

---

---

# ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2013



## ДОПОВІДЬ ПРАВОНАХОДИНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

УКРАЇНЬКА ГЕЛЬСІНСЬКА СПІЛКА З ПРАВ ЛЮДИНИ  
ХАРКІВ  
«ПРАВА ЛЮДИНИ»  
2014

ББК 67.9(4УКР)  
П68

При оформленні обкладинки використано  
скульптуру Алекса Савранського «Дідусевий годинник»  
(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 — 2013. Доповідь правозахисних організацій.** /  
П 68 За ред. Є. Ю. Захарова. / Українська Гельсінська спілка з прав людини. — Харків:  
Права людини, 2014. — 456 с.

ISBN 978-617-587-122-5.

У книзі розглядається стан з правами людини в Україні у 2013 р., досліджений різними правозахисними неурядовими організаціями та фахівцями у цій сфері. Кожен розділ книги містить аналіз порушень того чи іншого права в 2013 році. У доповіді також аналізується чинне законодавство, що сприяє порушенням прав і свобод, а також законопроекти, що можуть змінити ситуацію. За підсумками дослідження надаються рекомендації для усунення порушень прав людини та основоположних свобод і поліпшення ситуації в цілому.

**ББК 67.9(4УКР)**

ISBN 978-617-587-122-5

© Є. Ю. Захаров, А. П. Бущенко, упорядкування, 2014  
© Українська Гельсінська спілка з прав людини, 2014  
© Б. Є. Захаров, художнє оформлення, 2014

---

---

## ВІД УКЛАДАЧІВ

Ця доповідь присвячена стану з правами людини і основними свободами в Україні в 2013 році. Вона складається з двох частин — «Громадська оцінка державної політики у сфері прав людини» та «Дотримання прав людини і основоположних свобод».

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

Організаціям, матеріали яких були використані:

- Асоціація українських моніторів з дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів (АУМДПЛ);
- «А-Веста»;
- ВБО «Мережа організацій, що працюють в пенітенціарній сфері»;
- Всеукраїнська благодійна організація «Всеукраїнська мережа ЛЖВ»;
- Всеукраїнська громадська організація «Комітет виборців України» (КВУ);
- Всеукраїнська мережа проти комерційної сексуальної експлуатації дітей;
- Громадська організація «Гельсінська ініціатива-XXI» (м. Чортків Тернопільської області);
- Громадська організація «Екологічно-гуманітарне об'єднання Зелений світ» (м. Чортків Тернопільської області);
- Громадська організація Інформаційний центр «Майдан-Моніторинг» (Харків);
- Громадська організація Центр «Соціальна дія» (Київ);
- Громадянська мережа «Опора»;
- Донецьке обласне відділення Комітету виборців України;
- Інститут масової інформації (Київ);
- Інститут правових досліджень і стратегій (Харків);
- Інститут релігійної свободи (Київ);
- Інформаційно-консультаційний жіночий центр (Київ);
- ІПЦ «ВІСЬ»;
- Міжнародна громадська організація «Школа Рівних Можливостей»;
- Міжнародна організація «Екологія-Право-Людина» (Львів);
- Міжнародна організація ЕКПАТ;
- Міжнародний жіночий правозахисний центр «Ла Страда — Україна» (Київ);
- Національна асамблея інвалідів України (Київ);
- Представництво благодійної організації «Надія і житло для дітей» в Україні;
- Релігійно-інформаційна служба України (Львів);
- «Телекритика» (Київ);
- Харківський інститут соціальних досліджень;

- 
- Херсонська обласна організація Комітету виборців України;
  - Херсонський обласний фонд милосердя та здоров'я;
  - Центр громадянських свобод (Київ);
  - Центр політичних і правових досліджень «СІМ» (Львів);
  - Центр політико-правових реформ (Київ).

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

Тарас Антошевський, Лариса Байда, Володимир Батчаєв, Галина Бахматова, Дементій Бєлий, Володимир Бочаров-Туз, Наталія Бочкор, Тамара Бугаєць, Олександр Букалов, Максим Васін, Марина Говорухіна, Євген Григоренко, Андрій Діденко, Мар'яна Євсюкова, Яна Заїкіна, Наталія Зубар, Ольга Калашник, Денис Кобзін, Людмила Ковальчук, Наталія Козаренко, Роман Куйбіда, Олег Левицький, Катерина Левченко, Марина Легенька, Олег Мартиненко, Олександра Матвійчук, Валентина Мудрик, Айгуль Муканова, Оксана Нестеренко, Наталія Охотнікова, Андрій Раханський, Всеволод Речицький, Тетяна Руда, Олександр Северин, Максим Середа, Олександр Степаненко, Єлізавета Степанюк, Олена Сулова, Михайло Тарахкало, Геннадій Токарєв, Лідія Тополевська, Руслан Тополевський, Ірина Федорович, Андрій Черноусов, Вадим Човган, Максим Щербатюк, Володимир Яворський, Ірина Яковець.

Ця доповідь була б неможливою без сприяння і допомоги Марини Висоцької, Леся Герасимчука, Володимира Деркачова, Бориса Захарова, Олега Мірошніченка, Дар'ї Рублінецької, Олександра Савранського, Віталія Свяцького, Віктора Столяренка, Іраїди Фєсенко, Олега Шатохіна.

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

*Аркадій Бущенко, Євген Захаров*

---

---

*Розділ I*

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





---

---

# ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД СТАНУ З ПРАВАМИ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ В 2013 р.<sup>1</sup>

У 2013 році головна увага держави, всіх політичних сил і суспільства була прикута до підготовки підписання Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом, яка планувалася на Вільнюському саміті 28–29 листопада. Ще у лютому був складений план виконання так званих вимог Штефана Фюле (Європейського комісара з питань політики сусідства) — за виконання яких ЄС погоджувався на підписання Угоди. Серед них головними були вимоги припинення вибіркового правосуддя (а фактично йшлося про звільнення політичних в'язнів Юлії Тимошенко та Юрія Луценка), реформування судової системи і виборчого законодавства. Юрій Луценко був помилуваний Президентом і звільнений в квітні 2013 року, а на звільнення Юлії Тимошенко Президент не погоджувався, відкидаючи усі пропонувані йому варіанти, боячись, що вона повернеться у політику. Було підготовлено та ухвалено декілька так званих євроінтеграційних законопроектів — про зміни та доповнення до законів про захист персональних даних, протидію корупції, в першому читанні ухвалені нові редакції законів про прокуратуру та судоустрій тощо. В усьому цьому проглядав чіткий критерій ставлення владної верхівки до вимог ЄС: вона погоджувалася виконувати усі вимоги, які явно не зачіпали її політичні та економічні інтереси, і всіяко опиралася реальному виконанню тих вимог, які загрожували її інтересам.

Так, законопроект щодо судової реформи був відверто маніпулятивним: норма про призначення суддів Президентом замість парламенту фактично віддавала це питання на відкуп мафії. Реформа прокуратури була ілюзорною, оскільки її каральні функції будуть передані Державному бюро розслідувань, в компетенції якого буде розслідування кримінальних справ проти державних та муніципальних службовців, боротьба з корупцією тощо. Якість багатьох євроінтеграційних законів є низькою, переважало бажання «поставити галочку», відрепортувати, що вимога ЄС виконана, а наскільки ці закони відповідають стандартам прав людини і задовольняють суспільні інтереси, Верховну Раду України фактично не хвилювало. Яскравими прикладами є вкрай поганий закон про протидію дискримінацію, який так і не був змінений, незважаючи на заперечення громадськості та омбудсмана, відверто лобістський закон про єдиний демографічний реєстр, ухвалений в інтересах корпорації ЄДАПС. Держава бадьоро рапортувала про виконання вимоги щодо введення біометричних паспортів, і мало кого цікавило, що окрім закордонного паспорта, біометричними без всякої потреби ставало ще більше 10 внутрішніх документів, створюючи важкий тягар для бюджету держави, і що функція виготовлення та видачі біометрич-

---

<sup>1</sup> Підготовлено Євгеном Захаровим, директором ХПГ.

них документів поєднувалася з функцією реєстрації мешканців України, для чого створювалася всеохоплююча база даних.

У 2013 р. спостерігалось посилення протестних настроїв населення у зв'язку з наростаючими порушеннями соціальних та економічних прав. Обіцяне «покращення життя вже сьогодні» для лівової частини населення країни не відбулося. Навпаки, соціально-економічне становище населення погіршилося внаслідок росту цін і збереження рівня заробітної платні. В бюджетній сфері суттєво погіршилася ситуація з виплатою зарплат та пенсій. Пенсійна та медична реформи провалилися, доступ населення до медичних установ значно погіршився, особливо в сільській місцевості. Бюджетні витрати на медичні, освітні, наукові та культурні установи суттєво скоротилися. Виросло безробіття, особливо тіньове. Ситуація з нехтуванням соціальних та економічних прав стала у 2013 році масовою.

Дія нового Кримінального процесуального кодексу частково змінила стан кримінально-виконавчої системи. Число в'язнів в СІЗО зменшилося за рік вдвічі, зменшилася також загальна кількість засуджених. Проте новий КПК практично не вплинув на ситуацію з масово розповсюдженим поганим поведженням: органи розслідування всіляко намагаються обійти заповідники, передбачені КПК, а прокуратура, як і раніше, вкрай погано розслідувала скарги на незаконне насильство під час затримання і пред'явлення обвинувачення в скоєнні злочину. Проблема з поганим поведженням в кримінально-виконавчій системі, зокрема, з відсутністю належної медичної допомоги хворим ув'язненим, також залишається гострою, а сама система, як і раніше, залишається недосяжною для громадського контролю.

Влітку розпочався нечуваний тиск Росії, введена фактична економічна блокада, поєднана з пропагандистською кампанією проти України в ЗМІ. «П'ятихвилинка ненависті» Дмитра Кисельова, наповнені брехнею і розпалюванням ворожнечі, неможливо було дивитися. Українським бізнесменам, які експортували свою продукцію в Росію, дали чітко зрозуміти, що вони свій бізнес втратять. Загальні втрати держави і бізнесу склали, за різними підрахунками, від 18 до 20 млрд. доларів. 40 депутатів парламенту, члени фракції Партії регіонів, чий бізнес орієнтований на Росію, заявили, що не можуть підтримувати євроінтеграцію, бо втрачають бізнес. Ці процеси, а також відсутність коштів в бюджеті для оплати в середині грудня відсотків за кредити по зовнішнім боргам держави (4,5 млрд. доларів) загальмували процес підготовки до підписання Угоди про асоціацію. ЄС не пропонував компенсації збитків, і за тиждень до Вільнюського саміту український уряд припинив підготовку підписання Угоди. Було також припинено прийняття євроінтеграційних законопроектів і заморожено питання про звільнення Юлії Тимошенко. При цьому уряд порушив Конституцію та закони України про основні засади зовнішньої політики і про європейську інтеграцію, оскільки повноваження визначати ці засади за Конституцією належать не уряду, а парламенту, а Верховна Рада їх не змінювала.

Українське суспільство одразу відповіло 21 листопада мирними масовими заходами протесту, які почалися в усіх обласних центрах і містах країни, від сотень тисяч в Києві і десятків тисяч в західних містах до сотень і тисяч на сході і півдні країни. Євромайдани — таку назву отримали мирні зібрання з гаслами за євроінтеграцію. Демонстративне та жорстоке побиття «Беркутом» близько 300 учасників Євромайдану, зокрема, 40 журналістів, на площі Незалежності в Києві вночі 30 листопада та 1 грудня на Банковій, ув'язнення людей, які не брали там участь у провокації — нападу на міліцію і солдат внутрішніх військ біля Адміністрації Президента, викликало масові протести і вимоги відставки уряду,



Президента, парламенту. 1 грудня на мітингу протесту в Києві було близько 1 млн. киян та приїжджих з усіх куточків України. Ненасильницький спротив ставав все більш масовим. Проте уряд і Президент жодним чином не реагували на вимоги протестувальників, демонструючи повну байдужість до них і тільки посилюючи репресії.

