та любити її. Військова служба, у свою ж чергу, є не тільки складним, відповідальним та, навіть, небезпечним видом людської діяльності. Не кожний громадянин нашої держави чоловічої статі, який відповідає вимогам, установленим у законі, має нахили до неї. Як показує досвід, примусові роботи без постійного контролю та сильного примусу переважно не виконуються якісно.

Більш того, навіть під тотальним контролем та загрозою покарання робота може виконуватися тільки технічно, під час її виконання, як правило, будь-яка ініціатива та творчість виключається. Як зазначає В.В. Речицький, «в історичному і юридичному плані еволюція творчості тісно пов'язана з переходом від примусової роботи до зайнятості на підставі вільно укладеного договору (контракту). Принцип винагороди за працю виявився у свій час більш ефективним, ніж страх перед покаранням, що й визначило долю багатьох творчих починань. Що стосується участі у цьому процесі права, то воно замінило модель імперативного регулювання праці диспозитивною моделлю, поставив на місце юридичного обов'язку суб'єктивне право»<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25 березня 1992 р. № 2233-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 27. — Ст. 386.

<sup>19</sup> Речицький В.В. Символічна реальність і право / В. В. Речицький. — Львів: ВНТЛ-Класика, 2007. — С. 269-270.



Така ж сама ситуація повинна відбутися й у царині військової служби, оскільки у зазначеній сфері людської життєдіяльності творче мислення та підхід відіграють не менш важливу роль ніж у інших сферах. Безперечно, дуже важливе значення мають заходи держави, що покликані забезпечити мотивацію до належного виконання військового обов'язку. Проте, все одно, бажано, щоб лави Воєнної організації нашої держави громадяни України поповнювали свідомо та мали щодо цього бажання. Підтвердженням цього є міжнародний досвід, який «свідчить, що найкращим чином забезпечують безпеку країни професійні збройні сили, що комплектуються на контрактно-добровільній основі»<sup>20</sup>.

І хоча, згідно з нормами міжнародного права та ч. 3 ст. 43 Конституції України, військова служба не визнається примусовою працею, від цього вона не стає менш складною та специфічною діяльністю. У зв'язку з цим слід констатувати, що скасування примусового проходження військової служби вимагають з однієї сторони інтереси держави, оскільки це позначається на якості проходження військової служби та виконанні кожним військовослужбовцем своїх функціональних обов'язків, а зрештою на виконання складних завдань, що покладені на Воєнну організацію. А з іншої — інтересами людини, оскільки у тому разі, якщо людину примушувати робити те, чого вона не бажає та на що вона немає відповідних здібностей, нахилу тощо, це може призвести до негативних наслідків (розлад психічного здоров'я тощо). Крім того, питання, чи має держава примушувати громадян проходити військову службу, значно актуалізується з огляду на те, що, на жаль, держава на сьогодні неспроможна створити безпечні умови проходження військової служби такими громадянами. У цьому контексті слід чітко розуміти, що держава несе повну відповідальність за громадян, що були призвані на військову службу.

Отже, у поточному законодавстві, що існує на сьогоднішній день, не враховуються інтереси людини, бажання проходити або не проходити військову службу, її нахили, уподобання та здібності. Із цього проглядається виключно позитивістський підхід. Як писав свого часу Г.С. Сковорода, народжуються і такі люди, котрі не хочуть женитися й іти на військову службу, щоб інших вільніше навчати розумної чесності, без котрої будь-який суспільний стан не чинний<sup>21</sup>. Тобто мається на увазі, що кожна людина повинна у своєму житті самостійно обирати свій шлях відповідно до власних нахилів, здібностей, переконань та бажання і йти по ньому, реалізуючи весь свій внутрішній потенціал на благо людини, суспільства та держави.

Положення законодавства, що встановлює призов громадян України на строкову військову службу, входить своїм корінням у минуле, у час існування нашої держави у складі Російської імперії, а потім і Радянського Союзу. З огляду на геополітичне становище, існування біполярного світу, Радянський Союз, що претендував на роль наймогутнішої держави, проводив жорстку політику мілітаризації, нарощував чисельність своєї воєнної організації задля створення необхідних передумов для протистояння з державами, що мають інші ідеологічні підвалини та для реалізації своїх імперських амбіцій, при цьому офіційна позиція радянської держави була іншою.

Проте Україна, з утвердженням своєї незалежності, проголосила курс на миролюбний характер своєї зовнішньої та внутрішньої політики, що знайшов утілення в усьому законодавстві, у тому числі у ст. 18 Конституції України<sup>22</sup>, де зазначено, що зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права.

<sup>20</sup> Гушин В.З. Военная служба — конституционная обязанность граждан Российской Федерации / В.З. Гушин // Право и политика. — 2000. — № 12. — С. 67.

<sup>21</sup> Сковорода Г. Твори: у 2 т. / Г. Сковорода — К.: ТОВ «Видавництво «Обереги», 2005. — 2-е вид., виправ / Передм. О. Мишанича. — С. 109.

<sup>22</sup> Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

Крім цього, Україна проголосила свою Воєнну доктрину<sup>23</sup>, яка має виключно оборонний характер та в якій наша держава засуджує війну як зняряддя національної політики, дотримується принципу незастосування сили та загрози силою і прагне вирішувати всі міжнародні спори та конфлікти виключно політичними методами. Наявність названих демократичних положень не принижує значення Воєнної організації та всіх заходів Української держави щодо забезпечення власної воєнної безпеки.

З огляду на вищевикладене, вважаємо, що державі необхідно вжити додаткових заходів щодо прискорення проведення військової реформи задля переходу до професійної армії та комплектування всіх підрозділів Воєнної організації держави виключно на контрактній основі. На сьогоднішній момент прийнято рішення про перехід на контракт до 2015 року, проте, враховуючи реальну ситуацію та бюджетне фінансування, здійснити це у наведений строк буде майже неможливо.

#### 4. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Проблема дотримання прав військовослужбовців залишається нагальною у 2009 та 2010 роках. Варто відзначити, що з 2010 року українська армія була повністю позбавлена орієнтирів магістрального розвитку. Великим гальмом на шляху її розв'язання є проблема нормативного унормування, котра залишилась та майже не зазнала змін з радянських часів. Доповнення нормативних актів, що діють у цій сфері, здійснювалось фрагментарно та непослідовно, без урахування вимог та стандартів, що були проголошені Конституцією України.

У зв'язку з проголошенням курсу на перехід до комплектування Збройних Сил та інших військових формувань виключно на контрактних засадах варто переглянути саму філософію та концепцію Закону України «Про військових обов'язок і військову службу», головний акцент зробити на проходженні військової служби за контрактом, а не за призовом, передбачивши відповідні гарантії для цього. У наведеному Законі відсутній припис про рівний доступ до військової служби, а йдеться лише про можливість укласти контракт на проходження військової служби (статті 19 і 20).

Докорінних змін повинні зазнати Статути Збройних Сил України. Вони повинні бути суттєвим чином переглянуті на предмет додержання прав і свобод військовослужбовців, особливо строкової служби. Більш того, зазначеній ревізії повинно бути піддано все військове законодавство, з урахуванням базових конституційних принципів, що проголошені у нашій державі.

Таким чином, можна запропонувати такі рекомендації.

1. Визначити на законодавчому рівні магістральний курс розвитку Воєнної організації держави, вказавши головні орієнтири та параметри першочергового реформування<sup>24</sup>.
2. Вжити максимальних заходів для переходу виключно до контрактного принципу проходження військової служби.
3. Доповнити Главу I Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» відповідною статтею, яка б гарантувала для громадян України право рівного доступу до військової служби незалежно від кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану та інших ознак.

---

<sup>23</sup> Воєнна доктрина України: затв. Указом Президента України від 15 червня 2004 р. № 648/2004 // Президентський вісник. — 2004. — № 14.

<sup>24</sup> Військова сфера є доволі багатоаспектною, і тому взяття одразу за розв'язання всього спектру проблемних питань не призведе до досягнення позитивного результату в жодному сегменті такого реформування.

## **XXV. ПРАВА ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ**

---

4. Доповнити статтю 6 Дисциплінарного статуту ЗС України положеннями, які б чітко регламентували порядок відмови від виконання явно злочинного наказу, наприклад, так, як це регламентується в Законі про державну службу та Дисциплінарному статуті органів внутрішніх справ.
5. Доповнити Статут внутрішньої служби та Дисциплінарний статут ЗС України положеннями, які б не тільки виключали негативні наслідки для командира військової частини у разі виявлення ним у ввіреній йому військовій частині злочину та порушення як органу дізнання кримінальної справи, але й передбачили відповідні заохочення за це.
6. Нову редакцію Дисциплінарного статуту ЗС України побудувати за принципом протиправності дисциплінарного правопорушення (вчинене вважається дисциплінарним правопорушенням тільки у разі якщо воно безпосередньо передбачено Дисциплінарним статутом).
7. У всіх Статутах ЗС України, Законах «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» передбачити відповідні норми, які б чітко закріплювали та розкривали базові конституційні принципи (рівноправність, повага до гідності кожної людини та ін.), реалізація яких повинна стати обов'язковою як при вступі (призові) на військову службу, так і під час її проходження.
8. Проаналізувати та переглянути Статути ЗС України на предмет їх відповідності Конституції України, а також прописати необхідні гарантії прав і свобод військовослужбовців, особливо строкової служби.

## XXVI. ПРАВА В'ЯЗНІВ<sup>1</sup>

### 1. ДЕЯКІ ЗАГАЛЬНІ ДАНІ

У цьому розділі розглянуті деякі аспекти дотримання прав, осіб, позбавлених волі, які перебувають в установах, підпорядкованих Державній пенітенціарній службі України (далі Пенітенціарна служба), — слідчих ізоляторах (СІЗО) і установах виконання покарань (УВП).

За даними Пенітенціарної служби<sup>2</sup> станом на 01.01.2011 року в місцях позбавлення волі в 184 установах перебувало 154 027 осіб (що на 5,24% більше, ніж в 2009 році — 145 946 позбавлених волі, і на 2,81% більше, ніж в 2008 році — 149 690 позбавлених волі), в тому числі у 32 СІЗО — 39 363 особи, серед них 18 148 позбавлених волі, справи яких ще не розглядалися судами, засуджених до арешту — 918 осіб.

У 141 виправній колонії — 113 230 осіб, із них: в 10 колоніях мінімального рівня безпеки для чоловіків із загальними умовами тримання — 6 925 осіб, 11 колоніях для тримання жінок — 5834 особи, 37 колоніях середнього рівня безпеки для засуджених до позбавлення волі вперше — 36 196 осіб, 39 колоніях середнього рівня безпеки для неодноразово засуджених до позбавлення волі — 43 497 осіб, 8 колоніях максимального рівня безпеки — 4 414 осіб; 9 колоніях мінімального рівня безпеки з полегшеними умовами тримання — 1 188 осіб; 1 696 осіб, засуджених до довічного позбавлення волі, вироки відносно яких набрали законної сили, тримаються у 4 установах, 28 слідчих ізоляторах та 13 секторах максимального рівня безпеки; у 21 виправному центрі — 4 716 осіб; у 22 лікувальних закладах — 6071 особа; у 10 виховних колоніях — 1 434 неповнолітніх.

В установах Пенітенціарної служби тримаються понад 6,5 тисяч осіб, засуджених за злочини невеликої тяжкості; понад 40 тисяч осіб, засуджених за злочини середньої тяжкості; 6,9 тис. жінок; 1,5 тис. інвалідів першої та другої груп; 1,1 тис. чоловіків та 270 жінок, які досягли пенсійного віку; понад 6 тис. засуджених, хворих на туберкульоз і близько 6 тисяч ув'язнених, хворих на ВІЛ/ СНІД. На протязі всього 2010 року вперше за останні сім років спостерігається тенденція росту числа засуджених — на 1051 особу (+0, 97%). Певною ознакою стабільності цього росту є те, що тільки, наприклад, за один місяць, червень, чисельність зросла на 689 осіб, тобто дві третини приросту за рік.

Така ж тенденція спостерігається щодо засуджених жінок. За рік їх чисельність зросла на 94 особи (у першому півріччі), а на кінець року їх стало 6,9 тисяч. Зменшилась чисельність осіб тільки у виховних колоніях на 37 осіб (-2,46%), що означає річні темпи зниження на рівні -5%. У 2009 році цей показник склав -6,7%, а у 2008 році -15,6%. Чисельність довічно ув'язнених осіб зросла на 90 осіб і складає 1696 осіб, з них 17 жінок. Загалом за останні три роки ріст числа довічно ув'язнених склав (+12, 9%).