Особливо вражала практично повна відсутність розслідування незаконного застосування сили «Беркутом» 1 грудня. Всі дивилися відео з демонстративним і зухвалим побиттям демонстрантів без будь-яких законних підстав. Дії окремих бійців «Беркуту» кваліфікуються як катування. Але міліція зазвичай катує людей таємно, і тих, кого вважає злочинцями. А тут публічне жакливе і жорстоке побиття людей із застосуванням катувань, і цей злочин побачив весь світ. Як на мене, за всі роки незалежності не було більш серйозного злочину, вчиненого агентами держави. І розслідувати його насправді було неважко — потрібно тільки захотіти. Але влада не бажала проводити розслідування. І не було надано відповіді на запитання, хто дав злочинний наказ, хто буде притягнутий до відповідальності, чому бійці «Беркута» застосовували катування. Режим, який дозволяє собі так діяти, — приречений, що і підтвердили наступні події.

16 січня порушуючи усі регламентні норми парламентської процедури законопроектної діяльності депутатська більшість ухвалила низку законів, які брутально порушували конституційні гарантії майже всіх фундаментальних прав і свобод. Їх назвали «закони про диктатуру». Це був своєрідний комплекс заходів швидкого реагування на протестні настрої й дії українців. При цьому ініціатори прийнятих актів прийняли за аксіоми такі міркування:

1. Протест проти загальної діяльності й окремих конкретних дій влади є тотожним антидержавній діяльності й екстремізму.

2. Масові протестні волевиявлення громадян є негативним явищем, якому слід максимально запобігати і жорстко присікати.

3. Масові протестні дії громадян є поживним середовищем для порушень громадського порядку, і їх учасників слід апоріорі розглядати як потенційних правопорушників.

4. Право на необхідну оборону не поширюється на захист від протиправних дій співробітників силових структур.

5. Інститути громадянського суспільства (ЗМІ, соціальні мережі, неурядові організації, громадські активісти тощо) потенційно можуть сприяти розвитку екстремізму в суспільстві, а тому мають бути об'єктом жорсткого стеження правоохоронних органів.

Усі зазначені «базові підвалини» є відображенням тоталітарної свідомості і несумісні з сучасними уявленнями про демократичну конституційну державу. Вони створили законодавчу базу для масових політичних репресій і виключали можливість мирного діалогу суспільства з державою. Ці закони фактично унеможливили будь-які форми мирного протесту, інакодумства і фактично мали знищити громадянське суспільство. До того ж депутатська більшість видала індульгенцію правоохоронцям, що вчиняли злочини проти мирних демонстрантів. Після цього влада остаточно втратила легітимність. Усе це показало народу, що влада не сприймає жодних аргументів, окрім сили. І така влада неминуче отримує силовий опір громадян.

Мирне ненасильницьке протистояння народу перейшло у повстання, результатом якого стали трагічні події на вул. Грушевського 19–22 січня. П'ятеро убитих протестувальників, сотні поранених з обох сторін. 139 протестувальників зникли, і досі невідомо про долю деяких з них. Щонайменше 19 людей отримали прицільні поранення в око і що-

найменше 10 з них лишилися зору на одне око. Мали місце адресні напади правоохоронців на журналістів, умисне їхнє побиття та знищення їхньої апаратури. Спалені десятки автівок. Загалом більше 2000 людей отримали поранення.

На заході і в центрі країни протестувальники почали захоплювати адміністративні будівлі і створювати паралельні структури влади. Проте чинна влада добровільно не йшла, вона відповіла посиленням політичних репресій, особливо в Києві, на сході та півдні країни. Було затримано і спрямовано до СІЗО сотні учасників протестів, яким інкримінували головним чином організацію та участь у масових заворушеннях.

28 січня «закони про диктатуру» були скасовані, уряд відправлений у відставку, проте звільнення заарештованих обіцяне тільки після звільнення адміністративних будівель по всій країні і розблокування вулиць в центрі Києва. Проте влада продовжувала політичні репресії, і звільняючи одних заарештованих, одночасно затримувала інших.

Приймаючи 16 січня «закони про диктатуру», нардепи одночасно внесли зміни до Закону України «Про усунення негативних наслідків та недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань» № 731-VII від 19 грудня 2013 року, які передбачали, зокрема, звільнення від відповідальності державних службовців за окремі злочини, пов'язані з масовими акціями протесту, які розпочалися 21 листопада 2013 року, і закриття відповідних кримінальних проваджень. 28 січня цей закон не скасовували, хоча він у зміненому вигляді тепер вже вочевидь поширювався на правоохоронців, які незаконно застосували силу, до того ж, надмірну, й брутально били людей і, зокрема, журналістів.

12 лютого прокуратура Києва повідомила, що на підставі цього закону судами закриті справи проти Олександра Попова, Володимира Сівковича та інших підозрюваних (обвинувачених) щодо побиття 30 листопада, 1 грудня та 11 грудня. В. о. міністра внутрішніх справ В. Захарченко заявив, що ці кримінальні справи закриті у зв'язку з відсутністю складу злочину. Загалом звільнена від відповідальності 21 особа. У тих випадках, коли у провадженнях не було встановлено підозрюваних, рішення про закриття 35 таких проваджень приймалися органами прокуратури.

Таким чином, держава виправдала жорстоке незаконне насильство і легітимізувала подальші насильницькі дії з боку правоохоронців. Безкарність породжує всездозволеність і призводить до ескалації насильства. Вже за декілька днів ми спостерігали вкрай брутальні порушення прав людини, які кваліфікуються як злочини проти людяності — навмисні вбивства, позасудові страти, насильницькі зникнення з політичних мотивів, демонстративні катування викрадених людей.

Пряме фізичне насильство супроводжувалося масовими незаконними затриманнями і триманням під вартою людей, лєвова більшість з яких взагалі не скоювали кримінально караних дій. Ухвалений 29 січня Верховною Радою Закон з такою же назвою, що й № 731-VI, пов'язав звільнення цих людей та закриття відповідних кримінальних проваджень з діями щодо вивільнення всіх зайнятих під час акцій протесту будівель чи приміщень органів державної влади та органів місцевого самоврядування та розблокування транспортних комунікацій. Таким чином, цей закон перетворив затриманих людей в заручників, а українську державу поставив в один ряд із піратами та терористами, що використовують інститут заручників як інструмент впливу на ситуацію. Тим самим було скоєно злочин за статтею 147 КК — взяття заручників. Така практика використовує принцип колективної вини й руйнує підвалини, на яких ґрунтується право.

18-21 лютого знову тривало силове протистояння, в якому режим був переможений. Це протистояння забрало більше 100 людей, які загинули в центрі столиці від куль снайперів та «Беркуту». Загинули також декілька десятків правоохоронців. Президент Янукович та його оточення втекли з України. 22 лютого в Україні з'явилася нова влада і почався новий етап її історії.

Ці події свідчать, що Український народ явочним порядком здійснив своє природне, ніде в українському законодавстві не сформульоване, право на повстання проти політичного режиму, який узурпував владу, використовував її виключно для власного збагачення, репресуючи усіх своїх опонентів, грубо порушуючи права людини та основоположні свободи. Українці в черговий раз продемонстрували, що для багатьох з них свобода, справедливість, честь і гідність важать більше, ніж власне життя. Це була революція гідності, дух якої прекрасно передає монолог, що розповсюджували в соціальних мережах в кінці січня.

*Я понял, что мы уже победили:*

*— Когда видел, как между «Беркутом» и протестующими стояли священники разных конфессий и религий.*

*— Когда при выходе из метро на Майдан первым делом увидел огромную армейскую палатку «Донецк Мариуполь Енакиево», а на стене — лазерные проекции памятника воинам-освободителям и Вечного Огня.*

*— Когда посреди Майдана рядом с портретом погибшего белоруса Миши Жизневского стояла стопка с хлебом, свечка и шестилитровая пластиковая банка с отрезанным верхом, а рядом надпись — «на похороны». Банка была полна денег, но за ней никто не смотрел, потому что все знали — никто из нее не возьмет.*

*— Когда видел, как пацаны из Донецка пели под гитару песню с пацанами, завернутыми во флаг УПА.*

*— Когда слепые и ДЦПшники помогали разносить чай и резать бутерброды.*

*— Когда мои друзья из регионов слали мне деньги с просьбой помочь мерзнущим теплыми носками.*

*— Когда пел гимн хором с несколькими сотнями тысяч человек одновременно.*

*— Когда видел, как пьяных уводили от входа в периметр, и им было стыдно.*

*— Когда ветераны Афгана пришли и сказали, что «Беркуту» сперва придется разобратсья с ними, прежде, чем нападать на студенток.*

*— Когда во время штурма народ не разбежался от выбежавшего отряда «Беркута», а побежал навстречу.*

*— Когда парень в балаклаве играл на пианино на фоне горящих покрышек.*

*— Когда через полтора месяца Майдана, в центре которого — стеклянный купол «Глобуса», ни одна секция купола не была разбита.*

*— Когда во время ночной попытки «Беркута» и ВВ вытеснить людей с Майдана за полтора часа приехало несколько десятков тысяч людей; таксисты и бомбили бесплатно везли пассажиров, если вызов был к Майдану.*

*— Когда практически во всех больших городах ультрас (!!!) пришли защищать митингующих от возможного нападения и провокаций.*

*— Когда я увидел отряд боевых бабушек-валькирий в карнавальных масках с мисками на головах — «нас тоже арестуете?»*

— Когда после ответной атаки «Беркута» я покупал в аптеке лекарства по списку, и выгреб только остатки, а аптекарша сказала мне с улыбкой «уже почти всё до вас разобрали».

— Когда мои аполитичные и не особо подрывные друзья без отрыва от работы дежурили ночами по районам, патрулируя улицы от беспорядков.

— Когда частные больницы Львова сказали, что готовы бесплатно принять всех пострадавших в Киеве.

— Когда мои друзья из России написали мне, что готовы в любой момент приехать или помочь деньгами.

— Когда я впервые почувствовал, что люблю Украину.

Я не знаю, кто теперь будет у власти, как сложится судьба страны, будет ли разделение, децентрализация, или вообще ничего в политике не поменяется, но я совершенно точно знаю, что живу среди прекрасных, добрых, волшебных людей; знаю, что на Майда-не донецкие пацаны братались с львовскими, студенты читали пролетариям стихи, ультра-правые выносили с поля боя оглушенных гранатами анархистов, а буддистские монахи стояли рядом с православными. И это — победа, которую не сможет затмить ни один масонский план.

Господи, спасибо тебе за то, что я живу во время перемен и вижу всё это своими глазами. Упокой души тех, кто погиб на этой войне, дай здоровья простым людям, экстремистам, милиционерам, беркутятам — всем, кто пострадал от холода, пуль, огня или ударов. Пошли нам всем мудрости и Любви, и в первую очередь — любви к тем, кто волей злого рока считается нашими врагами. Ведь если у нас будет Любовь — будет и победа.

Спасибо вам, украинцы, русские, белорусы, грузины, армяне и прочие чудесные люди, которых я вижу улыбающимися и решительными при минус двадцати и не собирающимися отступить.

Я вас люблю.

---

---

## ПОЛІТИЧНІ ПЕРЕСЛІДУВАННЯ

Ще до початку Євромайдану протягом 2013 року правозахисними організаціями були зафіксовані численні випадки переслідування за політичними мотивами представників громадянського суспільства, об'єктами яких ставали правозахисники, журналісти, громадські активісти, адвокати. В арсеналі таких переслідувань як використання юридичних процедур (порушення кримінальних та адміністративних справ на підставі фальсифікації доказів інкримінованого правопорушення або за відсутності події чи складу правопорушення, або його скоєнні іншою особою), так і переслідування у позаправовому порядку — тиск, погрози та побиття людей.

Відповідно до «Путівника»<sup>2</sup> під «політичними мотивами» розуміються реальні підстави неприпустимих у демократичному суспільстві дій або бездіяльності правоохоронних чи судових органів, інших суб'єктів владних повноважень, які спрямовані на досягнення хоча б однієї із наступних цілей:

- 1) зміцнення чи утримання влади суб'єктами владних повноважень;
- 2) недобровільне припинення чи зміна характеру публічної діяльності будь-якої особи;

Нижче стисло характеризуються окремі форми такого переслідування із наведенням найбільш показових прикладів, які мали місце у 2013 році. Непоодинокими є вчинення явно незаконних дій самими працівниками міліції, наприклад, побиття техніки журналістки Наталії Барбарош, проведення обшуку у квартирі журналіста Анатолія Лазаренко, побиття членів громадської організації «Вільний простір» Романа і Назара Олексевиців, перешкоджання перегляду в регіонах країни фільму-альманаху «Відкритий доступ» тощо.