<sup>1</sup> Розділ підготовлено Андрієм Диденком та Євгеном Захаровим, Харківська правозахисна група

<sup>2</sup> [http://www.kvs.gov.ua/punish/control/uk/publish/article?art\\_id=78360&cat\\_id=66312](http://www.kvs.gov.ua/punish/control/uk/publish/article?art_id=78360&cat_id=66312)

**2. ЗМІНИ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ**

20.03.2010 року Кабінет Міністрів звільнив Олександра Галінського з посади голови Державного департаменту України з питань виконання покарань (далі — Департамент). Олександр Галінський був призначений на посаду голови Департаменту у серпні 2009 року. Вперше за роки незалежності кандидатура на посаду керівника відомства погоджувалася із правозахисними організаціями, що можна вважати прогресом на шляху відкритості відомства для суспільства. Після свого призначення Галінський пообіцяв зробити вітчизняну пенітенціарну систему демократичною та відкритою для громадськості. Він наголосив, що ставить собі за мету організувати роботу відомства з широкою опорою на громадські правозахисні організації, щоб мати можливість отримувати інформацію про негативи в роботі системи, які можливо, замовчуються.

Після президентських виборів 2010 року керівництво пенітенціарного відомства було змінено. 1 квітня 2010 року Міністр юстиції Олександр Лавринович представив керівному складу Департаменту новопризначеного керівника відомства 52-річного Олександра Лісіцкова. За словами Міністра, відповідне розпорядження про призначення було ухвалено на засіданні Кабінету Міністрів 31 березня 2010 року.

Олександр Володимирович Лісіцков, полковник міліції, — колишній заступник начальника УМВС України в Донецькій області, начальник Управління по роботі з персоналом. Першим заступником голови Департаменту був призначений Сидоренко Сергій Миколайович, 1959 р. н., генерал-майор міліції, до початку 2008 року він працював начальником Департаменту Державної служби охорони при МВС України.

Нове керівництво Пенітенціарної служби почало активну кадрову ротацію в регіональних управліннях Департаменту і в центральному апараті, змінюючи кадровий склад керівництва на військовослужбовців, що мають досвід роботи на різних посадах в МВС. Таким чином, попри зобов'язання України, взяті на себе 9 листопада 1995 року при вступі до Ради Європи, перелічені у висновку Парламентської Асамблеї Ради Європи № 190, в тому числі щодо демілітаризації кримінально-виконавчої служби та передачі її у відання Міністерства юстиції, Пенітенціарна служба нарощує кадровий склад керівників із числа колишніх офіцерів МВС.

Нагадаємо, що 12 березня 1999 року Указом Президента України № 248/99 Департамент був виведений з тимчасового підпорядкування МВС. Але, як зазначалося в попередніх доповідях прийняттям низки законів, в тому числі КВК України, Закону «Про Державну кримінально-виконавчу службу», та інші, на жаль не було створено умов для реального підпорядкування Департаменту Міністерству юстиції України.

Указом Президента України № 1085/2010 від 9 грудня 2010 року «Про оптимізацію системи центральних органів влади» було створено Державну пенітенціарну службу, реорганізувавши Державний департамент України з питань виконання покарань, як зазначено в Указі, «з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління...» Коментуючи зазначений Указ, Президент наголосив, що в назві Пенітенціарної служби не повинно бути навіть згадки про підпорядкування цього відомства до військової структури, що сприятиме, на думку Президента, утворенню цивільного відомства, яке відповідатиме вимогам суспільства, зробить Пенітенціарну службу більш гуманною, а працівників відомства більш кваліфікованими, що сприятиме ресоціалізації засуджених, зміні їх ставлення до скоєння злочинів і поверненню в суспільство з місць позбавлення волі повноцінних громадян.

Але, на жаль, усі ці заходи мають декларативний характер, а насправді філософія державної політики системи виконання покарань залишається незмінною і має наявні й очевидні каральні ознаки. Усі ці новопризначені керівники, що проводять кадрову політику Пенітенціарної служби, викликають занепокоєння щодо створення умов для ще більшої закритості системи Пенітенціарної служби для громадського контролю. В таких умовах тим

паче неможливо сприяти зміні засудженими, що відбувають покарання в цих закладах, свого ставлення до скоєння злочинів. Бо добре відомо, як в часи підпорядкування системи виконання покарань МВС каральний репресивний механізм, що зберігся з часів ГУЛАГу, був спрямований на пригнічення честі і гідності засуджених, знищення будь-яких проявів особистості, використання рабської сили і неможливості застосувати будь-які законні засоби за для поновлення своїх порушених прав і свобод.

### 3. ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ

У 1987 році Україна ратифікувала Конвенцію ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поведження і покарання, 16.01.1998 року також Європейську Конвенцію про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижують гідність, поведженню чи покаранню, ставши стороною цих договорів. Крім того, Верховна Рада України ратифікувала Факультативний протокол до вищезгаданої Конвенції ООН, а 22.06.2006 року Президент України підписав закон про ратифікацію Факультативного протоколу ООН проти катувань.

Ратифікація зазначеного протоколу передбачає для держави імплементацію положень Протоколу в національне законодавство, тим більше, що проблема застосування катувань і нелюдського поведження, в особливості, в місцях позбавлення волі, як була, так і залишається гострою для України. Система виконання покарань є закритою для суспільства, а випадки катувань засуджених і підслідних в установах, підпорядкованих Пенітенціарній службі, мають неконтрольований латентний характер. Про це свідчить невідповідність державної політики України викликам в сфері забезпечення і дотримання прав людини, особливо свободи від катувань, заборони жорстокого і такого, що принижує людську гідність, видів поведження і покарання. Можливо, саме з метою скорішого виправлення ситуації в цій галузі Україна не скористалася правом, яке передбачається для країн-учасників у відповідності до статті 24 Протоколу, — відтермінувати здійснення своїх зобов'язань.

А це означає, що не пізніше, ніж через рік після набрання чинності цього протоколу, країна підтримує, признає, або створює один або декілька незалежних превентивних механізмів по запобіганню катувань на національному рівні. Минуло майже три роки, але Україна так і не спромоглася запровадити незалежні механізми громадського контролю. Нагадаємо, що у відповідності до Протоколу країни, які ратифікували його, зобов'язані: а) створити систему і механізми національного контролю, який здійснюється незалежними національними і міжнародними органами, за місцями відвідування; б) створити глобальну систему регулярних відвідувань, які здійснюються незалежними міжнародними і національними органами, місць, де перебувають позбавлені волі особи, з метою запобігання катувань. Для цього в системі ООН створено Підкомітет із запобігання катувань, який виступає координуючим органом.

Уповноважений Верховної Ради з прав людини, ще в 2006 році відмовилася від роботи в цьому напрямі, що зафіксовано стенограмою круглого столу, який проводився 22 грудня у Верховній Раді.

Тож ініціативу у свої руки взяли громадські організації та Міністерство юстиції, які протягом 2008–2009 років спільно розробили законопроект про національний превентивний механізм попередження катувань, що передбачав реальне залучення громадськості до здійснення відвідувань місць позбавлення волі шляхом створення моніторингових груп в усіх областях України на постійній основі, які б координувалися комітетом із 6–8 експертів.

За законопроектом Комітет і моніторингові групи повинні були мати мандат на безпешкодне відвідування будь-яких закладів примусового утримання. Але, на жаль, згаданий законопроект не потрапив на розгляд до Верховної Ради, а відповідно, і не був ухвалений.

Таким чином, згідно із законом громадський контроль за дотриманням прав засуджених можуть здійснювати тільки спостережні комісії, які утворюються органами місцевої

влади і діють відповідно до «Положення про спостережні комісії». Здебільшого ці комісії працюють формально і виконують невластиві для дієвого громадського контролю функції, наприклад, погодження подання від адміністрацій виправних закладів до суду стосовно умовно дострокового звільнення від відбування покарання засуджених. Водночас вони майже не мають впливу на застосування адміністративних стягнень відносно засуджених, або переведення їх на більш жорсткі умови утримання.

При цьому навіть такі формальні функції спостережних комісій не розповсюджуються на осіб, що утримуються в СІЗО. Варто зазначити, що важко пригадати, коли до публічної сфери потрапляла інформація про порушення прав і свобод ув'язнених за сприянням чи за ініціативою представників цих комісій, за виключенням комісії в Чернігівській області.

Разом з тим Пенітенціарна служба в черговий раз ініціює створення Громадських рад при Пенітенціарній службі та її регіональних департаментів, які, за твердженням керівництва відомства, мають утворювати атмосферу громадського контролю в галузі системи виконання покарань. Проте зазначені ради не мають жодних законних повноважень на безперешкодне відвідування установ системи виконання покарань, важелів впливу на Пенітенціарну службу. Навіть, якщо з дозволу керівництва установ виконання покарань, представники громадських рад, будуть відвідувати пенітенціарні заклади, висновки членів цих рад не мають жодних обов'язкових наслідків для виконання з боку Пенітенціарної служби.

Таким чином можна дійти висновку, що нове керівництво Пенітенціарної служби, на жаль, не розуміє, що не декларативні концепції, а реальне сприяння створенню національних превентивних механізмів здатне підняти планку поваги і довіри до відомства, зробити роботу служби авторитетною і корисною для суспільства, а також забезпечить дотримання прав і свобод позбавлених волі.

Підсумовуючи, треба зазначити, що держава має забезпечувати права і свободи, визначені Конституцією та міжнародними угодами, ратифікованими Україною, в першу чергу, тих, що забезпечують свободу від катувань, в тому числі і катувань умовами утримання. Відповідно до статті 9 Конституції України ці міжнародні договори є частиною національного законодавства, що зобов'язує Україну негайно прийняти закон про створення національного превентивного механізму із запобігання катуванням відповідно до Факультативного протоколу до Конвенції ООН проти катувань, який має пройти громадське обговорення.

#### 4. ЗМІНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА

21 січня 2010 року Верховна Рада ухвалила законопроект про внесення змін до Кримінально-процесуального та Кримінально-виконавчих кодексів України (щодо забезпечення захисту прав засуджених осіб в установах виконання покарань).

Законом передбачається низка змін щодо умов утримання засуджених, зокрема, зняття обмежень на кількість отримання посилок та передач для засуджених, та зняття обмежень на телефонні розмови, хоча розмовляти без обмежень засуджені зможуть лише з 1 січня 2012 року. Це пояснюється необхідністю технічного обладнання для телефонного спілкування без обмежень, проте сам факт наявності права засудженого на безлімітне спілкування по телефону Верховна Рада все ж таки визнала.

Також вводяться певні поступки для ув'язнених довічно. Безперечно, це є важливі і давно очікувані кроки в бік покращення умов утримання засуджених, наближених до європейських стандартів.

І можна було б тільки вітати ці зміни, якби не нова редакція частини 3 статті 121 КВК України. До ухвалення Закону ця норма передбачала, що «із засуджених, які злісно ухиляються від роботи, вартість харчування, одягу, взуття, білизни, комунально-побутових та інших наданих послуг утримується з коштів, які є на їхніх особистих рахунках. У разі відсутності в засудженого коштів на особистому рахунку виправна колонія має право пред'явити

йому позов через суд». Очевидно, що ця норма стосувалася лише тих засуджених, які «злісно ухиляються від роботи».

Саме за відмову працювати — звісно за умов, коли адміністрацією було забезпечено належні умови для праці — вартість їх перебування в колонії, за відсутності коштів на особистих рахунках, могла стягуватися судом з їх доходів, які вони отримуватимуть після звільнення, на волі. Кардинально іншою стає ситуація після прийняття змін, внесених у цю статтю 21 січня. Нова редакція ч. 3 ст. 121 КВК передбачає, що із засуджених, які не працюють (крім осіб, зазначених у частині 4 ст. 115 цього кодексу), вартість харчування, одягу, взуття, білизни, комунально-побутових та інших наданих послуг утримується з коштів, які є на особових рахунках. У разі відсутності в засудженого коштів на особовому рахунку виправна колонія має право пред'явити йому позов до суду щодо відшкодування зазначених коштів.

Зі вступом в дію Закону, адміністрація установ отримує право стягувати через позови до суду вартість утримання в колонії з усіх засуджених, які не працюють. І вже не має значення, чи забезпечує установа (держава) можливість засудженим заробляти кошти чи ні, чи бажає працювати особа, чи ні (хоча праця — це є право засудженого, але ніяк не обов'язок, а держава в особі адміністрації установи має сприяти і спонукати тому, аби засуджений мав бажання скористатися своїм правом на працю) — платити за перебування в колонії прийдеться усім. Із засуджених, які не мають роботи, але мають на особових рахунках кошти, наприклад, отримані від родичів, можна буде утримувати вартість перебування у колонії. У випадках, коли такі кошти відсутні, адміністрація матиме право звертатися до суду з позовом про утримання цих коштів з особи після її звільнення. І тоді виходячи на волю у нинішній складний час, іноді не маючи даху над головою, роботи, можливості її знайти, не маючи часто документів (паспорту, який вилучила під час затримання міліція і не повернула) — людина муситиме заробляти кошти, аби за рішенням суду повернути кошти за своє перебування в ув'язненні.

Варто взяти до уваги, що більшість засуджених не працює не зі своєї волі, а тому, що держава за 18 років майже нічого не зробила для створення достатньої кількості сучасних робочих місць в установах виконання покарань. Тепер за цю недолугість держави, за її байдужість до засуджених мають розплачуватися самі засуджені.

Такий крок Верховної Ради суперечить ст. 5 КВК України, яка проголошує серед принципів кримінально-виконавчого законодавства і принцип взаємної відповідальності держави і засудженого. Рішення Верховної Ради України покласти на громадян, які відбувають покарання, вимогу сплачувати наслідки бездіяльності держави щодо створення реальних можливостей працювати у колонії, є безвідповідальним. Крім того, реальна загроза такого позову з боку адміністрації установ виконання покарань може бути елементом тиску на засудженого.

Також зазначеними змінами до Закону був виключений абзац 5 частини 1 статті 132 КВК України, що передбачав призначення позачергового прибирання приміщення у вигляді стягнення для засуджених. Саме цей вид адміністративного покарання широко використовувався адміністраціями установ виконання покарань для того, аби згодом штучно створювати обвинувачення відносно засудженого у скоєнні нового злочину, передбаченого ст. 391 КК України (злісна непокора законним вимогам адміністрації виправних установ).

Як неодноразово зазначалося, сама конструкція диспозиції цієї норми прямо суперечить привселюдно оголошеним концептуальним засадам Кримінального кодексу, прийнятого Верховною Радою ще в 2001 році. Бо саме прогресивною новелою КК є відмова законодавця від указівок на адміністративну преюдицію як умову кримінальної відповідальності.

Відповідно до ч. 1 ст. 2 КК України «Підставою кримінальної відповідальності є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину, передбаченого цим Кодексом», тобто кримінально караного діяння. Стаття 391 КК України викладена наступним чином: «Злісна непокора вимогам адміністрації виправної установи або інша протидія адміністрації у законному здійсненні її функцій особою, яка відбуває покарання у виді обмеження волі або у виді позбавлення волі, якщо ця особа за порушення вимог ре-



жиму відбування покарання була піддана протягом року стягненню у виді переведення до приміщення камерного типу (одиначної камери) або переводилася на більш суворий режим відбування покарання». Умовою для притягнення засудженого за ст. 391 КК є наявність застосування до засудженого стягнення у виді поміщення до приміщення камерного типу (ПКТ), або дисциплінарний ізолятор (ДІЗО) за дії, що мали на меті уникнення від подальшого відбування покарання.

Але ж бувають випадки, коли звинувачуються особи, які були поміщені до ПКТ або ДІЗО з інших причин. Наприклад, за відмову від позачергового прибирання приміщення, або «не за «зразком» прибрана постіль», або «некоректно поведився з представником адміністрації», або «поміняв ліжко у камері», або за відмову виконувати якесь розпорядження персоналу установи, яке адміністрація установи вважає законною вимогою. Звинувачення, і навіть досить часто досудове слідство у цих справах, відбувається на території колонії, а в якості дізнавача, тобто органу, який надає слідчому матеріали, що лягають в основу обвинувачення, а потім передаються до суду в вигляді матеріалів кримінальної справи, виступає керівник установи. Для суду вистачає самого факту поміщення обвинуваченого до ПКТ, аби вважати правомірним застосування ст. 391 КК.

Таким чином, Верховною Радою з прийняттям законодавчих змін був виключений один із елементів застосування адміністративного правопорушення, що являються базовими для кримінального переслідування засуджених, при тому, що сама норма ст. 391 КК залишилася незмінною.

Навіть ті засуджені, які були притягнуті до кримінальної відповідальності по ст. 391 КК і зараз відбувають покарання по цій статті, в тих випадках, коли підставу для притягнення їх до кримінальної відповідальності склали ряд адміністративних правопорушень у вигляді відмови від позачергового прибирання приміщень, матеріали по цих справах судами не були переглянуті, а вироки не були скасовані, що призвело до системних порушень частини 1 статті 5 КК України, яка наголошує: «Закон про кримінальну відповідальність, що скасовує злочинність діяння, пом'якшує кримінальну відповідальність або іншим чином поліпшує становище особи, має зворотню дію у часі, тобто поширюється на осіб, які вчинили відповідні діяння до набрання таким законом чинності, у тому числі на осіб, які відбувають або відбули покарання, але мають судимість».

Також 21 січня, Верховна Рада дозволила ув'язненим безперешкодно листуватися з адвокатами. Зокрема, прийнятими законодавчими змінами було заборонено адміністрації установ виконання покарань переглядати кореспонденцію ув'язнених, що надсилається адвокатам, і що надходить від адвокатів. Така кореспонденція надсилається за адресою протягом доби з часу її подання. Законопроект передбачає, що кореспонденція, яку засуджені адресують Уповноваженому Верховної Ради з прав людини, Європейському суду з прав людини, та прокуророві, а також адвокатів, перегляду не підлягає і надсилається за адресою протягом доби з часу її подачі. Кореспонденція, яку засуджені отримують від зазначених органів та осіб, перегляду також не підлягає.

До змін в законодавство відносяться і змінене положення про здійснення помилування. Помилування — це прощення особи, що вчинила злочин, та звільнення цієї особи від покарання (або частини покарання). Згідно з Конституцією України право помилування надано Президенту України і застосовується до індивідуально визначеної особи. Права Президента на помилування обмежені ч. 2 ст. 87 Кримінального кодексу — Актом про помилування може бути здійснена заміна засудженому призначеного судом покарання у виді довічного позбавлення волі на позбавлення волі на строк не менше двадцяти п'яти років.

Помилування здійснюється у разі звернення засудженого з клопотанням про помилування, а порядок здійснення помилування затверджується Президентом. Документи готуються у спеціальному підрозділі Адміністрації Президента та передається Комісії при Президенті з питань помилування (далі Комісія). Комісія розглядає подані документи та вносить пропозиції Президенту. А Президент видає указ про помилування особи (осіб). Помилування — це прерогатива Президента, тому не викликає подиву, що Президент Яну-

ковича затвердив нове положення про помилування та новий склад Комісії з питань помилування.

Нове положення про порядок здійснення помилування Президентом України Віктором Януковичем затверджено Указом № 902/2010 від 16.09.2010 року, оновлений склад Комісії затверджено 19.08.2010 р. Указом № 827/2010. Чим же нове положення відрізняється від того, що діяло з 19 липня 2005 року?

1. Згідно з Положенням 2005 року право на подачу клопотання про помилування мала сама засуджена особа (ст. 3), а також право на подачу такого клопотання мали: захисник засудженого, батьки, дружина (чоловік), діти, законні представники, громадські організації, тощо (ст. 4). За новим Положенням — тільки сама засуджена особа. Всі інші у Положенні 2010 року не згадуються.
2. Положення 2005 року включало у ст. 8 норму, яка передбачала, що «У випадках, коли засуджений не перебуває під вартою, виконання вироку щодо нього може бути зупинено в установленому порядку до розгляду ... клопотання про помилування». Положення 2010 року таку можливість не передбачає. У Положенні 2005 року стаття 9 починається зі слів: «особа засудженого, його поведінка...», а аналогічна стаття Положення 2010 року починається зі слів: «ступінь тяжкості вчиненого злочину...». Здавалося б, від перестановки слів смисл не змінюється, але наголос саме на тяжкості злочину, а не на особі засудженого, свідчить про те, що розглядатися в першу чергу буде сам злочин, а не особа засудженого.
3. Положення 2010 року враховує «активне сприяння розкриттю злочину», що взагалі не враховувалося за Положенням 2005 року.
4. Строки змінилися — якщо раніше у засуджених за тяжкий або особливо тяжкий злочин була можливість повторно звернутися з клопотанням про помилування через рік, а у засуджених за інші злочини — через півроку, то зараз всі, крім засуджених до довічного ув'язнення, зможуть повторно звернутися за помилуванням не раніше ніж через рік, а довічники — не раніше, ніж через 5 років.
5. Положення зберігає можливість звернутися раніше п'яти-, однорічного строку, якщо є нові обставини, що заслуговують на увагу.

Також Кабінет Міністрів привів у відповідальність до вимог чинного законодавства власну постанову від 1 квітня 2004 року про затвердження положення про спостережні комісії. Зокрема, постанову узгоджено з положеннями Закону України «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо забезпечення прав засуджених осіб в установах виконання покарань».

Як повідомив Міністр юстиції Олександр Лавринович, зміни до урядової постанови розробляло Міністерство юстиції. Зокрема, новою редакцією положення про спостережні комісії визначено склад та чіткий порядок утворення спостережних комісій.

Крім того, відповідно до внесених змін членам спостережних комісій надано право відвідувати установи виконання покарань без спеціальних дозволів.

Змінами до постанови встановлено також обов'язок для спостережних комісій щодо інформування громадськості через засоби масової інформації про результати своєї роботи та про стан дотримання прав людини, основоположних свобод і законних інтересів засуджених під час виконання кримінальних покарань тощо.

Як наголосив Міністр юстиції, мета внесених змін — вдосконалення організації громадського контролю за дотриманням прав людини, основоположних свобод і законних інтересів засуджених та осіб, звільнених від відбування покарання. Крім того, практична реалізація нових положень має сприяти забезпеченню процесу виправлення і ресоціалізації засуджених та створенню належних умов для їх тримання з боку органів та установ виконання покарань.

Але запровадження зазначених змін, аж ніяк не дає можливості державі звітувати про створення і запровадження національного превентивного механізму по запобіганню катувань.

**5. ПРАВО НА ЖИТТЯ І ПРАВО НА МЕДИЧНУ ДОПОМОГУ**

Що може бути важливіше за життя людини?! Напевно, право на життя є найголовнішою цінністю людини, а позбавлення життя є безперечним злочином. «Право на життя є невід'ємне право кожної людини. Це право охороняється законом. Ніхто не може бути свавільно позбавлений життя». Так зазначено в Міжнародному пакті про громадські і політичні права, а Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод наголошує: «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». Це є міжнародні стандарти, ратифіковані Україною, які являються частиною національного законодавства.

Разом з тим Конституція України наголошує в своїй третій статті: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю». А в статті 27 Конституції зазначається: «Кожна людина має невід'ємне право на життя. Ніхто не може бути свавільно позбавлений життя. Обов'язок держави — захищати життя людини».

Яка цінність життя громадян України? Чи захищає насправді держава життя людини, яка знаходиться в ув'язненні, тобто у повній залежності від держави і на повному державному забезпеченні? Щоб відповісти на ці запитання, проведемо невелике дослідження, аби з'ясувати чого варте життя засудженого до позбавлення волі та обвинуваченого, який перебуває в СІЗО. Людина, яка скоїла кримінально каране діяння і відбуває покарання у вигляді позбавлення волі, не зважаючи на суспільну небезпеку скоєного нею зла, залишається людиною і «користується всіма правами і свободами передбаченими законом, за винятком обмежень, які визначені законом і встановлені вироком суду».

Це декларує ст. 63 Конституції. Тобто держава гарантує право на життя кожної людини, навіть тоді, коли ця людина вчинила будь-яке злочинне діяння, визнана судом винною і відбуває покарання за скоєний злочин. Також беззаперечне право на життя людини, яка підозрюється, обвинувачується у скоєнні злочину і ще не визнана судом винною, тобто цілком можливо, що може бути виправданою за рішенням суду. Як кажуть, «від жебрацької долі і тюремної неволі не зарікайся». Тим паче неможливо застерегти ув'язнених від захворювання на жакливу смертельну хворобу в умовах, сприятливих для виникнення всіляких недугів в камерах і бараках, де існує антисанітарія, відсутність належного медичного догляду, погане харчування, відсутність свіжого повітря, якісної питної води, в умовах атмосфери підвищеного стресу і знервованості — всі ці ознаки є базовими складовими реалій українських виправних колоній і СІЗО.

Більш ніж сто п'ятдесят тисяч українців знаходяться в таких умовах, що наражаються на небезпеку в будь-яку мить захворіти на смертельну хворобу. Серед них, за даними Державної пенітенціарної служби, 6 тисяч хворих на туберкульоз, хоча є об'єктивні застереження, що насправді ця цифра є набагато більшою. Наведений показник не враховує в'язнів, які знаходяться на початковій стадії захворювання, і ще не зафіксована їх хвороба, або тих, що намагаються приховати свій стан здоров'я і знаходяться в приміщеннях для звичайних умов утримання.

В установах Державної пенітенціарної служби відсутня робота щодо діагностування і лікування хворих на інфекційні захворювання печінки, за виключенням спеціалізованих закладів. Таким чином, серед ув'язнених не ведеться статистика щодо захворювань на вірусні гепатити, а відповідно, не відбуваються профілактичні заходи щодо своєчасного виявлення і попередження цих захворювань. Серед засуджених в установах Пенітенціарної служби нараховується близько 6 тисяч ув'язнених, хворих на ВІЛ/СНІД, які потребують лікування у вигляді антиретровірусної терапії. Але з Державного бюджету на закупівлю препаратів антиретровірусної терапії для хворих на ВІЛ/СНІД в'язнів кошти не виділяються. Подібна форма піклування за хворими людьми, що потребують посиленої уваги, фахового медичного обслуговування, а головне, термінової медичної допомоги, є не що інше, як знущання

над людьми і катування умовами утримання, при цьому, що в багатьох установах навіть не існує лікаря-інфекціоніста. Слід зауважити, що кожний десятий хворий на ВІЛ/СНІД від загальної кількості ув'язнених, що потребують саме такої форми лікування, тобто загалом 600 осіб, отримують необхідні ліки, що сприяють підтриманню їх життя, за рахунок Глобального фонду ООН і коштів благодійних організацій.