Протягом травня-липня 2013 року громадським активістам Максиму та Костянтину Лацибі неодноразово дзвонили та приходили додому слідчі Броварського та Бориспільського відділку міліції у зв'язку із відкриттям кримінальних проваджень щодо пограбування автомобілів. Нібито у розпорядженні міліції є відео, де зафіксовано автомобіль, на якому грабіжники поїхали з місця пограбування, номери якого схожі на номери автомобіля, який належить Максиму Лацибі. Така увага з боку правоохоронних органів до автомобіля громадських активістів ними пояснюється тим, що саме цей автомобіль був присутній на акції протесту у Межигір'ї, після якої почався тиск на її учасників.

Інший приклад — судова постанова про адміністративний арешт за порушення порядку проведення мирного зібрання Василя Любарця, організатора Врадіївської ходи, яка почалася після згвалтування 29-річної жінки міліціонерами. До цього 18 червня 2013 року сам мітинг на Майдані Незалежності був незаконно розігнаний правоохоронними органами.

---

<sup>1</sup> Підготовлено Олександром Матвійчук, Центр громадянських свобод, та Євгеном Захаровим, ХПГ.

<sup>2</sup> Путівник із визначення поняття «політичний в'язень» <http://www.khpg.org/ru/index.php?id=1384001187>

Із того ж ряду — винесення адміністративного покарання у вигляді п'яти діб арешту учасникам акції 16 серпня 2013 року щодо нелегітимності Київській міській ради. На 4-х активістів було складено адміністративні протоколи за ст. 185 КУпАП — «Злісна непокора законному розпорядженню або вимозі працівника міліції», а на журналістку — протокол за ст. 173 КУпАП — «Дрібне хуліганство».

Ще до Євромайдану поширеною практикою було незаконне обмеження свободи мирних зібрань правоохоронними органами. Зафіксовані випадки залучення співробітників правоохоронних органів без форменого одягу, у форменому одязі без належної ідентифікації, втручання з метою перешкодити взяти участь в мирних зібраннях, надання переваги одній із сторін під час їх проведення, бездіяльності під час конфліктів, що виникають у ході проведення мирних зібрань, безпідставного припинення проведення мирних зібрань та затримання їх учасників, надмірного застосування сили і спеціальних засобів проти учасників, переслідування учасників мирних зібрань після проведення заходу.

До цієї категорії відносяться справи Дениса Левіна про притягнення до адміністративної відповідальності за порушення порядку проведення мирних зібрань, затримання художників Давида Чічкана та Олександра Бурлака за акцію проти клерикаризації України біля Мистецького Арсеналу, вибіркоче зняття з потягів до Києва пасажирів, які їхали на мітинг опозиції у травні 2013 році тощо.

Так, наприклад, 27 липня 2013 року троє активісток жіночого руху Femen та журналіст Дмитро Костюков виходили із підїзду, щоб провести у центрі міста акцію протесту. У дворі на них накинулися люди у штатському, збили їх на землю та почали бити ногами. Після цього під'їхали міліцейські машини. Дівчат із журналістом було доставлено до райвідділку. Флешки із відзнятим матеріалом конфіскували. За якийсь час викликали швидку, яка надала першу медичну допомогу потерпілим, а Дмитру — зашили розбитого лоба.

Натомість міліція обвинуватила журналіста — у злісній непокорі працівникам міліції, а самих жінок — у дрібному хуліганстві: за словами міліціонерів, дівчата ходили голі по Оболонському району. Суд визнав учасників винними, зокрема, Дмитро Костюкову було винесено покарання у вигляді сплати штрафу.

З огляду на зростання випадків побиття та тиску на осіб, які здійснюють активну суспільну діяльність, особливе занепокоєння викликає бездіяльність правоохоронних органів як під час здійснення таких правопорушень, так і в ході розслідування з метою встановлення винних осіб та притягнення їх до відповідальності.

Це прослідковується у відсутності результатів по розгляді скарги кореспондента ТСН каналу «1+1» Сергія Гальченка щодо встановлення спостереження за його пересуваннями, відсутністю належної реакції на скарги журналіста Сергія Левітаненка щодо погрози вбивством від народного депутата від Партії регіонів, нападі на голову громадського комітету «Проти забудови на Серафимовича» Андрія Наконечного, побиття кількох активістів «Гостинної Республіки» тощо.

Найбільш показовою справою, яка наочно демонструє злочинну бездіяльність правоохоронних органів, є побиття журналістки «5 каналу» Ольги Сніцарчук та фотографа «Коммерсант-Україна» Влада Соделя. Так, останні 18 травня 2013 року у Києві для здійснення законної професійної діяльності журналіста прийшли на мітинг опозиції. Поблизу від місця проведення мітингу, а саме, біля будівлі головного управ-

ління МВС, вони намагалися сфотографувати, як невідомі спортивної статури б'ють представників ВО «Свобода».

Попри те, що поряд колом стояли працівники міліції, невідомі молодики у спортивних костюмах кинулися на журналістів, повалили їх на землю та почали завдавати удари. Попри звернення журналістів до міліції з проханням захистити їх, остання не перешкоджала побиттю журналістів.

Рішення суду щодо покаранню виних у побитті журналістів стало радше виключенням, яке було зумовлене масовими акціями протесту по всій країні.

Промовистою є бездіяльність правоохоронних органів щодо розслідування побиття та тиску на осіб, які здійснюють активну суспільну діяльність на прикладі побиття активістів «Дорожнього контролю».

Так, 21 липня 2013 року у Донецьку двоє невідомих побили активіста «Дорожнього контролю» Олега Богданова біля під'їзду його будинку. Медики діагностували у потерпілого закриту черепно-мозкову травму, струс головного мозку, перелом кісток носа і щелепи. За фактом побиття журналіста відкрито кримінальне провадження за ч. 2 ст. 296 КК (хуліганство, скоєне групою осіб).

Півроку до цього 1 листопада 2012 Олегу Богданову спалили його автомобіль. Хоча за даним фактом міліція і порушила кримінальну справу за ч. 2 ст. 194 КК України (навмисний підпал), і на сьогоднішній день злочин не розкрито. На мобільний телефон Олега Богданова приходило безліч смс з погрозами.

У 2013 році були зафіксовані випадки переслідування незалежних адвокатів. Так, у липні 2013 року на розгляді в кваліфікаційно-дисциплінарних комісіях знаходилися справи близько 15 адвокатів, стосовно 20 адвокатів були винесено постанови суду про ініціювання притягнення їх до дисциплінарної відповідальності. Зокрема, можна навести наступний приклад: 17 квітня 2013 кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури притягнула до дисциплінарної відповідальності адвоката Миколу Сірого, підставою для чого стала оцінка адвокатом нового КПК України. При цьому попередження було винесено за порушення Правил адвокатської етики, а самі висловлювання адвокатом були зроблені ще за 4 дні до прийняття цих Правил.

Неабиякий резонанс викликала зафіксована у 2013 році нова форма переслідування — примусове лікування в психіатричній лікарні. Підставою судового рішення стосовно активістки, яка боролася проти незаконної забудови, Раїси Радченко з м. Запоріжжя стали нібито звернення двірників і персоналу ресторану з скаргами на її неадекватне поведіння. При винесенні діагнозу лікарі-психіатри посилалися на історію хвороби, яка не була представлена в суді. Крім того, суд відмовив у проведенні незалежної експертизи в Києві. Більше двох тижнів активістка перебувала в психіатричній лікарні і була випущена тільки після активних протестів громадськості та втручання Уповноваженого з прав людини.

Відмова керівництва держави 21 листопада від підписання угоди про асоціацію з Європейським Союзом викликала хвилю протестів по всій країні, яка після жахливого побиття близько 300 протестантів на Майдані Незалежності вночі 30 листопада стала масовою. Саме побиття, безперечно, мало політичні мотиви (зокрема, припинення протестів проти політики держави), і всі його жертвами мають бути визнані жертвами політичних переслідувань. Частина з них об'єдналися в групу «30 листопада» та ініціювали кримінальні провадження проти «Беркуту» як потерпілі.

До 18 січня протести були мирними, але вони не викликали жодної реакції влади, окрім нових переслідувань за політичними мотивами — заборон проведення мітингів, адміністративних переслідувань активістів, побиття активістів Євромайдану та журналістів, зокрема, Тетяни Чорновол, яку намагалися вбити, спалення автівок тощо. Розгляд політичних переслідувань та інших порушень прав людини під час подій Євромайдану буде здійснений в доповіді, присвяченій подіям 2014 року.

Окремої уваги заслуговують справи людей, які були позбавлені волі як протягом всього 2013 року, так і на певний період року, та з високою імовірністю підпадають під критерії Путівника із визначення поняття «політичний в'язень». Цей список не претендує на вичерпність, охоплює 12 справ, в яких 39 активістів були позбавлені волі. 17 з них були затримані за участь у подіях Євромайдану.

### СПРАВА ЗАХИСНИКА ПРАВ НАЙМАНИХ ПРАЦІВНИКІВ ЮРІЯ КОСАРЕВА

Ввечері 22 травня 2011 року у селі Волнухіно подружжя Косаревих разом із знайомими Сергієм Ігнат'євим та його дружиною Іриною смажили шашлики у подвір'ї будинку, який належав Юрію Косареву, члену громадської організації «Луганська правозахисна група».

До цього у рамках своєї діяльності 5 травня 2011 року Юрій Косарев написав скарги у різні інстанції про порушення трудового та екологічного законодавства керівництвом ВАТ «Успенський кар'єр».

До будинку під'їхав джип чорного кольору (номера ВВ 1122 ВХ), із якого вийшло троє чоловіків. Після розмови з ними Юрій Косарев повідомив, що приїжджали керівники ВАТ «Успенський кар'єр», які вимагали припинення його діяльності («мутить робочих») та погрожували йому неприємностями.

Через деякий час до будинку під'їхали дві машини: попередній джип та білі «Жигулі», із яких вийшли троє чоловіків у міліцейській формі. Дружина Юрія, Ірина Косарева стверджує, що один із них, підходячи до них, тримав пістолет у витягнутій руці.

«Вони хотіли забрати Юру, але він не погоджувався, вимагав повістку, адже на наступний день, 23 травня вранці мало бути розслідування у Лутугінській прокуратурі: за матеріалами про незаконну діяльність «Успенського кар'єра». Юрій пропонував зустрітися вранці і все з'ясувати в Лутугіно. Потім один із міліціонерів сказав по телефону: «Может валить его нах?», — повідомила Ірина Косарева. Ця сцена була знята на відео та виставлена на сайті «Lugansk. Медіа стиль».

Потім міліціонери повалили Ю.Косарева, надягли на нього наручники та почали бити його ногами. У побитті приймали участь чоловіки із джипу (Гапоненко Олександр Олександрович та його охоронець Андрієвський Н. В.). На захист Ю. Косарева вступився С. Ігнатов.

Із матеріалів заяви Ю. Косарева до Європейського суду з прав людини: «Вони відмовились показати документи, я повідомив їх що в разі відмови надати документи, підтверджуючі, те що вони працівники міліції, і мають відповідне розпорядження суду, я маю право відповідно до існуючого законодавства не пустити їх на територію своєї власності та оборонятись в разі їх незаконного проникнення. Замість цього вони



вдерлись на територію моєї приватної власності, повалили мене на землю, наділи на ручники і почали лупцювати руками та ногами».

Юрій Косарев, Сергій Ігнатов та його дружина Ірина були затримані та відвезені до Лутугінської прокуратури, Ірина Косарева втекла. По поверненні до Луганська вона написала заяву в Луганську обласну прокуратуру.

Із скарги до прокуратури свідка Ірини Бімбат: «Мене привезли до Лутугінської прокуратури. Потім мене, Косарева, Ігнатова, працівників міліції Мельникова та ще двох працівників міліції повезли на медичне обстеження до Лутугінської міської лікарні. Там я побачила Юрія Косарева. На його обличчі були видимі пошкодження: крововиливи, шишки. Він скаржився на біль у ділянці ребер. Я не бачила видимих травм чи ушкоджень у людей у міліцейській формі. Я почула, як один із міліціонерів дорікнув товаришу — у нього під час експертизи у крові був виявлений алкоголь. Потім цього працівника міліції виключили із списку потерпілих, яких нібито побили Ігнатов та Косарев».