Наведемо кілька прикладів, коли в'язням не надавалася медична допомога..

Павло Щербіна, 1973 р. н., вже десять років хворий на ВІЛ-інфекцію. Під вартою в Новгород-Сіверському СІЗО Чернігівської області перебуває з серпня 2010 року, але за цей час не отримав якісного і професійного медичного обстеження, антиретровірусної терапії та іншого лікування, яке вкрай йому необхідне. За останні три місяці перебування під вартою у нього випали зуби, постійно тримається висока температура, він відчуває слабкість, запаморочення та інші ознаки погіршення стану здоров'я,

Олександр Кулініченко під час відбування покарання в Алчевській виправній колонії № 13 захворів на ВІЛ, туберкульоз, емфізему легенів тощо. Умов для лікування в установі не мав, в нього постійна висока температура, при тому, що в камері, де він утримувався, було дуже холодно — температура +12°C. Його зріст до засудження був 1,87 м, а став 1,74 м.

Дмитро Бріус — хворий на ВІЛ, туберкульоз, гепатит С, відбуває покарання у виправній колонії № 14 в Одесі. Вже півтора року домагається щоб лікарі взяли у нього аналізи та надали лікування.

Владислав Величко — підслідний, утримується в СІЗО міста Ізмаїл Одеської області. Хворий на ВІЛ вже 15 років, має цироз печінки, гепатит С в запущеній формі, триває запальний процес. Обстеження не проводилося, медичної допомоги не отримує,

Руслан Бардонов утримується в СІЗО в Одесі. Хворіє на ВІЛ, туберкульоз, гепатит С, медична допомога не надається.

Таких випадків можна перелічити безліч, коли люди приречені на болісну і безпорадну смерть.

За даними Пенітенціарної служби в 2010 році в СІЗО і установах системи виконання покарань померло 739 осіб. Чому ж держава, якщо сама не здатна лікувати хворих в'язнів, не передає їх для лікування в спеціалізовані установи за межами в'язниць і колоній?

Згідно з ч. 1 статті 84 КК України звільняється від покарання особа, яка захворіла на психічну хворобу, якщо це «позбавляє її можливості усвідомлювати свої дії (бездіяльність) або керувати ними». Ч. 2 цієї статті визначає: «Особа, яка після вчинення злочину або постановлення вироку захворіла на тяжку хворобу, що перешкоджає відбуванню покарання, може бути звільнена від покарання або від подальшого його відбування. При вирішенні цього питання суд враховує тяжкість вчиненого злочину, характер захворювання, особу засудженого та інші обставини справи».

Отже, однією з підстав звільнення від відбування покарання законодавець називає хворобу засудженого. Якщо засуджений захворів на хворобу, яка фактично перешкоджає здійсненню на нього виправного впливу, то такий засуджений підлягає звільненню. Пояснюється це тим, що за таких умов застосування покарання не досягне своєї мети, оскільки неможливо виконати завдання виправлення та ресоціалізації засудженого. Мається на увазі, що стан захворювання таким чином змінює свідомість та поведінку засудженого, що він або перестає сприймати покарання, як таке, або фактично втрачає свої антисуспільні риси.

Рішення про звільнення засуджених від відбування покарання за хворобою або про застосування примусових заходів медичного характеру для психічно хворих ухвалює суд. Для визначення того, чи є хвороба такою, що перешкоджає відбуванню покарання, Департамент з питань виконання покарань разом з Міністерством охорони здоров'я України спільним наказом № 3/6 від 18.01.2000 року затвердили перелік захворювань, які є підставою для подання в суди матеріалів про звільнення засуджених від подальшого відбування покарання. Але треба зазначити, що констатування у засудженого захворювання, яке включено до вказаного переліку, ще не означає безумовного звільнення такого засудженого від відбування покарання.

Обстеження хворих засуджених, діагностику та підготовку висновків щодо стану здоров'я засудженого і можливості його звільнення від відбування покарання здійснюють лікарсько-трудова комісії (ЛТК), які утворюються при лікарнях для засуджених. ЛТК у своїй діяльності керується згаданим спільним Наказом Департаменту та Міністерства охорони здоров'я № 3/6 від 18.01.2000 р., яким затверджене Положення про лікарсько-трудова комісію. Пункт 2.2 цього наказу безпосередньо покладає на ЛТК функцію виявлення осіб, які за станом здоров'я підлягають звільненню від відбування покарання.

З урахуванням висновків ЛТК начальник установи (органу) виконання покарання готує та надсилає до суду подання про звільнення від відбування покарання. Разом з поданням до суду надсилаються висновки ЛТК й особова справа засудженого. У поданні також вказуються дані, які характеризують поведінку засудженого під час відбування покарання. Подальший розгляд цього подання здійснює суд. При вирішенні питання про звільнення від відбування покарання за хворобою суд враховує тяжкість вчиненого злочину, характер захворювання, особу засудженого та інші обставини справи.

Якщо особу, засуджену до громадських робіт або обмеження волі, було визнано інвалідом першої або другої групи, орган чи установа виконання покарань вносить подання до суду про його дострокове звільнення від відбування покарання. Разом з поданням до суду надсилається висновок лікарсько-трудова експертної комісії. Якщо на психічну чи іншу тяжку хворобу захворів засуджений до виправних робіт або штрафу, суддя у всіх випадках виносить постанову про звільнення його від подальшого відбування покарання. Після винесення судом постанови про звільнення засудженого від відбування покарання за хворобою відповідні документи надсилаються до адміністрації установи (органу) виконання покарань, яка звільняє засудженого.

Таким чином, ув'язнений, якщо він захворів на смертельну хворобу, враховуючи тривалість та виснажливність процедури звільнення за станом здоров'я та відсутність фахового і своєчасного діагностування і медичного супроводу, приречений на смерть від ненадання медичної допомоги, що є, до речі, кримінально караним діянням.

Люди, яких все ж таки звільнюють за станом здоров'я, майже в усіх випадках приречені на смерть і вмирають майже одразу після звільнення.

Для прикладу, в зв'язку з відсутністю належного персоналу в медичних частинах установ виконання покарань, функції лікаря з будь-яких питань медичного обслуговування ув'язнених, виконує фельдшер, що не має профільної фахової медичної підготовки, або взагалі засуджений до позбавлення волі.

Дуже показовою є справа, яку розглядав Європейський суд з прав людини, — *Худобін проти Росії*, в якій суд знайшов порушення статті 3 Конвенції, а в якості доказу визнав письмову заяву за підписом співкамерників заявника. В заяві стверджувалося, що 26 квітня 2006 року співкамерники змушені були зробити йому укол, щоб припинити приступ епілепсії. На аргументи Уряду, що ця заява не може використовуватись в якості доказу, оскільки співкамерники заявника не були фахівцями в галузі Суд зазначив, що не обов'язково мати професійні знання, щоб стверджувати, що ін'єкція не була зроблена співробітниками медичної частини слідчого ізолятора. Суд визначає, що немає підстав вважати, що співкамерники, які підписали цю заяву, брехали. З іншого боку, Уряд не надав жодних записів щодо цього інциденту. Відповідно, Суд погодився з версією заявника щодо подій, які стосуються цього інциденту. У цьому відношенні Суд нагадує, що медична допомога, надана некваліфікованими особами, не може бути визнана як належна.

Підсумовуючи, варто підкреслити, що охорона здоров'я і виконання покарань — це дві різні галузі. Медичні частини і лікарні на територіях установ виконання покарань мають бути виведені з підпорядкування Пенітенціарної служби, віднесені до Міністерства охорони здоров'я і виконувати свої функції на якісній і професійній основі за державні кошти. Крім того, процедура щодо звільнення хворих за станом здоров'я має бути не такою складною і тривалою, що дасть шанс засудженим вижити і лікуватися після звільнення за станом здоров'я.

Проблема ненадання реальної медичної допомоги, крім відсутності належних умов утримання і медичного обладнання для лікування хворих, полягає ще й в тому, що слідство ініціює, а суд затверджує залюбки надто жорсткий запобіжний захід у вигляді утримання під вартою в той час, коли обвинувачений притягується до кримінальної відповідальності за скоєння дрібних і середньої тяжкості злочинів і не представляє для суспільства реальної небезпеки. Такий запобіжний захід зручний для слідчого і використовується надто широко.

### 6. ПРАВО НА СУДОВИЙ ЗАХИСТ<sup>3</sup>

Відповідно до статті 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. При цьому конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Основним Законом (ст. 64).

Стаття 124 Конституції чітко та однозначно встановлює: «Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі». Незважаючи на безапеляційність наведеної норми, представники судової влади фактично дійшли висновку, що в Україні існують правовідносини, на які не поширюється юрисдикція судів. Це відносини, що складаються у сфері виконання кримінальних покарань.

Слід одразу зауважити, що відповідно до ст. 63 Конституції України засуджений користується всіма правами людини і громадянина, за винятком обмежень, які визначені законом і встановлені вироком суду. Базуючись на розумінні необхідності дотримання прав людини відносно усіх без винятку осіб, включаючи й засуджених, Верховна Рада України у січні 2010 року доповнила ст. 5 КВК України принципом поваги до прав і свобод людини, а також закріпила на законодавчому рівні, що «засуджені користуються всіма правами людини та громадянина, передбаченими Конституцією України, за винятком обмежень, визначених цим Кодексом, законами України і встановлених вироком суду» (ст. 7 КВК України).

Це додатково свідчить про спрямованість процесу виконання покарань на всебічне забезпечення таких прав і зрівняння осіб, позбавлених волі, з усіма іншими громадянами (за винятком певних обмежень). КВК України (як, втім, й інші нормативні акти) не обмежують право засуджених на звернення до суду для захисту своїх прав. Навпаки, у ст. 8 КВК України право на звернення до суду внесено до переліку прав засуджених, а в ст. 7 цього Кодексу міститься положення, що «держава поважає і охороняє права, свободи і законні інтереси засуджених...»

Практика свідчить про існування чисельних порушень в діяльності адміністрації та посадових осіб органів і установ виконання покарань, що зумовлює важливість проблематики забезпечення доступу засуджених до суду.

Поставимо запитання: якщо чинне законодавство надає засудженому можливість оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність адміністрації органів і установ виконання покарань, то до якого суду має звертатися особа? На перший погляд, це має бути адміністративний суд, але практика свідчить про інше.

Так, засуджений Т., вважаючи накладені на нього в період відбування покарання дисциплінарні стягнення незаконними, звернувся до адміністративного суду з позовом до адміністрації установи виконання покарань. Він вважав, що оскільки керівництво колонії виконує функції влади та наділене владними повноваженнями (включаючи й застосування

---

<sup>3</sup> У цьому підрозділі використана стаття к.ю.н., адвоката Ірини Яковець «Судова реформа: що легше — змінити судову практику чи переписати Конституцію?», яку можна знайти за адресою: <http://hr-lawyers.org/index.php?id=1276005187&w=%C8%F0%E8%ED%E0%20%DF%EA%EE%E2%E5%F6>.

до засуджених засобів примусу), захист його прав і законних інтересів має здійснюватися в порядку адміністративного судочинства. Але суддя Харківського окружного адміністративного суду Бартош Н.С. ухвалою від 13 лютого 2008 року по справі № 2а-3157/08 відмовляє у відкритті провадження за позовом до адміністрації виправної колонії за двома основними підставами.

1. Закон встановлює інший порядок оскарження накладених на засудженого стягнень (який саме?) При цьому суддя процитував ст. 134 КВК України: «Засуджений може оскаржити накладене на нього стягнення, однак подання скарги не зупиняє виконання стягнення. Посадова особа, яка наклала стягнення, за наявності для того підстав може його скасувати або змінити іншим, більш м'яким стягненням. Вища посадова особа може скасувати стягнення в разі, коли посадова особа, яка наклала стягнення, перевищила свої повноваження або стягнення було накладено нею при відсутності порушення з боку засудженого». Тобто, за визначенням суду, засуджений, що «має право оскаржити стягнення», повинен захищати свої права в інших інстанціях, а в судовому захисті йому фактично відмовлено.
2. Адміністрація установ виконання покарань не є суб'єктом владних повноважень у розумінні Кодексу адміністративного судочинства України.

Колегія апеляційного адміністративного суду у складі суддів Філатова Ю.М., Водолажської Н.С., Гуцул М.І. у своїй ухвалі від 27.05.2008 р. цілком погодилась з висновками суду першої інстанції.

У провадженні Вищого адміністративного суду України касаційна скарга щодо оскарження названих вище рішень перебувала понад два роки. Нарешті 21 грудня 2010 року колегія суддів Вищого Адміністративного суду у складі головуючого судді Смоковича М.І., а також за участі суддів Горбатюка С.А., Мироненка О.В., Мороз Л.Л. і Чумаченко Т.А., дійшла висновку, що «Відповідно до пункту 2 частини другої статті 17 КАС України, компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи, що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства», тобто повністю підтвердила обґрунтованість рішень судів першої і апеляційної інстанцій.

Дещо по-іншому, але з тими ж наслідками, обґрунтував відмову у відкритті провадження за позовом засудженого А. до адміністрації виправної колонії про визнання незаконними дій та скасування стягнень суддя Київського окружного адміністративного суду Виноградов О.І. (ухвала від 22.07.2009 р. у справі № 2а-8474/09/1070): «Компетенція адміністративних судів поширюється на спори, перелік яких наведено у ч. 1 ст. 17 КАС України, який є вичерпним. Водночас ч. 2 названої норми містить перелік публічно-правових справ, на які не поширюється компетенція адміністративних судів. Згідно з вимогами п. 2 ч. 2 цієї норми до зазначеного переліку віднесено справи, що належать вирішувати в порядку кримінального судочинства».

Наявні матеріали справи свідчать, що предметом заявленого спору є оскарження дій посадових осіб виправної колонії, які мали місце під час відбування А. кримінального покарання за вироком суду, який згідно зі ст.4 КВК України є підставою виконання та відбування зазначеного покарання. Відповідно до вимог ст.ст. 407, 408, 411 КПК України стадія виконання вироку є однією із стадій кримінального процесу, у зв'язку з чим питання, які стосуються виконання вироку, належить вирішувати в порядку кримінального судочинства».

У наведених вище прикладах адміністративні суди є одноставними в думці, що питання оскарження дій чи бездіяльності адміністрації органів і установ виконання покарань не можуть ними вирішуватися. Вони посилаються на підвідомчість таких спорів місцевим судам.

Але є й інша практика. Ухвалою Львівського окружного адміністративного суду від 28 серпня 2008 року, справа № 2а-2236/08, за позовом засудженого П. до адміністрації виправної установи, як до суб'єкта владних повноважень, з вимогою скасувати безпідставні, на думку позивача, стягнення, застосовані до нього начальником установи, суддя Хома О.П. відмовив у відкритті провадження у справі, як такої, що не належить до розгляду в порядку

адміністративного судочинства, зазначивши: «Відповідно до пункту 2 частини 2 статті 17 КАС України компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи, що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства».

Разом з тим, Львівський апеляційний суд своєю ухвалою від 06.11.2008 р. (судді Яворський І.О., Попко Я.С., Нос С.П.) визнав незаконним рішення Львівського окружного адміністративного суду і постановив: «Ухвалу Львівського окружного адміністративного суду від 28 серпня 2008 року скасувати і постановити нову ухвалу про направлення справи до того ж суду першої інстанції для розгляду справи за нормами Кодексу адміністративного судочинства України». Львівський апеляційний суд мотивував своє рішення таким чином: «Суддею не враховано, що справа адміністративної юрисдикції — переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією з сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Відповідно до ст. 104 КАС України до адміністративного суду має право звернутися з адміністративним позовом особа, яка вважає, що порушено її права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин. Зазначена стаття конкретизує положення ст. 55 Конституції України». Минуло більше ніж два роки, але рішення Львівського апеляційного суду так і не було виконано, і позов засудженого П. до адміністрації установи так і не був розглянутий по суті.

Але проблема захисту прав засуджених полягає не тільки і не стільки у наведених міркуваннях суддів адміністративних судів, бо місцеві суди також не визнають дані види спорів підсудними собі, використовуючи при цьому доволі оригінальні аргументи. Проблема полягає в тому, який підхід має держава до захисту прав громадян: посадові й службові особи державних органів влади направляють основні зусилля не на те, щоб знайти підстави для обґрунтування підвідомчості саме їм піднятих у зверненнях громадян питань, а на те, щоб обґрунтувати невідповідність заяви їх компетенції, тобто покладають багато зусиль саме на спроби відмовити у розгляді, а не на вирішення проблеми.

Як наслідок, конституційна норма про підсудність всіх правовідносин судам вже не є навіть простою декларацією, а представляє собою формулювання, позбавлене всілякого сенсу та значення через нехтування ним на практиці. Наведені вище висновки судів видаються цікавими ще й тому, що в них фактично змінюється фундаментальний підхід до цілей, завдань та змісту кримінального процесу і не однакової практики застосування норм права адміністративними судами. Стосовно ж можливості охоплення кримінальним та/або кримінально-процесуальним законом спорів між адміністрацією органів і установ виконання покарань виникають певні сумніви.

Кримінальне судочинство — це діяльність органів дізнання, слідчого, прокурора, судді й суду з порушення, розслідування і судового розгляду кримінальних справ, а також із вирішення суддею питань, пов'язаних із виконанням вироку. Натомість, позовні вимоги засуджених стосуються виключно адміністративної діяльності адміністрації установ виконання покарань як суб'єкта владних повноважень. Така діяльність є одним з основних напрямів функціонування адміністрації установ виконання покарань. Персонал та керівництво колоній виконує переважно адміністративні функції, здійснює організаційно-правові повноваження. Адміністративна діяльність керівного складу колоній носить чітко виражений державно-владний, певною мірою авторитарний характер, здійснюється в офіційному порядку від імені держави, яка надала їм право на застосування спеціальних заходів адміністративного впливу, які не використовуються, як правило, іншими державними органами.

Публічно-правовий спір, про який йдеться в КАС України, — це спір адміністративний, який виник на основі адміністративних правовідносин. Характерними ознаками такого спору є право на захист публічних прав фізичних осіб від дій, вчинених владними органами на власний розсуд, які створюють перешкоди для реалізації прав і свобод громадян. Саме цей вид дій і бездіяльності суб'єкта владних повноважень — адміністрації установ виконання покарань — й оскаржувалися засудженими. Оскільки у ст. 5 КВК України закріплюється



принцип взаємної відповідальності держави і засудженого, такі правовідносини, а саме оскарження дій та бездіяльності адміністрації колонії мають вирішуватись саме в адміністративному суді.

Водночас потрібно зауважити, що даний вид спору не повинен розглядатися в порядку кримінального судочинства. В названих вище ухвалах суди посилаються на те, що даний спір має вирішуватись в порядку кримінального судочинства відповідно до статей 407, 409, 411 КПК України. Вичерпний перелік питань, що вирішуються судом при виконанні вироку, наведений у розділі п'ятому КПК України «Виконання вироку, ухвали і постанови суду». Глава 33 цього акту передбачає, що місцевий суд має право вирішувати питання, визначені статтями ст.ст. 405-1, 406, 407, 407-1, 408, 408-1, ст. 408-2, 408-3, 410, 410-1, 411-1, 413, 414.

У статті 409 КПК України («Суд, що вирішує питання, пов'язані з виконанням вироку») закріплюється: «...Питання про всякого рода сумніви і протиріччя, що виникають при виконанні вироку, включаючи застосування кримінального закону, що має зворотну силу, відносно до частини другої і третьої статті 5 Кримінального кодексу України, вирішуються судом, який постановив вирок».

Отже, порядок розгляду спорів між засудженим та адміністрацією колонії кримінально-процесуальним законом не передбачений.

Підводячи підсумок, можна стверджувати, що правовідносини між УВП та засудженими не входять до предмету регулювання кримінального та/або кримінально-процесуального закону і не можуть розглядатися місцевими судами в порядку кримінального судочинства.

Щодо того, чи є адміністрація УВП суб'єктом владних повноважень, слід визначити наступне: суб'єкт владних повноважень — це орган державної влади. Адміністрація установ виконання покарань — це орган державної влади. Адміністрація установ виконання покарань і є саме таким суб'єктом, тому спори з нею підсудні адміністративному, а не іншому суду. Як визначено у частині 2 статті 18 КАС України («Предметна підсудність адміністративних справ»), окружним судам підсудні адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган Автономної Республіки Крим, їх посадова чи службова особа, крім справ з приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки та справ, які підсудні місцевим судам як адміністративним судам.

Таким чином, КАС України встановлює, що відмова у розгляді справи може наставати лише за двох умов:

- 1) якщо це стосується адміністративного проступку;
- 2) якщо ця справа підсудна місцевому загальному суду.

Частина 1 статті 18 КАС проголошує, що місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні:

- 1) адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам;
- 2) усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності;
- 3) усі адміністративні справи у спорах фізичних осіб з суб'єктами владних повноважень з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням та інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг.

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», виправні колонії є структурними елементами Державної кримінально-виконавчої служби України, що здійснює правозастосовні та правоохоронні функції. Статтею 1 названого Закону на Державну кримінально-виконавчу службу України покладається завдання щодо здійснення єдиної державної політики у сфері виконання кримінальних покарань.

Служба в Державній кримінально-виконавчій службі України є державною службою особливого характеру (ст. 14 Закону «Про Державну кримінально-виконавчу службу України»). Таким чином, адміністрація виправних колоній — це все ж таки орган виконавчої влади. Дії та бездіяльність, що оскаржувались засудженими, не стосувалися притягнення до адміністративної відповідальності, а також призначення різних видів соціальної допомоги.

Тобто, на нашу думку, ці та подібні їм справи повинні бути підсудні не місцевому суду, а адміністративному суду. Можливо, наведені нами аргументи комусь видадуться спірними. Але водночас ми переконані, що думка про існування проблеми судового захисту засуджених щодо порушення їх прав не викликає жодних заперечень. Оскільки лише так можна забезпечити неухильне дотримання Конституції України.

Ніколи Україна не стане правовою державою, якщо певне коло прав її громадян не гарантуватиметься ефективним захистом з одночасним забезпеченням безперешкодного доступу до правосуддя.

Розглянуту нами можливість неоднозначного сприйняття та тлумачення судами законодавчих та правових положень слід приймати до уваги при проведенні судової реформи, спрямованої, за визначенням фахівців, на «зменшення судової тяганини, корупційних проявів в судовій системі, а також нову систему судоустрою, яка не має революційних змін, а повністю приводить законодавство країни до європейських вимог».

### 7. КОРОТКИЙ ОГЛЯД РІШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ ДАВИДОВ ТА ІНШІ ПРОТИ УКРАЇНИ

1 червня 2010 року Європейський суд з прав людини (далі Суд) ухвалив дуже важливе для української системи виконання покарань рішення у справі *Давидов та інші проти України* (заяви №№ 17674/02 і 39081/2), в якому визнав порушення Україною положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі Конвенції). Рішення стосується трьох заявників, які під час зазначених подій відбували покарання в УВП № 58 (так звана Замкова колонія) в м. Ізяславі Хмельницької області, Сергія Давидова, Віталія Ільченка та Сергія Гоменюка, 1963, 1975 і 1967 р-н. відповідно. За словами заявників, двічі впродовж відбування покарання — 30 травня 2001 року і 28 січня 2002 року — їх жорстоко побили бійці спеціального підрозділу Департаменту в процесі проведених навчальних тренувань у колонії. Заявники скаржилися на те, що їх не попередили про те, що проходять навчання, їх також не питали про їхнє бажання брати в них участь; їх штовхали, кидали, били, на них наступали, примушували роздягатися і принижували в процесі операції; вони не отримували медичної допомоги в зв'язку з отриманими травмами, а їхні наступні скарги розслідувалися неадекватно. Далі, заявники скаржилися на те, що їх кореспонденція в Європейський суд переглядалася; що деяких з них карали, помістивши в одиночну камеру за те, що вони зверталися до Суду, заявники скаржилися на те, що не могли ефективно поскаржитись на всі ці події. Також заявники скаржились на погану якість їжі та умови, в яких вони утримуються.

Враховуючі те, що уряд України не визнавав обставини, пов'язані з зазначеними в матеріалах справи подіями, і заперечував, що ув'язнені отримали тілесні ушкодження в період проведення навчальних тренувань, у червні 2007 року Суд провів власне розслідування обставин справи на місці, в якому три судді заслухали свідків у приміщенні апеляційного суду Хмельницької області, у тому числі від трьох заявників. Суд також розглянув документи, представлені сторонами, які стосувалися тренувань, включаючи план тренувань і відповідні правила з нагляду за ув'язненими, а також приміщення.

Розглянувши поведінку Уряду в частині сприяння Суду у встановленні фактів у справі, Суд дійшов висновку, що влада України не свої виконала зобов'язання за статтею 38 §1(a) Конвенції. Будучи педантичним у своїй субсидарній ролі щодо встановлення фактів,

Суд, тим не менш, оцінював отримані докази, враховуючи, що скарги містили достатньо серйозні твердження про жорстоке поводження. Суд дійшов висновку, що навчальні маневри проводилися відповідно до правил, які не були загальнодоступними. Заявники отримали тілесні ушкодження, їх ображали під час проведення учбових тренувань, але ушкодження не були зафіксовані під час перших тренувань, а медичні записи, складені після других тренувань, згодом були загублені. Діюча система дозволяла працівникам в'язниці не фіксувати ушкодження і не реагувати на медичні скарги. Заявникам, яким адміністрація колонії загрожувала і змушувала відмовлятися від скарг до Суду, не надавалася медична допомога. Департамент і прокуратура провели розслідування за скаргами заявників, наданих їх представником. Суд дійшов висновку, що в контексті навчальних тренувань в періоди 30 травня 2001 і 28 січня 2002 року, положення статті 3 Конвенції були порушені в чотирьох аспектах.