Із звернення до Сергія Ігнатова до Європейського суду з прав людини: «Мене без моєї згоди відвезли в Лутугінський районний відділ внутрішніх справ УМВС України в Луганській області. Косарев Юрій декілька раз визивав швидку допомогу. На ньому були видимі сліди побоїв, він скаржився на те, що в нього болить голова та зламані ребра». У своїй заяві до Європейського суду з прав людини Юрій Косарев стверджує, що медичних працівників до нього не пустили. За його словами, міліціонери боялися, що на його тілі залишилися сліди побоїв.

22 травня 2011 року до Лутугінського РВ МВС України надійшли три виклики із скаргами на хуліганські дії зі сторони Юрія Косарева. Проти нього було порушено дві кримінальні справи за опір працівникові правоохоронного органу та погрозу або насильство щодо працівника правоохоронного органу.

Начальник Центру громадських зв'язків УМВД України у Луганській області Тетяна Погукай офіційно заявила, що Юрій Косарев умисно виставив той фрагмент відео, який був йому вигідний. «Чому на цьому відео не показано, як він та його друзі накинулися на співробітників міліції та били їх?». Також Тетяна Погукай припустила, що Юрій Косарев накинувся на співробітників міліції у зв'язку з тим, що знаходився у нетверезому стані. «Він сам спровокував конфлікт. Навіть на його відео це видно, — там, де він з лопатою стоїть», — вважає вона.

У відповіді № 6/6-2984 від 21 червня 2011 року за підписом Ю. С. Казанського, заступника начальника департаменту кадрового забезпечення Міністерства внутрішніх справ України на звернення Д. Снегірьова, президента БФ «Підтримки українських ініціатив» зазначено, що «...Відомості, викладені на сайті «Lugansk. Медіа стиль» у матеріалі «Может валить его нах?» Луганскую милицию обвиняют в исполнении бандитского «заказа» нашли свое частковое підтвердження у частині грубої та нетактовної поведінки з боку окремих працівників міліції Лутугінського РВ під час спілкування з Косаревим Ю. М., за що їх притягнуто до дисциплінарної відповідальності. Матеріали перевірки направлено до Прокуратури Лутугінського району для прийняття рішення відповідно до вимог законодавства України».

Водночас у відповіді зазначається, що в ході проведеної перевірки встановлено, що Юрій Косарев погрожував Н. В. Андрієвському фізичною розправою. Відповідно до документу Ю. Косарев та С. Ігнат'єв: «здійснили спротив та нанесли легкі та середнь-

ої тяжкості тілесні ушкодження» співробітникам міліції. У відповіді названі прізвища не трьох, а двох співробітників міліції, — Потапіна О. Г. та Мельникова О. С.

Ірина Імбат повідомила про тиск на неї, як на свідка. «Мене допитував слідчий прокуратури Мельник С. В. Він сказав, що йому власник каменоломні дав 3 тис. доларів за те, що він посадить Косарева. І якщо я не скажу, що Косарев напав на міліціонерів, він і мене посадить на п'ять років за напад на міліціонерів».

9 червня у Лутугінському суді відбулися попередні слухання по справі Юрія Косарева та Сергія Ігнатова, на яких було винесено обвинувальний вирок. На момент проведення попереднього слухання обоє звинувачених знаходилися у лікарні СІЗО (Ю. Косарев після виснаження в результаті голодовки, С. Ігнат'єву зробили операцію). На засідання не пустили офіційних спостерігачів від «Луганської правозахисної групи» — помічника депутата Анатолія Ягоферова Андрія Василенка і правозахисницю Ірину Олейникову.

За словами Ірини Косаревої, до кабінету судді зайшли співробітники Лутугінського РВ МВС України О. Мельников та О. Потапін. Потім до судді зайшов представник Лутугінської прокуратури. Офіційні спостерігачі чекали початку судового засідання декілька година. Згодом суддя Василій Шпичко повідомив їх, що слухання вже пройшло та постановою винесена.

Обвинувачені під час слухання справи планували подати клопотання про зміну запобіжного заходу та про залучення до справи нових свідків, але не мали такої можливості з огляду на проведення слухань у їх відсутність. Ірина Косарева подала скаргу на суддю.

Луганська обласна прокуратура у своїй відповіді на інформаційний запит стверджує, що за результатами розслідування прокурором затверджений обвинувальний висновок Ю. Косареву та С. Ігнат'єву та справа направлена до суду для розгляду по суті. У той же час у відповіді зазначено, що після розгляду заяви Ю. Косарева про побиття його робітниками міліції, Лутугінський відділ МВС та прокуратура відмовили йому у порушення кримінальної справи проти міліціонерів. Згодом Артемівський районний суд м. Луганськ визнав, що рішення прокуратури про відмову у порушенні кримінальних справ проти співробітників Лутугінського райвідділу міліції є незаконним.

Ю. Косарев та С. Ігнат'єв подали заяви до Європейського суду з прав людини. У вересні 2012 року постановою Лутугінського райвідділу міліції справу було повернено на додаткове розслідування. Водночас за зверненням прокуратури Апеляційний суд Луганської області на початку 2013 року відмінив постанову суду першої інстанції і повернув справу для повторного розгляду новим складом суду, який визначався більше ніж півроку. Нове слухання у Славянськом районному суді почалося 25 квітня 2013 року, на якому другий обвинувачений Сергій Ігнатов був звільнений з-під варті прямо в залі суду після півтора року перебування в СІЗО.

Станом на кінець 2013 року тривав судовий розгляд кримінальної справи.

### **СПРАВА «ВАСИЛЬКІВСЬКИХ ТЕРОРИСТІВ» ІГОРЯ МОСІЙЧУКА, СЕРГІЯ БЕВЗА, ВОЛОДИМИРА ШПАРИ**

22 серпня 2011 року співробітники СБУ провели обшук в офісі КП «Васильківський комбінат комунальних послуг», де працювали двоє активістів організації «Патріот України». Вони вилучили понад 2 десятка CD-дисків, ряд листівок, комп'ютери

та саморобний вибуховий пристрій. Одна з вилучених листівок стосувалася демонтажу пам'ятника Леніну в м. Борисполі та містила погрозу фізичної розправи над президентом України В. Януковичем. Свою причетність до даної листівки і вилученого вибухового пристрою активісти заперечили. Після прибуття до приміщення депутата Васильківської міської ради Сергія Бевза та співзасновника спортивного товариства «Соловей» ім. Романа Шухевича Віталія Зателепа усі четверо були заарештовані. Того дня був заарештований командир Васильківського осередку організації «Патріот України» Володимир Шпара.

На допити, які тривали усю ніч, не були допущені адвокати. Вранці затриманих відпустили і не висунули жодного звинувачення. Допитувані стверджували, що до них застосовувалися засоби фізичного і психологічного впливу.

23 серпня 2011 року були заарештовані 8 чоловік: Ігор Мосійчук, Сергій Бевз, Володимир Шпара, Олексій Чернега, Максим Бондаренко, Юрій Бойко, Віталій Телепа, Віктор Пухтій. Трохи пізніше був затриманий юрист Васильківської міської ради Олександр Крикунов. Вночі з 23 на 24 серпня 2011 року вдома у заарештованих були проведені обшуки, під час яких співробітниками СБУ у І. Мосійчука були вилучені 8 бойових патронів від пістолета, а у В. Шпарі — пістолет, тротилова шашка та пакетик з невідомим білим порошком. Обидва затриманих заявили про свою непричетність до вилучених речей. На обшуку квартири С.Бевза були присутні журналісти та громадські активісти, у нього вилучили газовий балончик та «ніж, схожий на холодну зброю».

26 серпня 2011 року у Солом'янському районному суді м. Києва відбулося засідання по обранню запобіжного заходу. Не зважаючи на заяви про готовність взяття на поруки 3 народних депутатів (Андрія Парубія, Андрія Павловського та Івана Зайця), всього складу Васильківської міської ради і Васильківського міського голови Сергія Іващенко, Ігор Мосійчук, Сергій Бевз та Володимир Шпара отримали по 2 місяці утримання під вартою. Олександр Крикунов, який вийшов на підписку про невиїзд та показав журналістам сліди від побоїв, був заарештований повторно і випущений пізніше тільки після відмови від заяв про побиття. Щодо Олексія Чернеги та Віталія Зателепи не було прийнято жодних рішень, інших затриманих було оголошено свідками.

Після цього розпочався тиск на окремих очільників організації. Так, у Луцьку очільник місцевого осередку та двоє людей були затримані під стінами місцевого СБУ при спробі передати звернення із вимогами звільнити затриманих. У Луганську очільника місцевого осередку було затримано за «вчинені попередньо правопорушення». Попри це у багатьох містах країни пройшли протесту проти незаконного ув'язнення.

Солом'янський районний суд м. Києва ще двічі (18 жовтня та 16 грудня 2011 року) подовжував для затриманих термін перебування за ґратами.

2 вересня 2011 року нещодавно затриманий і визнаний свідком у справі «васильківських терористів» Олексій Чернега оприлюднив своє відкрите відео-звернення до президента В. Януковича. У зверненні він заявив про те, що після затримання 23 серпня його допитували 4 доби без перерви у Київському обласному управлінні СБУ, не даючи спати і їсти, змушуючи дати неправдиві свідчення на Володимира Шпару, Сергія Бевза та Ігоря Мосійчука. В ніч з 26 на 27 серпня О.Чернегу силою змусили підписати згоду на негласну співпрацю з СБУ і лист до голови СБУ, в якому повідомлялося про добровільність цієї згоди і незастосування методів фізичного впливу. У зв'язку з ви-

щезазначеними фактами О.Чернега повідомив, що від всіх своїх попередніх свідчень відмовляється і для запобігання подальшого тиску змушений буде переховуватися.

Від своїх попередніх показів відмовився ще один свідок — Юрій Бойко, який написав відповідну заяву до Генеральної прокуратури. Після цього оперуповноважений СБУ Дмитро Єрмакович призначив йому неформальну зустріч, на якій обурювався відмовою Бойка від попередніх свідчень, хоча й сам визнав факт фізичного і психологічного тиску на свідків, а також сфальсифікованість справи взагалі. Цю зустріч було таємно відзнято, а згодом оприлюднено журналістами каналу TVI (на судовому засіданні 19 березня 2012 року суд розгляне це як спосіб тиску каналу на слідство).

9 лютого 2012 року від своїх свідчень відмовився ще один свідок Максим Бондаренко, який також звернувся з відповідною заявою до Генеральної прокуратури.

У процесі слідства Володимиру Шпарі було запропоновано визнати свою причетність до знайденого у нього вдома під час обшуку пакету з невідомим білим порошком, у іншому разі його дружині будуть інкримінувати зберігання наркотиків. В. Шпара відмовився від цієї пропозиції і через адвокатів домігся її оприлюднення у ЗМІ.

4 січня 2012 року у Києво-Святошинському районному суді розпочався розгляд по суті справи «васильківських терористів». Ігоря Мосійчука, Сергія Бевза та Володимира Шпару було звинувачено у підготовці до теракту, публічних закликах до повалення конституційного ладу насильницьким шляхом, незаконному поводженні зі зброєю та вибуховими речовинами.

23 січня 2012 року напередодні чергового судового засідання була вчинена проба несанкціонованого вивозу «васильківських терористів» за межі Лук'янівського СІЗО, але завдяки розголосу у пресі, яку встигли повідомити звинувачені, ця проба не вдалася.

Під час судового розгляду під головуванням судді Юрія Бурбела було зафіксовано цілий ряд грубих порушень права на захист з боку головуючого та необґрунтоване затягування процесу. Безпідставність існування самої справи підтверджується тим фактом, що пам'ятник Леніну в м. Бориспіль Київської області, який начебто намагалися підірвати «васильківські терористи», був задовго до того демонтований місцевою владою.

Станом на листопад 2013 року тривав судовий розгляд кримінальної справи.

#### **СПРАВА «ПРОМИСЛОВИХ ШПИГУНІВ» ОЛЕКСІЯ РУДЯ, СЕРГІЯ ЧИЧОТКИ, ВОЛОДИМИРА ЧУМАКОВА**

У 2008 році до професора Володимира Чумакова, завідуючого кафедрою в Харківському національному університеті радіоелектроніки (ХНУРЕ), звернувся його колишній студент Олексій Рудь із пропозицією інвестувати кошти у наукові розробки вченого. Олексій Рудь співпрацював із китайською фірмою, яку зацікавили старі роботи професора, а саме наукова праця «Захист — В», що описує роботу апарата рельсотрон. Вже на той час принцип дії рельсотрона був викладений у відкритому доступі в мережі Інтернет.

Було складено і підписано договір про науково-технічне співробітництво між компанією «Сінонінвестом» та університетом, причому цей договір затвердив проректор

з наукової роботи. За умовами договору Володимир Чумаков мав скласти розрахунково-пояснювальну записку про можливість реалізації електродинамічного прискорювача мас з конкретними параметрами. Роботу професор виконав, скориставшись матеріалами до власного навчально-методичного посібника, укладеними на основі публікацій та довідкової літератури з тематики досліджень, які є в загальнодоступній науковій періодиці і монографіях.

Після цього Володимира Чумакова відвідали працівники СБУ та повідомили, що іноземний інвестор є резидентом китайської спецслужби. Науковцю доручили конфіденційно повідомити китайського представника в офісі компанії «Сіноінвест» про те, що запланована до співпраці робота містить державну таємницю України, на що останній ніяк не відреагував.

Восени 2009 року Володимира Чумакова запросили на зустріч із начальником Харківського обласного управління СБУ, який попросив вченого призначити зустріч китайському представнику та передати йому папку, в якій нібито містяться матеріали таємної розробки. У момент передання папки китайського представника мали затримати. Володимир Чумаков відмовився це зробити та змінив місце роботи, для чого переїхав у Севастополь. Там його неодноразово відвідували працівники СБУ, які стверджували, що Олексій Рудь та Сергій Чичотка, керівник фірми «Top Science Ukraine» (нова нава «Сіноінвест») є шпигунами та схилили професора дати проти них свідчення.

9 серпня 2012 року професор Володимир Чумаков був обвинувачений у державній зраді у формі шпигунства на користь Китаю. Згідно з висновками експертизи Харківського фізико-технічного інституту, навчально-методичний посібник «Імпульсні процеси та системи», який ліг в основу даної наукової праці професора, не має наукової цінності, оскільки містить загальновідомі факти, що знаходяться у відкритому доступі. Крім того посібник має акт експертизи комісії академії ВМС, що дала дозвіл на його публікацію.

Водночас, слідство вважає, що заслужений діяч науки і техніки України Володимир Чумаков вчинив державну зраду, а саме: видав у 2012 році власний посібник для студентів «Імпульсні процеси і системи» та розмістив його для вільного доступу в Інтернеті. Посібник вилучили із бібліотек, з огляду на кілька абзаців, які складають державну таємницю, що було встановлено за рік після виходу посібника і читання на його основі курсу лекцій студентам.

На початку січня 2012 року Сергій Чичотка був заарештований. Олексія Рудя заарештували в квітні 2012 року. Їх обвинуватили в державній зраді в формі шпигунства на користь Китаю. За професора Чумакова поручилися двоє відомих харків'ян, що рятувало його від утримання в слідчому ізоляторі. Станом на кінець 2013 року розгляд цих двох кримінальних справ триває. На запит до Національної академії наук прийшла відповідь за підписом віце-президента НАН України Володимир Горбуліна, в якій стверджується, що монографія Чумакова не може містити таємних відомостей, бо вся ґрунтується на відкритих джерелах. Ще раніше державний експерт з державних таємниць Міністерства оборони зняв гриф секретності з усіх фрагментів посібника Чумакова, після чого посібник знову з'явився в Інтернеті. Суд чекає результатів вже шостої експертизи. А Чичотка і Рудь досі утримуються в СІЗО.

### СПРАВА УЧАСНИКА МОВНОГО МАЙДАНУ ВІТАЛІЯ ГРУЗИНОВА

Віталія Грузинова затримали 27 серпня 2012 року у зв'язку із порушенням кримінальної справи за опір працівнику правоохоронного органу та нанесення останнім тілесних ушкоджень під час акції протесту проти прийняття «мовного закону», яка відбулася у липні 2012 року під Українським Домом.

Його було затримано прямо в приміщенні Шевченківського суду м. Києва, де розглядалася кримінальна справа про пошкодження плитки на Майдані Незалежності під час протесту підприємців проти прийняття Податкового кодексу у листопаді-грудні 2010 року (відомого як «Податковий Майдан»). Віталій по ній проходить як один із обвинувачених.

За версією слідства Віталій начебто зірвав із бійця спецпідрозділу «Барс» шолом, чим спричинив йому легкі тілесні ушкодження (синець). Своєї вини Віталій Грузинов не визнав. На відео сутички, яке було додане до матеріалів справи, свідки, серед яких і працівники міліції, Віталія не впізнали.

30 серпня 2012 року рішенням судді Голосіївського суду Наталі Чередниченко Віталій Грузинов відправлений на 2 місяці в Лук'янівське СІЗО м. Києва, де провів 2,5 місяці. Після цього суд змінив запобіжний захід на підписку про невиїзд.

1 жовтня 2013 року на черговому засіданні в Подільському районному суді м. Києва прокурор вніс постанову про зміну обвинувачення та зняв обвинувачення у нанесенні тілесних ушкоджень правоохоронцю.

17 жовтня 2013 року суддя Василь Бородій засудив Віталія Грузинова до 2 років обмеження волі з випробувальним терміном 1 рік.

### СПРАВА ВІТАЛІЯ ПРИМЕНКА

26 вересня 2011 року в Слов'янський міськвідділ міліції звернулася директор місцевого підприємства, яка розповіла про те, що о 10.20 її водій і за сумісництвом охоронець виявив під її автомобілем, що стоїть навпроти адмінбудинку, підозрілу барсетку. З барсетки стирчали дроти. Охоронець взяв у руки знахідку і відкинув убік. Прогримів вибух, в результаті якого було пошкоджено фасад будівлі і три віконних отвору. Ніхто з людей не постраждав.

За даним фактом міліція порушила кримінальну справу за злісне хуліганство, вчинене із застосуванням вибухового присрою, та незаконне зберігання вибухових речовин і зброї. 28 вересня 2011 року за підозрою в цьому злочині був затриманий Віталій Применко, засновник відділення «Тризуба» на Донеччині, який з того часу перебуває під вартою.

Напередодні вибуху Віталій Применко знаходився у своєї матері в м. Сіверськ Донецької області, а з ранку 26 вересня 2011 року провідав знайомого в м. Слов'янськ. Звідки відправився в село Аули Дніпропетровської області, де і був затриманий.

Слідство вважає, що мотивом злочину, скоєного в Слов'янську, стало бажання надати дружню послугу товаришеві, який є колишнім чоловіком підприємниці. Основ-

ним доказом у справі є визнання обвинуваченого, зроблені ним на початку слідства. Віталій стверджує, що зробив це під погрозами здоров'ю його дружини та матері.

До цього 22 січня 2011 року на квартирі Віталія Применка у м. Києві був проведений обшук у зв'язку з вибухом пам'ятника Сталіну в Запоріжжі.

26 квітня 2013 року Слов'янський міськрайонний суд Донецької області під головуванням судді Профатило засудив Віталія до 6 років і 6 місяців позбавлення волі.

### **СПРАВА ТРАФАРЕТЧИКІВ «ІЗ ПРОСТРЕЛЕНИМ ЯНУКОВИЧЕМ» ВОЛОДИМИРА НИКОНЕНКА, ОЛЕКСАНДРА КІРНОСА**

14 січня 2013 року Володимир Никоненко був засуджений Зарічним судом до 1 року обмеження волі за статтею 296 КК («Хуліганство»). По цій же справі суд засудив до різних строків позбавлення волі ще трьох молодих людей: І. Ганненка, Д. Данилова та М. Писарцова. У грудні 2010 року ці троє обкидали поліетиленовими пакетами з фарбою світло-коричньового кольору фасад будівлі Сумського благодійного єврейського центру «Хесед Хаїм». У квітні 2011 року вони ж кинули у фасад цієї ж будівлі скляні цоклі з чорною фарбою. 29 серпня 2011 року Ганненко з другом написали НОМЕ! і поруч намалювали свастику на гуртожитку для іноземних студентів. Після того вони розбили вікно, підпалили димову шашку і кинули її до кімнати гуртожитку, де знаходилися три студентки з Нігерії. Розпочалася пожежа, згоріли меблі, ліжка та інше майно Сумського університету, особисті речі та кошти студенток. Ідучи додому, Ганненко малював надписи на асфальті та стінах споруд — «ЧУРКИ ДОМОЙ, NS-WP.WS», «BLACK SHIT GO HOME NS-WP.WS». Отже, вважати цих людей політв'язнями жодним чином не можна.

Звинувачення Володимиру Никоненко полягало у розміщенні графіті з зображенням людини, схожої на президента України В.Януковича, з цяткою на лобі, немовби від пострілу. У суді Володимир Никоненко підтвердив, що графіті в Сумах малював він, проте відмовився визнавати в цьому діяння, за яке передбачена кримінальна відповідальність. У вирокі суду немає жодного слова про Януковича. Там ідеться про зображення особи, «яка викликає співчуття, тому що вона поранена». Сам же Никоненко заявив, що цятка на лобі людинки на малюнку — це кришнаїтський знак.

У повідомленні прокуратури про результати судового процесу з-поміж переліку злочинів, скоєних юнаками, про скандальне графіті не згадується. Захист назвав вирок політично вмотивованим.

28 березня 2013 року апеляційний суд Сумської області під головуванням Миколи Гончарова відхилив скаргу адвокатів та залишив вирок без змін. З іншого боку, судді відхилили апеляцію прокурора, який вимагав суворішого вироку для автора графіті.

На знак солідарності подібні малюнки з'явилися в Києві, Одесі, Сумах, Севастополі, Львові, Миколаєві, а також в Броварах Київської області та Кривому Розі. Акції солідарності пройшли в Сумах, Харкові, Рівному, Києві та ніших містах.

Згодом народний депутат Сергій Пашинський повідомив, що дізнався із засобів масової інформації про те, що Никоненко звертається до людей з проханням взяти його на роботу, бо працевлаштування дозволить йому вже в серпні вийти на волю.

Народний депутат просив вважати свою заяву «офіційною пропозицією про працевлаштування».

Володимир перебував у Конотопській трудовій колонії із 12 квітня до серпня 2013 року.

25 червня 2013 року ввечері в Севастополі на пляжі «Омега» на Олександра Кірноса та його друзів напала група невідомих осіб спортивної тілобудови та побили хлопців. Одному із хлопців зламали ребра, вибили зуби, розбили носа та відбили нірки. Олександра повалили на землю і по землі протягнули за торговельну палатку. Після цього вдягли наручники та відвезли у невідомому напрямку.

Олександр Кірнос два дні знаходився у райвідділку, до нього не допускали адвоката, мотивуючи це тим, що на вихідних слідчого немає на місці.

Водночас сектор по зв'язкам з громадськістю МВС України в м. Севастополі інформує, що Олександр був затриманий у ході операції «Гастробайтер». За їх словами працівники правоохоронних органів звернули увагу на молодого хлопця, який почав тікати. Після затримання у нього був вилучений ніж та пістолет.

Проти Олександра було порушено кримінальну справу за незаконне носіння вогнепальної зброї та вандалізм (графіті). Олександр стверджує, що пістолет йому підкинули. Суд обрав у якості запобіжного засобу тримання під вартою на 60 діб.

Олександр Кірнос стверджує, що раніше до нього приходили міліціонери та погрожували розправою у випадку, якщо він продовжуватиме малювати трафарети «із простріленим Януковичем».

#### **СПРАВА ЗАХИСНИКІВ БРОВАРСЬКОГО ПАРКУ МИКОЛИ СМІРНОВА, РУСЛАНА ТКАЧЕНКО, ОЛЕГА ШЕВЧУКА**

25 травня 2013 року активісти броварських осередків політичних партій провели акцію для демонтування незаконно встановленого будівельного паркану, що загороджував ділянку парку. Під час бійки, ініційованої невідомими молодиками спортивної тілобудови, міліція затримала Миколу Смірнова та Руслана Ткаченка. Натомість, самі молодики, зокрема й той, хто побив журналіста Андрія Качора під час проведення акції, затримані не були.