По-перше, заявники зазнали жорстокого поводження, і відчували страх і приниження під час навчальних тренувань, що проводилися як без згоди ув'язнених, так і без правових підстав. Суд підкреслив, що органи влади повинні були проводити тренування співробітників спеціального підрозділу таким чином, щоб забезпечити, що ніхто не буде підданий жорсткому поводженню в результаті цих дій. Він також зазначив, що з огляду на повну заборону жорстокого поводження, навчальні тренування співробітників спеціального підрозділу повинні проводитися так, щоб попередити будь-яку можливість порушення цього положення агентами держави.

По-друге, не було проведено ефективного розслідування за скаргами заявників. Проведені розслідування мали суттєві недоліки; зокрема, до Суду не надали детальних записів проведеного розслідування. Суд дійшов висновку, що органи влади не намагалися чинити важливих кроків для того, щоб провести швидке і незалежне розслідування, яке могло б призвести до істотних результатів.

По-третє, не було встановлено, що заявники коли-небудь оглядалися медиками у зв'язку з їх скаргами; їм не надавалася медична допомога у зв'язку з тілесними ушкодженнями, отриманими під час навчальних тренувань; жодних медичних записів за скаргами заявників не велося. Нарешті, камери, в яких містилися заявники, були постійно переповнені, що було структурною проблемою і саме по собі порушувало положення Конвенції.

Суд посилався на свою практику, в якій він визнавав, що в Україні відсутні засоби ефективного розслідування за скаргами про жорстоке поводження, відсутності медичної допомоги та умов утримання під вартою. Він прийшов до висновку про те, що було порушено статтю 13 Конвенції. Суд дійшов висновку, що листи заявників незаконно переглядалися і піддавались цензурі в порушення статті 8, §1 Конвенції.

Також Суд визнав, що відносно заявників Україною було порушено статтю 34 (право на індивідуальну скаргу), оскільки на заявників чинився тиск з метою примусити їх відмовитись від скарг до Суду.

Таким чином, Суд постановив, що Уряд не виконав своє зобов'язання відповідно до статті 38 §1 (а) Конвенції, що було порушено статтю 3 Конвенції в її матеріальному аспекті, так як перший заявник (пан Давидов) зазнав жорстокого поводження в ході навчань 30 травня 2001 року і 29 січня 2002, не отримав ніякої медичної допомоги у зв'язку з тілесними ушкодженнями, заподіяними йому в ході навчань і перебував у поганих умовах в Замковій колонії, а також відхиляє заперечення Уряду щодо вичерпання національних засобів правового захисту; що було порушено статтю 3 Конвенції в її матеріальному аспекті, тому що другий заявник (пан Ільченко) зазнав жорстокого поводження в ході навчань 30 травня 2001 року і 29 січня 2002, не отримав ніякої медичної допомоги у зв'язку з тілесними ушкодженнями, заподіяними йому в ході навчань і перебував у поганих умовах в Замковій колонії, а також відхиляє заперечення Уряду щодо вичерпання національних засобів правового захисту, що було порушено статтю 3 Конвенції в її матеріальному аспекті, так як третій заявник (пан Гоменюк) зазнав жорстокого поводження в ході навчань 30 травня 2001 року, не отримав ніякої медичної допомоги у зв'язку

з тілесними ушкодженнями, заподіяними йому в ході навчань і перебував у поганих умовах в Замковій колонії, а також відхиляє заперечення Уряду щодо вичерпання національних засобів правового захисту; що було порушено статтю 3 Конвенції в її процесуальному аспекті, так як скарги першого, другого і третього заявників на жорстоке поводження з ними в ході навчань не були належним чином розглянуті українською владою, а також відхиляє заперечення Уряду щодо вичерпання національних засобів правового захисту; що було порушено статтю 13 Конвенції у поєднанні зі статтею 3 Конвенції через відсутність ефективних і доступних засобів правового захисту в рамках національного законодавства для подачі заявниками скарг щодо жорстокого поводження та тілесних ушкоджень, заподіяних під час навчань, відсутність медичної допомоги у зв'язку з цими ушкодженнями, а також погані умови утримання під вартою; що було порушено статтю 8 §1 Конвенції, так як втручання в кореспонденцію першого, другого і третього заявників було незаконним, і що немає необхідності розглядати окремо скарги за статтею 13 Конвенції у поєднанні зі статтею 8, пов'язані з тим, що заявники не мали ефективних і доступних засобів правового захисту для подачі скарг на втручання в їх кореспонденцію; що було порушено право першого, другого і третього заявників на подачу індивідуальної скарги відповідно до статті 34 Конвенції.

За відомою нам інформацією, до цього часу ретельного розслідування обставин, зазначених у рішенні суду, не проведено, і жодна посадова особа, безпосередньо причетна до дуже жорсткого поводження із засудженими, не притягнута до відповідальності. Також нагадуємо, що на цей час така ж ситуація склалася щодо іншого випадку масового побиття в'язнів у Ізяславській колонії № 31, яке відбулося у січні 2007 року. Слід звернути увагу на те, що до масового побиття в'язнів у 2007 року причетні багато посадових осіб, які згадуються у рішенні Європейського суду у справі *Давидов та інші проти України. За цими подіями Шепетівською районною прокуратурою постановою про відмову у порушенні кримінальної справи від 7 лютого 2007 року була винесена внаслідок перевірки, яка має такі ж самі недоліки, що були встановлені Європейським судом у згаданій вище справі.*

Хотілося б вірити, що на державному рівні будуть вжиті заходи прокурорського реагування внаслідок винесення Європейським судом рішення у справі *Давидов та інші проти України, спрямовані на притягнення до відповідальності осіб, причетних до дій, які визнані порушенням статті 3 Конвенції, і є злочинами за законодавством України, зокрема, щодо порушення або поновлення розслідування:*

- обставин масового побиття з метою визначити відповідальність осіб, які безпосередньо спричиняли тілесні ушкодження або віддавали відповідні розпорядження;
- обставин, які зумовили ненадання медичної допомоги в'язням, що отримали тілесні ушкодження.

## 8. ВИСНОВКИ

Не зважаючи на зміну керівництва і назви відомства, ситуація з дотриманням прав ув'язнених не змінилася на краще, а навіть динамічно погіршується, оскільки залишається незмінною державна політика щодо виконання покарання. Держава має зрозуміти, що збільшення кількості в'язнів, заміна кадрового складу, або його скорочення, підняття зарплатні персоналу і все таке інше, без зміни парадигми виконання покарань, не призведе до реальних змін в системі. Доки Пенітенціарна служба залишається репресивно налаштованим функціонально діючим інструментом каральної політики середньовіччя, вона не здатна перетворитися на сучасну модель української в'язниці європейського зразка. Держава повинна усвідомити, що каральна система пригнічення гідності, знущань, залякування, системних порушень прав і свобод в'язнів призводить тільки до стійкого формування структури людей, які свідомо впевнені, що скоєння злочинів є нормою по-

ведінки, ворожо налаштованих до державних структур і суспільства в цілому, які не мають пріоритетів і громадської свідомості. Потрібно зрозуміти, що метою виконання покарань являється не тільки ізоляція злочинців, але й державна політика, спрямована на зміну свідомості засудженого до скоєння злочинів, що особи, позбавлені волі, є продуктом суспільства і саме суспільство має бути зацікавлене в якості цього продукту, який повертається в суспільство з місць позбавлення волі. Держава повинна надати можливість вільно обирати ув'язненим свою громадську позицію, власну думку і пріоритети поведінки у вигляді публічних висловлювань, безперешкодних звернень до державних установ і громадських організацій, в тому рахунку, оскарження дій і бездіяльності керівництва установ виконання покарань в суді, зробити практику таких правовідносин простою, зрозумілою і доступною для ув'язнених.

Має бути створений національний превентивний механізм із запобігання катуванням, за яким спеціально навчені представники громадянського суспільства матимуть мандат безперешкодного відвідування будь-яких місць позбавлення волі, а на висновки про порушення прав і свобод ув'язнених має відбуватися адекватне державне реагування.

### 9. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Завершити процес підпорядкування Департаменту виконання покарань Міністерству юстиції, як про це йдеться в Резолюції ПАРЄ № 1466 (2005).
2. Здійснити комплексний аналіз усього чинного кримінального і кримінально-виконавчого законодавства та практики їх застосування на відповідність міжнародним стандартам.
3. Переробити Концепцію реформування кримінально-виконавчої системи у відповідності до Концепції реформування кримінальної юстиції, залучити до переробки та обговорення широкі кола фахівців, впровадити проведення незалежної експертизи Концепції та її громадське обговорення.
4. Скасувати положення чинних нормативно-правових актів Департаменту, які порушують права людини.
5. На основі нової Концепції реформування кримінально-виконавчої системи створити законопроект про зміни та доповнення до Кримінального, Кримінально-виконавчого кодексу, який має відповідати міжнародним стандартам, законопроект про зміни та доповнення до Закону «Про Державну кримінально-виконавчу службу», законопроект «Про дисциплінарний статут Державної кримінально-виконавчої служби України», проект постанов Кабінету Міністрів України «Про порядок проходження служби працівниками Державної кримінально-виконавчої служби України» та «Про порядок виплати одноразової грошової допомоги в разі загибелі або каліцтва працівника кримінально-виконавчої служби та компенсації, заподіяння шкоди його майну під час виконання службових обов'язків».
6. Переглянути завдання та правові засади діяльності спеціальних підрозділів у системі, не використовувати їх для проведення обшуків та інших дій усередині установ.
7. Розробити та впровадити механізми та процедури ефективного та швидкого реагування на повідомлення про ймовірні порушення прав людини в установах виконання покарань у співпраці з провідними правозахисними організаціями.
8. Підготувати конституційне подання для визначення юрисдикції щодо судового розгляду скарг засуджених на дії (бездіяльність) адміністрації установ виконання покарань.
9. Розробити та впровадити механізми та процедури проведення відвідувань установ виконання покарань у відповідності до Факультативного протоколу до Конвенції ООН проти катувань.

- 
10. Сприяти створенню інших механізмів громадського контролю діяльності установ виконання покарань.
  11. Впровадити реально діючу систему подання скарг, припинити практику покарання засуджених за спроби оскаржувати дії адміністрації установ.
  12. Викласти вичерпний перелік порушень режиму, за які застосовуються дисциплінарні стягнення.
  13. Ретельно перевіряти всі випадки можливих корупційних діянь з боку працівників системи, публічно висловлювати позицію відомства щодо випадків корупції, які підтвердилися.
  14. Впроваджувати дослідницькі програми і проекти, в тому числі проекти громадських правозахисних організацій, щодо дотримання прав ув'язнених та кримінально-виконавчої системи в цілому.
  15. Покращити інформування суспільства про діяльність органів та установ системи виконання покарань, про стан та проблеми відомства, створити в кожному обласному управлінні Департаменту прес-службу.
  16. Перепідпорядкувати медичні служби Міністерству охорони здоров'я.