Проти Миколи Смірнова та Руслана Ткаченка була порушена кримінальна справа за хуліганство, вчинене групою осіб. Суддя по справі Тетяна Міхійєнкова, посилаючись на клопотання слідчих СВ Броварського МВ ГУ МВС України в Київській області за погодженням з прокурором Броварської міжрайонної прокуратури Київської області, зазначила, що під час масового заходу кожен з активістів «грубо порушив громадський порядок, який супроводжувався особливою зухвалістю, що виразилась у заклику інших учасників зібрання демонтувати паркан навколо орендованої земельної ділянки ПП «Феско» на території парку «Перемога» в м. Бровари та одним із перших кинувся через заслін працівників міліції демонтувати дерев'яний паркан, пошкодивши частину огорожі, нанісши удари ногами та ламаючи руками паркан, тим самим підбуривши виконувати аналогічні дії інших присутніх осіб».



Як доказ вчиненого правопорушення Смірновим та Ткаченком в ухвалі суду наводяться свідчення Бондаря В. В., Аксеніна В. С. та Добаша М. О. За словами підозрюваних, перші двоє є звичайними робітниками на будівництві ПП «Феско», у той час як Добаш — практикант у броварській міліції. За словами Романа Сімутіна, колишнього захисника у справі Смірнова та Ткаченка, усі троє не можуть фігурувати як свідки, оскільки є зацікавленими чи заангажованими особами.

Слід зазначити, що свідок Бондар розповідає, що під час подій 25 травня 2013 року 5-ро людей повалили на землю підполковника міліції та били його. Це заперечується всіма учасниками акції. Водночас, є фото- та відео, на якому видно як 5-ро міліціонерів повалили Миколу Смірнова на землю та довго утримували його.

Щодо Олега Шевчука в ухвалі в якості доказу «порушення громадського порядку» та «ламання паркану» наведені свідчення лише одного свідка — дільничного міліціонера Дяченка О. С., що проводив затримання активістів.

Судові засідання над Миколою Смірновим та Русланом Ткаченком відбулися 25-го та 30-го травня — щодо адміністративного правопорушення. Однак згодом справу перекваліфікували у кримінальну.

5 червня 2013 року Броварський міськрайонний суд під головуванням судді Тамари Міхійєнкової призначив активістам запобіжний захід у вигляді домашнього арешту до 4 серпня 2013 року.

Прокурор Броварської міжрайонної прокуратури Людмила Таран, зазначила, що підсудні Смірнов та Ткаченко підозрюються у вчиненні тяжкого злочину, а Шевчук — у вчиненні злочину середньої тяжкості. На думку прокурора, є підстави вважати, що активісти можуть вчинити незаконний вплив на свідків у вказаному кримінальному провадженні, можуть вчинити інше кримінальне правопорушення чи перешкоджати кримінальному провадженню іншим способом, що обґрунтовується тим, що під час акції на зауваження працівників міліції чоловіки не реагували, чинили непокору.

7 червня 2013 року відбувся суд по кримінальній справі над Олегом Шевчуком після акції «Геть політичний терор!», проведеної опозиційними партіями на підтримку «арештантів» та проти політичних переслідувань. Суддя винесла запобіжний захід у вигляді «домашнього арешту» до 5 серпня 2013 року.

Слід зазначити, що Смірнов та Ткаченко фактично були позбавлені правового захисту під час розгляду клопотання про запобіжний захід. Адвоката Романа Сімутіна у день суду, 5 червня, перекваліфікували у свідка, до цього його також двічі затримувала міліція. Пізніше стало відомо, що вже наступного дня Київський апеляційний адміністративний суд позбавив депутата права на адвокатську діяльність з виключенням з Єдиного реєстру адвокатів України.

Незважаючи на вищевикладене, суддя Тамара Міхійєнкова повністю задовольнила всі три звинувачення. Варто зауважити, що, за словами активістів, у всіх трьох активістів на утриманні є малолітні діти, яких тепер буде проблематично прогодувати, оскільки чоловіки протягом двох місяців не можуть виходити з власних помешкань, а тому не мають змоги працювати. Також відео, на яке спочатку послався слідчий міліції у своєму клопотанні, і яке врахував суд першої інстанції, відсутнє у матеріалах справи. Водночас, прокурор наголосила, що наразі ведеться слідство, через що цей доказ не був доданий у матеріали справи.

13 червня 2013 року у Київському апеляційному суді розглянули апеляційні скарги Смірнова та Ткаченка щодо неправомірності рішень, прийнятих судом першої інстанції. За словами Миколи Смірнова, суд щодо обох активістів лише виправив деякі помилки броварського суду, однак залишив запобіжний захід «домашній арешт» у силі.

14 червня 2013 року відбувся розгляд апеляційної скарги Олега Шевчука щодо запобіжного заходу «домашній арешт», вжитого щодо активіста Броварським міськрайонним судом. Колегія суддів підтвердила рішення першої інстанції.

8 липня 2013 року суд змінив міру запобіжного заходу Олегу Шевчуку, Миколі Смірнову і Руслану Ткаченку з домашнього арешту на неособисте зобов'язання. Суддя Броварського міськрайонного суду Київської області Олена Кічинська мотивувала це тим, що домашній арешт для цих людей фактично означає втрату можливості забезпечувати їхні родини, а також є «спробою перешкодити діяльності парламентській політичній силі на території всього Броварського району». Також суддя відхилила клопотання щодо продовження домашнього арешту активістам до осені.

#### **СПРАВА УЧАСНИКІВ МИРНОГО ПРОТЕСТУ ПІД МІЖИГІР'ЯМ**

10 квітня 2013 року активісти партії «Демократичний альянс» планували провести акцію проти поганого стану доріг в Україні біля президентської резиденції в селі Нові Петрівці (біля Межигір'я). Київський окружний адмінсуд заборонив проведення мирного зібрання через те, що в цей день у селі заплановано ліквідацію наслідків весняного паводку.

З огляду на це, активісти вирішили перевірити хід ліквідації наслідків повені, для чого прибули на місце проведення акції, де працівники міліції затримали Максима Панова. Суд присудив активіста до адміністративного арешту в Іванківському СІЗО терміном на 7 діб за порушення порядку організації та проведення мирного зібрання.

12 квітня була проведена акція на підтримку Максима Панова у селі Нові Петрівці біля Межигір'я. На акції був затриманий Василь Гацько та засуджений до п'яти днів адміністративного арешту за порушення порядку організації та проведення мирного зібрання.

#### **СПРАВА ОРГАНІЗАТОРА «ВРАДІЇВСЬКОЇ ХОДИ» ВАСИЛЯ ЛЮБАРЦЯ**

18 липня 2013 року у центрі Києва на Майдані Незалежності відбувався мітинг жителів смт. Врадіївка в рамках всеукраїнської акції «Врадіївська хода». Акція «Врадіївська хода» розпочалася 7 липня після групового згвалтування 29-річної жінки на Миколаївщині, яка впізнала в нападниках двох місцевих міліціонерів. До мітингувальників приєдналися столичні громадські активісти. Ввечері 18 липня міліція почала зносити встановлені на Майдані Незалежності намети та затримувати активістів.

Проти Василя Любарця було складено два протоколи за звинуваченням у порушенні правил проведення мирних зборів у різні дні 19 і 20 липня.

Шевченківський суд міста Києва під головуванням судді Анзора Саадулаєва виніс рішення про десять діб адміністративного арешту Василя Любарця за порушення порядку організації та проведення мирного зібрання. На судове засідання допустили лише двох журналістів і двох активістів. У відповідь на таке рішення Василь Любарець оголосив голодування.

У цей же день інший суддя Шевченківського суду за таким же обвинуваченням виправдав Василя Любарця, з огляду на відсутність в його діях складу правопорушення.

### **СПРАВА УЧАСНИКІВ ПРОТЕСТУ ПРОТИ НЕЛЕГІТИМНОЇ КИЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ**

16 серпня 2013 року активісти громадського руху «Збережи старий Київ» й політичної ініціативи «Воля», а також журналістка Тетяна Чорновол прийшли до сесійної зали Київради. Вони сіли у місця головуючих на знак протесту проти проведення запланованої на 19 серпня сесії міськради, термін роботи якої скінчився 2 червня 2013 року та відмовилися покинути залу.

Працівники правоохоронних органів затримали Олексія Германа, Ігоря Луценка та Єгора Соболева та привезли їх до райвідділку. Шевченківський районний суд м. Києва засудив усіх трьох до адміністративного арешту терміном на 5 діб.

### **СПРАВА РАЇСИ РАДЧЕНКО**

10 липня 2013 року за словами її доньки до них у квартиру подзвонили 3 людей, які представилися міліціонерами і психіатром. Вони повідомили про рішення суду від 27 червня 2013 року щодо психіатричного огляду Раїси Радченко у примусовому порядку. Вона відмовилася відчиняти двері, оскільки чиновники не надали документи на підтвердження такого рішення суду.

11 липня 2013 року Раїса Радченко пішла в Ленінський районний суд м. Запоріжжя, щоб отримати інформацію про судові рішення. У суді жінку затримали, вона ледве встигла подзвонити доньці та попросити про допомогу. До доньки та її 5-річної дитини інваліда, які прийшли до суду, щоб з'ясувати місцезнаходження матері та бабусі, кілька чоловіків у цивільному одязі застосували фізичне насилля. Хоча суд надав дозвіл лише на психіатричний огляд Раїси Радченко, психіатрами було негайно розпочато її «лікування» попри неотримання на це згоди від пацієнтки.

13 липня керівництво психіатричної лікарні відмовило у відвідуванні Раїси Радченко громадським активістам, журналістам і навіть адвокату п. Радченко, мотивуючи це можливим погіршенням психічного здоров'я. Доньці дозволили кількахвилинне побачення з матір'ю. За словами доньки, мати вивели під руки, бо сама вона вже не могла ходити.

15 липня голова Комунарського районного суду Запоріжжя Сергій Герасименко задовольнив заяву обласної психіатричної лікарні щодо її примусової госпіталізації. Як стверджує її донька, і що підтверджується наявними матеріалами, Раїса Радченко

ніколи не була на обліку з приводу психічного захворювання. При винесенні діагнозу «органічне ураження головного мозку» лікарі-психіатри посилаються на її історію хвороби, яка не була представлена суду. Натомість, суд відмовив у проведенні незалежної експертизи в Києві.

Як повідомили у відділі по зв'язкам з громадськістю РУГУ МВС України в Запорізькій області, причиною відправлення на примусовий огляд у психіатричну лікарню стали звернення двірників, місцевого банку та персоналу ресторану із скаргами на, нібито, неадекватну поведінку Раїси Радченко.

Водночас пояснення надавалися представниками організацій, з якими Раїса Радченко перебувала у конфліктних стосунках виключно внаслідок того, що відстоювала інтереси громади, яка виступала проти забудови.

Попри звинувачення у агресивній та протиправній поведінці, жодного разу щодо Раїси Радченко не склалися протоколи про адміністративні правопорушення, не застосовувалися адміністративні затримання. Перед цим Раїса повернулася з поїздки до м. Києва, де зустрічалася з чиновниками та подавала скарги, зокрема, і до Секретаріату Уповноваженого ВР України з прав людини.

26 липня 2013 року Раїсу Радченко відпустили з психлікарні. На даний час вона перебуває вдома з дочкою і внуком. За словами її дочки, Дарини Радченко, стан здоров'я її матері погіршився через ліки, які вона приймала у психлікарні.

8 серпня 2013 року Апеляційний суд Запорізької області скасував рішення Комунарського районного суду Запоріжжя про примусове психіатричне лікування активістки Раїси Радченко.

12 серпня 2013 року в апеляційному суді адвокат Раїси Радченко оскаржила рішення Ленінського районного суду Запоріжжя про примусове психіатричне обстеження активістки у Запорізькій обласній психіатричній лікарні

### СПРАВА «В'ЯЗНІВ БАНКОВОЇ»<sup>3</sup>

Після сутичок мітингувальників із підрозділами Беркут та внутрішніми військами 1 грудня 2013 року на вулиці Банковій у Києві біля Адміністрації Президента України було затримано 9 осіб: Ярослав Притуленко, Владислав Загоровко, Єгор Превір, Юрій Болотов, Олександр Остащенко, Валерій Гарагуц, Сергій Нужненко, Микола Лазаревський, Геннадій Черевко. Усім було пред'явлено кримінальне обвинувачення в організації масових заворушень. Суд обрав їм запобіжний захід — 2 місяці взяття під варту.

Затримані не були знайомі між собою раніше, не мали проблем із законом, не були членами політичних партій.

Від адвокатів, родичів та друзів затриманих про них відомо наступне:

*Лазаревський Микола* — 23 роки, вчиться на архітектора-дизайнера, з Тернополя. О 22.00 01.12.13 зателефонував нареченій і повідомив, що знаходиться в Лікарні швидкої допомоги. На відео з Банкової видно, що Миколу, який не чинить спроти-

---

<sup>3</sup> З інформаційна довідки Євромайдан SOS «Огляд подій в період масових мирних протестів, Випуск 1 (30.11.2013 р. по 18.12. 2013 р.)».

ву, жорстоко б'ють ногами по обличчю, а потім забирають гаманець. Розбита голова, струс мозку, зламаний ніс, забої та гематоми по всьому тілу.

*Превір Єгор* — 27 років, навчається на IT-спеціаліста. Вперше брав участь в акції протесту. Єгора сильно побили беркутівці: черепно-мозкова травма, струс мозку, зламаний ніс, вивихнута щелепа. З Єгора зняли куртку, поклали обличчям на асфальт, періодично проходжуючись по лежачому тілу, при будь-якій спробі поворушитися. Так його протримали до 22-ї і перевезли в Голосіївське районне управління міліції. Першу медичну допомогу отримав о 10 ранку 2 грудня. Ще майже тиждень після подій 1 грудня періодично втрачав свідомість.

*Загоровко Владислав* — 38 років, водій-дальнобійник міжнародних перевезень, батько трьох дітей. Затримано о 16:55 01.12.13 на Банковій, адвокатам повідомили о 03:50 02.12.13. Світло-шумовою гранатою йому пошкодило око. Після затримання його кілька годин утримували лежачим на асфальті, ставили на коліна і жорстоко били. Окрім забитого ока в нього розбита голова, перелом ребра, численні гематоми по всьому тілу, особливо на ногах. Після численних прохань адвоката переведений в лікарню з СІЗО.

*Остащенко Олександр* — 32 роки, інженер-проектувальник, батько маленької доньки. Друзі Олександра розказали, що він є на відео про побиття людей під Адміністрацією — це чоловік, що піднімає обидві руки, щоб його не били, далі на відео видно, як беркутівці б'ють Олександра, є момент, коли його штовхають ногою, перевіряючи чи живий. У нього струс мозку, переломи пальців, забита грудна клітина, гематоми по всьому тілу.

*Болотов Юрій* — 39 років, підприємець, екс-директор гурту «Океан Ельзи», батько двох дітей. За словами друга, Юрій спостерігав за подіями на Банковій. Одразу після зачистки вулиці зв'язок із Юрієм зник. На відео з подій на Банковій є кадри, де беркутівець б'є кийком Юрія з криком: «На колени, мразь». В результаті побиття має численні пошкодження м'яких тканин, гематоми та синці, збиті коліна, лікті. Як й інші, після затримання 2 години пролежав на асфальті.

*Гарагуц Валерій* — 45 років, відомий дніпропетровський журналіст і громадський діяч, засновник видання «Лица». 01.12.13 мав із собою аптечку і намагався надати першу медичну допомогу постраждалим на Банковій, натомість його схопили і почали бити, а потім він не менш ніж 2 години мусив лежати на асфальті, вставати на ноги не дозволяли, час від часу били кийком по спині та голові. В нього струс мозку, численні гематоми на ногах і тілі.

*Нуженко Сергій* — 31 рік, фотограф із Кіровограда, проживає в Києві. Не належить до жодних політичних організацій, працює в торгівлі, захоплюється фотографією. Сергій як волонтер опікується дитячими інтернатами. За словами друга Сергія, 01.12.13 на Банковій він просто фотографував, але йому сильно дісталось від Беркута. Черепно-мозкова травма, численні забої, гематоми. Після затримання його тримали на асфальті і били ногами до втрати свідомості. Після побиття Сергія доставили до лікарні швидкої допомоги.

*Притуленко Ярослав* — 21 рік, студент, працює в магазині, до жодних політичних сил і організацій відношення не має. За словами друга, на Банкову вони зашли подивитись, що коїться. Певний час після затримання у нього працював телефон, Ярослав повідомив, що його били, але не сильно. Його затримали вже на вулиці Шовкович-

ній — люди в штатському збили його з ніг, притисли грудями до асфальту, били в обличчя та по ниркам.

*Черевко Геннадій* — 41 рік, торговельний агент з Лубен, позапартійний, батько двох дітей. При затриманні його продовжували бити вже збитого з ніг, за словами адвоката, Геннадія вели повз вишикуваних беркутівців, кожен з яких бив його. В результаті — зламано кисть руки, розсічення голови, численні гематоми, у тому числі, на обличчі.

«Вязнів Банкової» примусили підписати письмову згоду про звільнення від кримінальної відповідальності і визнання вини, якої насправді не існувало. Єдиний Валерій Гарагуц не погодився на звільнення таким шляхом і продовжує брати участь у кримінальному провадженні проти бійців «Беркуту» як потерпілий від побиття.

Кількома днями пізніше було затримано активіста «Дорожнього контролю» Андрія Дзіндзю і Володимира Кадура. Їх звинувачували у викраденні бульдозера 1 грудня. Згодом було побито і затримано адвоката Дзіндзі — Віктора Смоля, який нібито напав на суддю під час засідання по справі Дзіндзі. У м. Львові було затримано фотографа Олега Панаса та доправлено до Києва. Усім суд виніс рішення про обрання запобіжного заходу у вигляді два місяці взяття під вартою.

Крім того, три людини — Віталій Благодарний, Олег Матяш та Роман Біленький — також знаходилися під вартою за звинуваченням у бійці з міліцією під Кабінетом міністрів України 24 листопада. Ще один затриманий активіст Майдану — Олександр Солоненко, якого підозрюють у бійці біля пам'ятника Леніну 1 грудня.

---

---

# СЛУЖБА БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ТА ПРАВА ЛЮДИНИ

## (ОКРЕМІ АСПЕКТИ)

### ДЕЯКІ ЗАГАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ

Служба безпеки України (СБУ) є одночасно спецслужбою та правоохоронним органом. Ніде в світі спецслужба не виконує правоохоронні функції, її призначення — збір інформації в межах її компетенції.

Згідно з ч. 1 статті 1 Закону про СБУ «Служба безпеки України — державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України»<sup>2</sup>. Водночас значна частина підрозділів СБУ виконує правоохоронні функції, пов'язані із боротьбою з корупцією, організованою злочинністю, контрабандою, продажем наркотиків, економічними злочинами. Зазначені повноваження фактично дублюють функції інших правоохоронних органів — прокуратури, Державної податкової інспекції, Державної митної служби, Головного управління по боротьбі з організованою злочинністю МВС України, Департаменту державної служби боротьби з економічною злочинністю МВС України та інших.

Цього дуалізму треба позбавлятися. На першому етапі можна було б залишити СБУ правоохоронні функції, які стосуються національної безпеки України та боротьби з тероризмом. Для цього необхідно позбавити СБУ повноважень щодо дізнання, слідства та інших повноважень щодо боротьби з корупцією, організованою злочинністю, контрабандою, економічними злочинами.

Слід зауважити, що реформування СБУ в 2008–2009 роках планувалося саме в напрямку руху цього кентавру до сучасної спецслужби. Правовою основою для змін СБУ були Концепція реформування Служби безпеки України та Комплексна цільова програма реформування Служби безпеки України, схвалені рішеннями Ради національної безпеки і оборони України, і введені в дію Указами Президента України від 20 березня 2008 року та від 20 березня 2009 відповідно. Концепція та Програма ставили завдання перетворення СБУ на суто контррозвідувальний орган без правоохоронних функцій.

Після президентських виборів 2010 року і зміни керівництва СБУ Концепція і Програма були відкинуті, як і нова редакція Закону України «Про Службу безпеки України» (реєстр. № 4839 від 16.07.09). Ці документи втратили сенс після ухвален-

---

<sup>1</sup> Підготовлено Євгеном Захаровим, ХПГ. Оскільки такий розділ включений до Доповіді вперше, в ньому розглядаються події не тільки 2013 року, а й попередніх років.

<sup>2</sup> Тут й далі в цій доповіді уривки з нормативних актів наводяться з комп'ютерної правової системи «Ліга-Закон».

ня Верховною Радою Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із Конституцією України». Відповідний законопроект був зареєстрований у Верховній Раді 7 жовтня 2010 року і в той же день прийнятий без будь-якого попереднього розгляду в парламентських комітетах, експертних установах тощо. Закон був покликаний привести у відповідність до Конституції в редакції 1996 року низку законів після ухвалення Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року 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-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України). Це Рішення КСУ скасувало зміни до Конституції від 08.12.2004 року, і команда Януковича поспішала закріпити свою владу, примусивши Верховну Раду проголосувати за доволі сумнівні зміни до 32 законів, згідно з якими Президент перебирав на себе багато повноважень, що належали уряду та парламенту. Особливо це стосувалося змін до Закону про СБУ.

За цими змінами (Закон № 2592-VI) СБУ підпорядкована тільки Президенту України. Голова СБУ та його заступники призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом вже без будь-якої участі Верховної Ради, те ж саме стосується колегії СБУ. П. 16 статті 24 «Обов'язки Служби безпеки України» накладає на СБУ зобов'язання *«виконувати за дорученням Президента України інші завдання, безпосередньо спрямовані на забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки держави»*. Які саме «інші завдання» — не уточнюється. Зауважимо, що формулювання «інші дії», «інші завдання», «в інших випадках» після перерахування законних підстав дозволяють розширити межі втручання державного органу в ту чи іншу сферу і створюють загрозу порушення прав людини. Зміни до Закону про СБУ фактично ліквідували парламентський контроль за діяльністю СБУ, який і без того був зовсім слабким. Щорічні звіти СБУ або хоча б відкрита інформація з цих звітів, наскільки нам відомо, не публікується, нічого невідомо про діяльність спеціально призначених Президентом для контролю за діяльністю СБУ посадових осіб, так само як і невідомо Положення, що визначає їх повноваження та правові гарантії їх діяльності. Представляється безсумнівним, що СБУ діє практично безконтрольно або, принаймні, про цей контроль громадськості нічого не відомо.

Необхідно також звернути увагу на недоліки Закону про СБУ, внаслідок яких деякі дії працівників СБУ є незаконними.

1. Хоча до обов'язків СБУ відносяться виявлення, припинення, розкриття і розслідування злочинів, що входять до компетенції СБУ, проведення дізнання та слідства у цих справах, розшук осіб, які переховуються у зв'язку із вчиненням зазначених злочинів (п. 3 ст. 24), у Законі ніде не говориться про право на затримання і арешт підозрюваних та обвинувачених. У Законі «Про міліцію», наприклад, це право регламентовано дуже докладно. У Законі про СБУ немає відсилання ні до Закону «Про міліцію» (як це зроблено щодо порядку зберігання, носіння, використання та застосування зброї та інших спецзасобів), ні до будь-яких інших законодавчих актів. Проте, оскільки і затримання, і арешт використовуються Службою безпеки дуже широко, вони, ймовірно, регламентуються в закритих відомчих інструкціях. Але відповідно до статті 57 Конституції *«закони та інші нормативно-правові акти, що визначають пра-*



ва і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними». Відсутність регламентації затримання та арешту у відкритому парламентському акті є порушенням принципів права і може привести до повної безконтрольності дій СБУ.