## ЗМІСТ

ВІД УКЛАДАЧІВ .....	3
---------------------	---

### ГРОМАДСЬКА ОЦІНКА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ПРАВ ЛЮДИНИ

ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД СТАНУ З ПРАВАМИ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИМИ СВОБОДАМИ В 2009–2010 рр.....	7
--	---

2010 РІК: НОВІ ТЕНДЕНЦІЇ ЩОДО ПОРУШЕНЬ ПРАВ ЛЮДИНИ .....	10
--	----

МВС ТА ПРАВА ЛЮДИНИ.....	16
--------------------------	----

ПІДПРИЄМНИЦЬКИЙ МАЙДАН .....	19
------------------------------	----

ПОЛІТИЧНІ ПЕРЕСЛІДУВАННЯ.....	21
-------------------------------	----

ВИЗНАЧЕННЯ КАТЕГОРІЙ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ПОЛІТИЧНИХ ПЕРЕСЛІДУВАНЬ .....	21
--	----

ДІЇ ВЛАДИ, ЩО КВАЛІФІКУЮТЬСЯ ЯК ПОЛІТИЧНІ ПЕРЕСЛІДУВАННЯ.....	23
---	----

ПЕРЕСЛІДУВАННЯ ЧЛЕНІВ КОЛИШНЬОГО УРЯДУ .....	24
--	----

ПЕРЕСЛІДУВАННЯ УЧАСНИКІВ МАЙДАНУ-2 .....	29
--	----

ПЕРЕСЛІДУВАННЯ ЧЛЕНІВ ВО «ТРИЗУБ» ТА ВО «СВОБОДА» .....	30
---	----

### КОНСТИТУЦІЙНА ЗАКОНОТВОРЧІСТЬ

ТА КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ — 2009–2010 рр. ....	34
---	----

ПРОЕКТ ЗАКОНУ ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ВІД ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ В. ЮЩЕНКА .....	35
--	----

КОНСТИТУЦІЙНА ІНІЦІАТИВА БЛОКУ ЮЛІЇ ТИМОШЕНКО .....	40
---	----

ООНОВЛЕННЯ ПОРЯДКУ ФОРМУВАННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ КОАЛІЦІЇ.....	47
--	----

СКАСУВАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ РЕФОРМИ .....	52
-------------------------------------	----

### ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

I. ПРАВО НА ЖИТТЯ .....	61
-------------------------	----

1. ЗАХИСТ ЖИТТЯ ОСІБ, ЩО ПЕРЕБУВАЮТЬ ПІД КОНТРОЛЕМ ДЕРЖАВИ .....	61
--	----

2. ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВОЮ ЗАХОДІВ ШОДО ОХОРОНИ ЖИТТЯ .....	63
3. ОBOB'ЯЗОК ДЕРЖАВИ ЗАБЕЗПЕЧИТИ ЕФЕКТИВНЕ РОЗСЛІДУВАННЯ ПОЗБАВЛЕННЯ ЖИТТЯ .....	64
4. ЗНИКНЕННЯ ОСІБ .....	69
5. РЕКОМЕНДАЦІЇ .....	70
<b>II. ЗАХИСТ ВІД КАТУВАНЬ ТА ІНШИХ ВИДІВ ПОГАНОВОГО ПОВОДЖЕННЯ .....</b>	<b>71</b>
1. ЗМІНА РЕДАКЦІЇ СТАТТІ 127 КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ .....	71
2. ПОШИРЕНІСТЬ КАТУВАНЬ .....	72
3. РОЗСЛІДУВАННЯ СКАРГ НА ПОГАНЕ ПОВОДЖЕННЯ .....	74
4. СОЦІОЛОГІЧНІ ДОСЛІДЖЕННЯ 2009 р. ....	75
5. ПОПЕРЕДЖЕННЯ КАТУВАНЬ ТА ЖОРСТОКОГО ПОВОДЖЕННЯ .....	78
6. РЕКОМЕНДАЦІЇ .....	80
<b>III. ПРАВО НА СВОБОДУ ТА ОСОБИСТУ НЕДОТОРКАННІСТЬ .....</b>	<b>82</b>
1. ПОЗБАВЛЕННЯ СВОБОДИ ПРИ КРИМІНАЛЬНОМУ ПЕРЕСЛІДУВАННІ .....	82
2. ПОЗБАВЛЕННЯ СВОБОДИ ІНОЗЕМЦІВ .....	88
3. ВИКОРИСТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАТРИМАННЯ ДЛЯ ОБМЕЖЕННЯ ПРАВ І СВОБОД .....	88
4. ПОЗБАВЛЕННЯ СВОБОДИ НЕПОВНОЛІТНІХ .....	89
5. ПОЗБАВЛЕННЯ СВОБОДИ БРОДЯГ .....	90
6. ПОЗБАВЛЕННЯ СВОБОДИ З МЕТОЮ ЕКСТРАДИЦІЇ .....	90
7. СПРОБИ ПОНОВИТИ МЕТОДИ КАРАЛЬНОЇ ПСИХІАТРІЇ .....	91
8. НЕЗАЛЕЖНІ МЕХАНІЗМИ КОНТРОЛЮ НАД ДІЯЛЬНІСТЮ МЛІЩІЇ .....	92
9. РЕКОМЕНДАЦІЇ .....	93
<b>IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД .....</b>	<b>96</b>
1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД .....	96
2. НЕЗАЛЕЖНІСТЬ СУДІВ І СУДДІВ .....	100
3. ОГЛЯД РІШЕНЬ «П'ЯТОЇ СУДОВОЇ ПАЛАТИ» ВИЩОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ, ЯК БАРОМЕТР УСПІШНОСТІ СУДОВОЇ РЕФОРМИ .....	101
4. ДОСТУП ДО СУДУ .....	106
5. ПРАВО НА ПРАВОВУ ДОПОМОГУ ТА ПРАВО НА ЗАХИСТ .....	107
6. РОЗУМНІ СТРОКИ РОЗГЛЯДУ СПРАВ .....	111
7. ПРЕЗУМПЦІЯ НЕВИНУВАТОСТІ .....	113
8. ОКРЕМІ ГАРАНТІЇ СПРАВЕДЛИВОСТІ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ .....	115
9. ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ НАЦІОНАЛЬНИХ СУДІВ .....	120
10. ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ШОДО ПОРУШЕННЯ ПРАВА НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУДОВИЙ РОЗГЛЯД .....	121
11. РЕКОМЕНДАЦІЇ .....	124



---

V. ПРАВО НА ПРИВАТНІСТЬ (НЕДОТОРКАННІСТЬ ПРИВАТНОГО ТА СІМЕЙНОГО ЖИТТЯ).....	127
РЕКОМЕНДАЦІЇ .....	131
VI. СВОБОДА ДУМКИ, СОВІСТІ ТА РЕЛІГІЇ .....	135
1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД .....	135
2. СВОБОДА ДУМКИ, СОВІСТІ ТА РЕЛІГІЇ: ПРАВО ВІРИТИ.....	137
3. СВОБОДА СПОВІДУВАТИ РЕЛІГІЮ ЧИ ВІРУВАННЯ .....	137
4. ДЕРЖАВА ТА РЕЛІГІЙНІ ОРГАНІЗАЦІЇ: ПРИНЦИП НЕОТОТОЖНЕННЯ ТА НЕЙТРАЛЬНОСТІ.....	141
5. ПРАВО БАТЬКІВ НА РЕЛІГІЙНУ ОСВІТУ ДІТЕЙ ТА ПРИНЦИП НЕЙТРАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ.....	144
6. РЕКОМЕНДАЦІЇ .....	146
VII. ПРАВО НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ .....	148
РЕКОМЕНДАЦІЇ .....	154
VIII. СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ .....	156
1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД .....	156
2. РІШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ В СПРАВАХ ПРОТИ УКРАЇНИ.....	159
3. ПРАВА ЖУРНАЛІСТІВ І ЗМІ.....	161
4. ОБМЕЖЕННЯ СВОБОДИ ВИРАЖЕННЯ ЧЕРЕЗ ЗАХИСТ СУСПІЛЬНОЇ МОРАЛІ .....	163
5. ОБМЕЖЕННЯ СВОБОДИ ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ ЧЕРЕЗ ЗАХИСТ ПРИВАТНОСТІ .....	164
6. РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	164
IX. СВОБОДА МИРНИХ ЗІБРАНЬ.....	166
1. ВТРУЧАННЯ ПРАВООХОРОНЦІВ З МЕТОЮ ПЕРЕШКОДИТИ ГРОМАДЯНАМИ ПРИЙНЯТИ УЧАСТЬ В МИРНИХ ЗІБРАННЯХ.....	168
2. НАДАННЯ ПЕРЕВАГИ ПРАЦІВНИКАМИ ОВС ОДНІЙ ІЗ СТОРІН ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ МИРНИХ ЗІБРАНЬ.....	169
3. БЕЗПІДСТАВНЕ ПРИПИНЕННЯ ПРАЦІВНИКАМИ ОВС ПРОВЕДЕННЯ МИРНИХ ЗІБРАНЬ ТА ЗАТРИМАННЯ ЙОГО УЧАСНИКІВ.....	170
4. БЕЗДІЯЛЬНІСТЬ ПРАЦІВНИКІВ МІЛІЦІЇ ПІД ЧАС СУТИЧОК, ЩО ВИНИКАЮТЬ МІЖ ОПОЗИЦІЙНИМИ СТОРОНАМИ В ХОДІ МИРНИХ ЗІБРАНЬ .....	171
5. НАДМІРНЕ ЗАСТОСУВАННЯ СИЛИ І СПЕЦІАЛЬНИХ ЗАСОБІВ ПРОТИ УЧАСНИКІВ МИРНИХ ЗІБРАНЬ З БОКУ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ .....	171
6. РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	172
X. СВОБОДА ОБ'ЄДНАНЬ (АСОЦІАЦІЙ) .....	173
1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД .....	173
2. СТВОРЕННЯ ОБ'ЄДНАНЬ .....	175
3. ПЕРЕВІРКА ДІЯЛЬНОСТІ ОБ'ЄДНАНЬ.....	181

---

4. ТИСК НА ОРГАНІЗАЦІЇ, ЇХНІХ ЛІДЕРІВ ТА ЧЛЕНІВ.....	182
5. ТИМЧАСОВА ЗАБОРОНА ВИДІВ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ЛІКВІДАЦІЯ ОБ'ЄДНАНЬ.....	184
6. УЧАСТЬ В ОБ'ЄДНАННЯХ: ВСТУП, САНКЦІЇ ЗА УЧАСТЬ, ПРИМУСОВЕ ЧЛЕНСТВО .....	188
7. РЕКОМЕНДАЦІЇ .....	188
<b>XI. СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ ТА ВИБОРУ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ .....</b>	<b>190</b>
1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД .....	190
2. СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ: «ПІДПИСКА ПРО НЕВИЇЗД» ТА «АДМІНІСТРАТИВНИЙ НАГЛЯД».....	191
3. СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ: КОМЕНДАНТСЬКА ГОДИНА ДЛЯ НЕПОВНОЛІТНІХ.....	192
4. СВОБОДА ВИБОРУ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ .....	196
5. ПРАВА БЕЗДОМНИХ.....	196
6. РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	198
<b>XII. ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ, РАСИЗМУ ТА КСЕНОФОБІЇ.....</b>	<b>200</b>
РЕКОМЕНДАЦІЇ .....	211
<b>XIII. ПРАВО ГРОМАДЯН НА ВІЛЬНІ ВИБОРИ ТА УЧАСТЬ У РЕФЕРЕНДУМАХ.....</b>	<b>213</b>
1. ВИБОРИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ .....	213
2. ПОЗАЧЕРГОВІ ВИБОРИ МІСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ ТА СІЛЬСЬКИХ ГОЛІВ .....	224
3. МІСЦЕВІ ВИБОРИ 2010 РОКУ .....	227
4. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВ ГРОМАДЯН НА ІНІЦІЮВАННЯ ТА УЧАСТЬ У ЗАГАЛЬНОУКРАЇНСЬКОМУ ТА МІСЦЕВИХ РЕФЕРЕНДУМАХ.....	249
5. ВИСНОВКИ.....	251
6. РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	252
<b>XIV. ПРАВО ВЛАСНОСТІ .....</b>	<b>254</b>
1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД .....	254
2. ГАРАНТІЇ ПРАВА ВЛАСНОСТІ.....	255
3. ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВЛАДИ ЩОДО ОБМЕЖЕННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ .....	268
4. РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	272
<b>XV. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРАВА.....</b>	<b>274</b>
1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД .....	274
2. ПРАВО НА ДОСТАТНІЙ ЖИТТЄВИЙ РІВЕНЬ.....	275
3. ПРАВО НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ .....	285
4. РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	297
<b>XVI. ПРАВО НА ПРАЦЮ .....</b>	<b>299</b>
1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД .....	299

---

2. ГАРАНТУВАННЯ ЗАЙНЯТОСТІ .....	300
3. ДЕРЖАВНА ДОПОМОГА БЕЗРОБІТНИМ.....	303
4. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГІДНИХ УМОВ ПРАЦІ.....	304
5. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГАРАНТІЙ БЕЗПЕКИ ПРАЦІ .....	308
6. ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВИХ ПРАВ .....	309
7. ЗАХИСТ ТРУДОВИХ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ-МІГРАНТІВ .....	310
8. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ПРОФЕСІЙНИХ СПІЛОК .....	311
9. РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	313
<b>XVII. ПРАВО ЛЮДИНИ НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я І МЕДИЧНУ ДОПОМОГУ .....</b>	<b>314</b>
1. ДОСТУП ДО МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ.....	314
2. ПРАВО НА УСВІДОМЛЕНУ ЗГОДУ .....	315
3. ПРАВО НА ВИБІР ЛІКАРЯ ТА ЗАКЛАДУ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я .....	316
4. ПРАВО НА ЗБЕРІГАННЯ КОНФІДЕНЦІЙНОСТІ .....	317
5. ПРАВО НА ДОСТУП ДО МЕДИЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ.....	318
6. ПРАВА ЛЮДИНИ У ГАЛУЗІ ПСИХІАТРИЧНОЇ ДОПОМОГИ .....	319
7. РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	325
<b>XVIII. ПРАВА ЛЮДЕЙ, ЩО ЖИВУТЬ З ВІЛ/СНІД.....</b>	<b>327</b>
1. ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ, З ЯКИМИ СТИКАЮТЬСЯ У МЕДИЧНИХ ЗАКЛАДАХ ЛЮДИ, ЯКІ ЖИВУТЬ З ВІЛ/СНІДОМ: .....	327
2. ПРОФІЛАКТИЧНІ ЗАХОДИ.....	328
3. РОЗГОЛОШЕННЯ ІНФОРМАЦІЇ ПРО СТАТУС.....	328
4. ЗАРАЖЕННЯ ВІЛ ВНАСЛІДОК НЕНАЛЕЖНОГО ВИКОНАННЯ ПРОФЕСІЙНИХ ОБОВ'ЯЗКІВ.....	331
5. ВІДМОВА У НАДАННІ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ .....	332
6. РЕКОМЕНДАЦІЇ: .....	333
<b>XIX. ЕКОЛОГІЧНІ ПРАВА.....</b>	<b>335</b>
1. ПРАВО НА БЕЗПЕЧНЕ ДОВКІЛЛЯ.....	335
2. ПРАВО ДОСТУПУ ДО ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ .....	338
3. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА УЧАСТІ В ПРИЙНЯТТІ РІШЕНЬ З ПИТАНЬ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ДОВКІЛЛЯ .....	341
4. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПРАВОСУДДЯ З ПИТАНЬ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ДОВКІЛЛЯ .....	343
5. ОЦІНКА СТАНУ ДОТРИМАННЯ МІЖНАРОДНИХ ПРИРОДООХОРОННИХ КОНВЕНЦІЙ .....	344
6. НАЙБІЛЬШ РЕЗОНАНСНІ ВИПАДКИ ПОРУШЕННЯ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ.....	347
7. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	353

XX. ПРОБЛЕМИ НАСИЛЬСТВА В СІМ'Ї .....	355
1. МАСШТАБИ ПРОБЛЕМИ НАСИЛЬСТВА В СІМ'Ї.....	355
2. СТАН ЗАКОНОДАВСТВА ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ НАСИЛЬСТВУ В СІМ'Ї.....	356
3. ПЛАНИ ПО ВДОСКОНАЛЕННЮ ЗАКОНОДАВСТВА ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ.....	356
4. РОЛЬ МІЖНАРОДНИХ ІНСТИТУЦІЙ .....	357
5. ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ НАСИЛЬСТВА В СІМ'Ї.....	358
6. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ .....	358
7. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ.....	360
8. ПРОБЛЕМИ ФІНАНСУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПО НАДАННЮ ДОПОМОГИ ПОТЕРПІЛИМ ВІД НАСИЛЬСТВА В СІМ'Ї ТА РОБОТИ З КРИВДНИКАМИ .....	363
9. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ У ВПРОВАДЖЕННІ КОРЕКЦІЙНИХ ПРОГРАМ ПО РОБОТІ З КРИВДНИКАМИ.....	364
10. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА СУДОВОГО ПЕРЕСЛІДУВАННЯ.....	364
11. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ .....	365
12. КООРДИНАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ РІЗНИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ .....	366
13. ІНФОРМАЦІЙНІ КАМПАНІЇ ТА ДІЯЛЬНІСТЬ ПО ПІДВИЩЕННЮ РІВНЯ УСВІДОМЛЕННЯ ПРОБЛЕМИ НАСИЛЬСТВА В СІМ'Ї.....	366
14. РОБОТА НАЦІОНАЛЬНОЇ «ГАРЯЧОЇ ЛІНІЇ» ПО ЗАПОБІГАННЮ НАСИЛЬСТВУ В СІМ'Ї.....	367
15. ПРИКЛАД ВКЛЮЧЕННЯ БІЗНЕС-СТРУКТУР ДО ДІЯЛЬНОСТІ ПО ЗАПОБІГАННЮ НАСИЛЬСТВА В СІМ'Ї .....	367
16. ВИСНОВКИ .....	372
17. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ДІЯЛЬНОСТІ ПО ЗАПОБІГАННЮ ТА ПРОТИДІЇ НАСИЛЬСТВУ В СІМ'Ї.....	372
XXI. ТОРГІВЛЯ ЛЮДЬМИ ЯК ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ .....	375
1. 2009–2010 РІК. СОЦІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНА СИТУАЦІЯ В УКРАЇНІ.....	375
2. ОЦІНКА ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНИ У ЗВІТАХ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ .....	376
3. ДЕРЖАВНА ПРОГРАМА ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ НА 2010 РІК (АНТИКРИЗОВА ПРОГРАМА) .....	377
4. ТЕНДЕНЦІЇ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ.....	377
5. ІНСТИТУЦІЙНІ КРОКИ. ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ ТА КООРДИНАЦІЇ.....	378
6. СПІВПРАЦЯ ІЗ ГРОМАДСЬКИМИ ТА МІЖНАРОДНИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ. ОЦІНКА ГОТОВНОСТІ ДО СПІВПРАЦІ З БОКУ ДЕРЖАВИ .....	378
7. РЕКОМЕНДАЦІЇ КОМІТЕТУ ООН З ЛІКВІДАЦІЇ ДИСКРИМІНАЦІЇ ЩОДО ЖІНОК.....	379
8. РОБОТА НАД ПРОЕКТОМ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ПРОТИДІЮ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ».....	380
9. РОБОТА НАД НОВОЮ ПРОГРАМОЮ ПРОТИДІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ.....	382

10. ЗБІР ТА АНАЛІЗ ДАНИХ .....	382
11. ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ .....	382
12. ПРОБЛЕМИ НЕЕФЕКТИВНОСТІ РОБОТИ СУДОВОЇ ГІЛКИ ВЛАДИ .....	384
13. КОМПЕНСАЦІЇ ПОТЕРПІЛИМ ВІД ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ.....	384
14. СТАНДАРТИЗАЦІЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ.....	385
15. НАЦІОНАЛЬНА ГАРЯЧА ЛІНІЯ З ПИТАНЬ ПРОТИДІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ .....	385
16. НАВЧАННЯ ФАХІВЦІВ .....	387
17. ВИДАННЯ МАТЕРІАЛІВ, ПРОВЕДЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТА ПРОСВІТНИЦЬКИХ КАМПАНІЙ.....	387
18. ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО МЕХАНІЗМУ ПЕРЕНАПРАВЛЕННЯ ДЛЯ ПОСТРАЖДАЛИХ ВІД ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ.....	388
19. ПРОБЛЕМИ НАДАННЯ ДОПОМОГИ ПОТЕРПІЛИМ ВІД ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ.....	388
20. ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО МЕХАНІЗМУ ПЕРЕНАПРАВЛЕННЯ ПОТЕРПІЛИХ ВІД ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ .....	391
21. СТАН ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ, НАДАНИХ В ДОПОВІДІ 2006 РОКУ .....	391
<b>XXII. ЗАХИСТ ПРАВ ІНОЗЕМЦІВ, БІЖЕНЦІВ ТА ШУКАЧІВ ПРИТУЛКУ .....</b>	<b>395</b>
ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ .....	412
<b>XXIII. ПРАВА ЖІНОК ТА ГЕНДЕРНА РІВНІСТЬ .....</b>	<b>414</b>
1. ПОДІЇ 2009–2010 РОКУ.....	417
2. ВИСНОВКИ.....	424
3. РЕКОМЕНДАЦІЇ .....	425
<b>XXIV. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ДИТИНИ В УКРАЇНІ .....</b>	<b>426</b>
1. НАЦІОНАЛЬНИЙ ПЛАН ДІЙ ЩОДО ВИКОНАННЯ КОНВЕНЦІЇ ООН ПРО ПРАВА ДИТИНИ .....	426
2. МОНІТОРИНГ СТАНУ ВИКОНАННЯ КОНВЕНЦІЇ ООН ПРО ПРАВА ДИТИНИ .....	427
3. ПРОБЛЕМИ ЗАХИСТУ ПРАВ УРАЗЛИВИХ КАТЕГОРІЙ ДІТЕЙ .....	429
4. СИТУАЦІЯ З ДИТЯЧОЮ БЕЗПРИТУЛЬНІСТЮ ТА БЕЗДОГЛЯДНІСТЮ .....	429
5. ПРОБЛЕМИ КООРДИНАЦІЇ ДІЙ ЩОДО ДОТРИМАННЯ ПРАВ ДИТИНИ. ДИТЯЧИЙ ОМБУДСМАН.....	431
6. ПРОБЛЕМИ ІЗ ЗАПРОВАДЖЕННЯМ ЮВЕНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ.....	432
7. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ УСИНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ СІМЕЙНИХ ФОРМ ВИХОВАННЯ ДІТЕЙ-СИРИТ ТА ДІТЕЙ, ПОЗБАВЛЕНИХ БАТЬКІВСЬКОГО ПІКЛУВАННЯ .....	432
8. НЕОБХІДНІСТЬ РАТИФІКАЦІЇ ГААЗЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ З ПИТАНЬ ЗАХИСТУ ПРАВ ДИТИНИ ТА МІЖДЕРЖАВНОГО УСИНОВЛЕННЯ .....	434
9. ДІТИ-СИРОТИ В УКРАЇНІ.....	435
10. ПОРУШЕННЯ ПРАВ ДІТЕЙ, ЩО ВИХОВУЮТЬСЯ В БАГАТОДІТНИХ СІМ'ЯХ .....	436

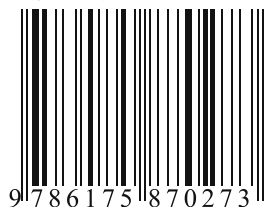
---

11. ЗАЯВИ ЩОДО ПОРУШЕНЬ ПРАВ ДИТИНИ .....	436
12. ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ДИТИНИ .....	437
13. ХІД ПІДГОТОВКИ ДО РАТИФІКАЦІЇ КОНВЕНЦІЇ РАДИ ЄВРОПИ ПРО ЗАХИСТ ДІТЕЙ ВІД СЕКСУАЛЬНОЇ ЕКСПЛУАТАЦІЇ ТА СЕКСУАЛЬНОГО РОЗБЕЩЕННЯ.....	440
14. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТОРГІВЛІ ДІТЬМИ ТА НАДАННЯ ДОПОМОГИ ПОТЕРПЛИМ ДІТЬМ.....	441
15. ОБЛАДНАННЯ «ЗЕЛЕНИХ КІМНАТ» .....	442
16. ЕЛЕКТРОННА ГАРЯЧА ЛІНІЯ ПО ПРОТИДІЇ РОЗПОВСЮДЖЕННЮ ДИТЯЧОЇ ПОРНОГРАФІЇ В ІНТЕРНЕТІ .....	442
17. АКТИВІЗАЦІЯ БІЗНЕС-СТРУКТУР.....	443
18. ЕТИЧНИЙ КОДЕКС.....	443
19. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ДОПОМОГИ ДІТЬМ, ПОТЕРПЛИМ ВІД ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ.....	444
20. РЕКОМЕНДАЦІЇ .....	445
<b>XXV. ПРАВА ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ.....</b>	<b>447</b>
1. ДЕЯКІ ЗАГАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ.....	447
2. ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ — ПРОБЛЕМИ ДОТРИМАННЯ ТА ЗАХИСТУ ПРАВ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ .....	448
3. ЧИ МАЄ ПРАВО ДЕРЖАВА (МОРАЛЬНЕ ТА ЮРИДИЧНЕ) ПРИМУШУВАТИ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ ПРОХОДИТИ ВІЙСЬКОВУ СЛУЖБУ.....	456
4. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	458
<b>XXVI. ПРАВА В'ЯЗНІВ.....</b>	<b>460</b>
1. ДЕЯКІ ЗАГАЛЬНІ ДАНІ.....	460
2. ЗМІНИ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ.....	461
3. ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ .....	462
4. ЗМІНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА .....	463
5. ПРАВО НА ЖИТТЯ І ПРАВО НА МЕДИЧНУ ДОПОМОГУ.....	467
6. ПРАВО НА СУДОВИЙ ЗАХИСТ .....	470
7. КОРОТКИЙ ОГЛЯД РІШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ <i>ДАВИДОВ ТА ІНШІ ПРОТИ УКРАЇНИ</i> .....	474
8. ВИСНОВКИ.....	476
9. РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	477

*Наукове видання*

**ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ — 2009–2010**  
**ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ**

ISBN 617-587-027-3



Відповідальний за випуск *Євген Захаров*  
Редактор *Євген Захаров*  
Комп'ютерна верстка *Олег Мірошниченко*

Підписано до друку 02.02.2011  
Формат 60 x 84 1/8. Папір офсетний. Гарнітура Тип Таймс  
Друк офсетний. Умов. друк. арк. 47,14 Умов. фарб.-від. 51,26  
Умов.-вид. арк. 48,25 Наклад 1500 прим.

Українська Гельсінська спілка з прав людини  
Київ, вул. Олегівська 36, офіс 309  
<http://www.helsinki.org.ua>

Видавництво «Права людини»  
61112, Харків, вул. Р. Ейдемана, 10, кв. 37  
Свідоцтво Державного комітету телебачення і радіомовлення України  
серія ДК № 3065 від 19.12.2007 р.

Надруковано на обладнанні Харківської правозахисної групи  
61002, Харків, вул. Іванова, 27, кв. 4  
<http://khpg.org>  
<http://library.khpg.org>