2. П. 5 ст. 25 Закону давав СБУ право мати слідчі ізолятори для утримання осіб, взятих під варту та затриманих органами СБУ. Проте Законом України від 06.02.2003 р. № 488-IV цей пункт виключений. Тому слідчі ізолятори СБУ функціонують незаконно. На це також неодноразово вказувала колишній Уповноважений ВРУ з прав людини Ніна Карпачова<sup>3</sup>. Як відомо, в Києві слідчий ізолятор СБУ знаходився за адресою Аскольдів пров. 3-б. У 2009 році в ньому був проведений повний капітальний ремонт, після чого він відповідає всім європейським стандартам. В установі утримуються особи, слідство у відношенні яких проводиться СБУ та Генеральною прокуратурою, особи, затримані органами СБУ до їх відправлення в Лук'янівське СІЗО. Фактично ця установа відіграє роль ізолятора тимчасового тримання.

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

### ДІЯЛЬНІСТЬ СБУ, ЯКА СТОСУЄТЬСЯ ПРАВ ЛЮДИНИ

11 березня 2010 року на посаду голови СБУ було призначено Валерія Хорошковського, одночасно були звільнені всі заступники голови СБУ і керівники низки департаментів. У той же день новопризначений Голова СБУ заявив журналістам про припинення процесу встановлення правди про історію України ХХ століття і розкриття архіву: *«дуже багато матеріалів розсекречено... правду, яку потрібно було донести українському народу, та правда донесена»*, *«турбота спецслужби, перш за все, в тому, щоб охороняти свої секрети, охороняти закони, які ці секрети створювали»*.

Найбільше в цьому вражала цілковита впевненість високопосадовця, що ту правду, яку потрібно, народу вже дали, і досить. Виходить, є правда, яку не треба давати? Знову намагаються за суспільство вирішувати, що йому треба знати, а що не треба.

Після президентських виборів 2010 р. значно звузилася політична свобода, й істотну роль у цьому зіграло розширення області діяльності СБУ порівняльне з попе-

---

<sup>3</sup> <http://ukr.obozrevatel.com/news/szo-sbu-v-kievi-funktsionue-nezakonno-karpachova.htm>

редніми п'ятьма роками. Загалом слід констатувати, що СБУ втручається в громадське життя і суспільні процеси в цілому значно більше, ніж раніше. При цьому цілі цього втручання, взагалі кажучи, виходять за межі компетенції Служби, визначені законом: *«захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці»*.

Про це свідчать такі факти<sup>4</sup>, як візити працівників СБУ до ректорів вузів з вимогою підписати лист де ректор погодився би застерегти студентів від участі в будь-яких протестах, «несанкціонованих владою», скарги студентів з багатьох регіонів країни, які брали участь в протестах проти нового міністра освіти та проти практики платних послуг в державних вишах згідно з постановою Кабміну № 976, що на них здійснюють тиск. Проводилися «профілактичні бесіди» у деканатах, з батьками і навіть з погрозами відрахувань, якщо студенти не відмовляться від акцій протесту. Таку ж «профілактику» щодо протестних дій СБУ застосовувало до активістів громадських організацій. Про це стверджували активісти «Демократичного Альянсу», Фондації регіональних ініціатив, Студентського самоврядування в Києві, Черкасах та Миколаєві, Харківської крайової організації «Спілка української молоді» та інші.

Спостерігалася також активність СБУ стосовно журналістів — як у формі бесід, так і у формі стеження. Так, кореспондент газети «Комерсант-Україна» Артем Скоропадський повідомляв про бесіду співробітників СБУ з ним, про стеження заявляла директор Інституту масової інформації Вікторія Сьюмар та інші журналісти. Такою самою «профілактикою» було взяття СБУ з блогера Олега Шинкаренка письмової обіцянки, що той більше не критикуватиме владу «в різкій формі» у своєму блозі. З того ж ряду дії СБУ щодо перевірки співпраці міжнародного фонду «Відродження» з громадськими організаціями в Київській області.

Неадекватною реакцією СБУ були дії щодо директора українського представництва фонду Конрада Аденауера в Україні Ніко Ланге, якого затримали в аеропорту «Бориспіль» на 10 годин, намагаючись депортувати як людину, чия присутність в Україні є небажаною. І тільки втручання на найвищому дипломатичному рівні рятувало Ніко Ланге від депортації. Така реакція СБУ на критичну статтю Ніко Ланге про перші 100 днів президентства В. Януковича є просто незаконною.

Зберігаючи обличчя, Генеральна прокуратура України разом з СБУ офіційно визнали його дії «втручанням у внутрішні справи України», але в чому полягало це «втручання» залишилося невідомим. СБУ відмовилося пояснити причини заборони на в'їзд в Україну Ніко Ланге навіть у відповіді на депутатський запит Лесі Оробець<sup>5</sup>, де перший заступник Голови СБУ Володимир Хімей написав таке: «Ніко Ланге Службою безпеки було заборонено в'їзд в Україну на підставі положень абзацу другого частини другої статті 25 закону про правовий статус іноземців та осіб без громадянства. Відповідно до закону про інформацію надати на Вашу адресу копію тесту постанови СБУ

---

<sup>4</sup> Більш детальний опис фактів див.: <http://khp.org/index.php?id=1321886708>

<sup>5</sup> <http://www.pravda.com.ua/news/2010/07/23/5243624/>

щодо заборони в'їзду Ланге до України не є можливим». А згідно з другим абзацем ч. 2 статті 25 Закону про правовий статус іноземців, «в'їзд в Україну іноземцю та особі без громадянства не дозволяється в інтересах забезпечення безпеки України або охорони громадського порядку».

Коментуючи факт затримання Ніко Ланге, екс-міністр закордонних справ Борис Тарасюк заявив<sup>6</sup>: «Заборона Службою безпеки в'їзду в Україну представнику Фонду Конрада Аденауера свідчить про репресивний, авторитарний характер правоохоронних органів та Служби безпеки України... В той час, коли знову відкриваються кордони держави перед такими російськими шовіністами як Лужков, Затулін та інші, забороняється в'їзд представникам міжнародних організацій, які є демократичними за своїм змістом і жодним чином не порушували українського законодавства. Це свідчить про згортання демократичних свобод в Україні і початок практики, яка іде навіть далі за практику часів Кучми».

Кореспондент німецької газети *Frankfurter Allgemeine Zeitung* Конрад Шуллер повідомив «Українській правді», що СБУ проводить допити осіб, які контактують з іноземними журналістами. За його словами, співробітники Служби безпеки неодноразово зустрічались з людьми, з якими він контактував в Україні під час підготовки журналістських матеріалів щодо президентської кампанії. Ці зустрічі мали місце в кінці квітня 2010 року. «Як мінімум двоє» з тих, з ким він мав контакти, були запрошені на бесіду з офіцерами СБУ. При цьому, за словами цих людей, розмова йшла про «журналістську роботу» Шуллера.

Кореспондент звернувся в червні з офіційним листом до голови СБУ Валерія Хорошковського з вимогою пояснити мету та підстави таких зустрічей. Спецслужба відповіла, що СБУ не здійснювала ніяких заходів щодо кореспондента німецької газети *Frankfurter Allgemeine Zeitung* Конрада Шуллера.<sup>7</sup> Проте пізніше В. Хорошковський таки визнав, що за Конрадом Шуллером було встановлено спостереження. Про це Голова СБУ заявив в інтерв'ю недільному випуску *Frankfurter Allgemeine*. Хорошковський сказав, що факт перевірки мав місце у зв'язку з тим, що у Шуллера були проблеми з акредитацією. «Тому офіцери цікавилися, роз'їжджаєте ви як журналіст, чи в якійсь іншій якості», — пояснив голова СБУ, звертаючись до Шуллера<sup>8</sup>.

Реакція німецького журналіста не забарилася. Конрад Шуллер заявив «Німецькій хвилі»<sup>9</sup>, що працівники СБУ могли подзвонити йому з приводу акредитації, а не шпигувати за ним і залякувати його інформаторів.

Шуллер визнав, що на момент, коли СБУ почала проявляти підвищений інтерес до його діяльності в Україні, чинної акредитації в нього не було. Але наголосив, що він не був поінформований про те, що акредитація в Україні є обов'язковою для журналістів.

Журналіст дивується, чому відсутність акредитації тільки тепер зацікавила українські структури і не завадила йому свого часу взяти інтерв'ю у чотирьох ук-

---

<sup>6</sup> <http://www.pravda.com.ua/news/2010/06/26/5175825/>

<sup>7</sup> <http://www.pravda.com.ua/news/2010/08/27/5335960/>

<sup>8</sup> <http://www.pravda.com.ua/news/2010/10/11/5466355/>

<sup>9</sup> <http://www.pravda.com.ua/news/2010/10/13/5471831/>

раїнських міністрів закордонних справ — Тарасюка, Огризка, Порошенка і Грищенка, у двох прем'єр-міністрів — Тимошенко та Януковича, та двох президентів — Ющенко і Януковича.

«Я дивуюся, що такі факти моєї біографії, вочевидь, вислизнули з-під уваги СБУ та українського уряду і що в них існували сумніви щодо того, чи я справді є журналістом, а не шпигуном», — сказав Шуллер.

Він переконаний, що навіть якщо акредитація для зарубіжних журналістів обов'язкова — хоча формулювання щодо цього в українському законодавстві доволі розмиті — то такі випадки не повинні ставати предметом розгляду СБУ, а тим паче ставати приводом для стеження.

Очевидно, що в усіх демократичних країнах застосовується негласне стеження, аби вчасно запобігти терактам чи справжнім загрозам життю публічної особи чи державній безпеці. Так само очевидно, що усі перераховані вище українці та іноземці такої небезпеки не становили. 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».

СБУ розширила свою компетенцію також по відношенню до судів. Так, Валерій Хорошковський заявив, що СБУ відслідковує законність судових рішень у кримінальних справах, які вона розслідувала, мотивуючи це корумпованістю судової системи, мовляв, «розвалюються справи, які фактично були завершені і всі докази були зібрані».

Абсурдною уявляється кримінальна справа за фактом підготування до передачі відомостей, що містять державні таємниці, та виїмка архівних матеріалів у директора Музею на Лонцького Руслана Забілого та архівних матеріалів в самому музеї. Архівні документи щодо політичних репресій радянських часів не можуть містити державних таємниць незалежної Української держави.

Усе вищевикладене свідчить про значне розширення області профілактичних та оперативних дій СБУ порівняльне з попереднім періодом, що мало серйозний охолоджуючий ефект в громадському та політичному житті.

Необхідно відзначити також активну участь СБУ в кримінальних справах проти колишніх урядовців Юлії Тимошенко, Юрія Луценка, Анатолія Макаренка, Ігоря Діденка та інших — в «газовій» справі, щодо боргів ЄЕСУ тощо. Усі ці справи є політично вмотивованими, і тому СБУ використовувалася як інструмент для політичного переслідування представників опозиції<sup>10</sup>. Керівництво СБУ змінювали двічі — в січні-лютому 2012 року та січні 2013 року, проте використання СБУ як інструмента боротьби проти опонентів режиму Януковича не припинялося.

При цьому офіцери СБУ діяли часто-густо в гірших традиціях радянських часів. Про це свідчать їхні дії проти Юлії Тимошенко, в кримінальній справі проти харківського професора Володимира Чумакова та молодих інженерів Сергія Рудя та Олексія Чичотки, обвинувачених в зраді батьківщині у формі шпигунства на користь Китаю<sup>11</sup>, академіка НАН України, директора Інституту сорбції й проблем екології НАН України

---

<sup>10</sup> Питання участі СБУ в політичних переслідуваннях політиків висвітлюється в окремій доповіді ХПГ. Див.: <http://khp.org/index.php?id=1321885956>

<sup>11</sup> Детальніше про цю справу дивіться в розділі «Політичні переслідування».

Володимира Стрілька, якого запідозрили у шпигунстві на користь США<sup>12</sup>, виклик на допит всієї Вченої ради Інституту соціології НАН України<sup>13</sup>, та інші.

Під час прямого зіткнення народу і режиму Януковича в листопаді 2013 — лютому 2014 року спочатку про СБУ взагалі нічого не було чути. 25 листопада на Євромайдані активісти затримали автобус, в якому було обладнання для прослуховування, зброя та декілька людей. СБУ визнала автобус своїм і вимагала розслідувати цей випадок.<sup>14</sup> 8 грудня СБУ розпочала розслідування у зв'язку із діями окремих політиків, що спрямовані на захоплення державної влади в Україні, яке припинило 8 лютого відповідно до закону про амністію<sup>15</sup>. Протягом 19 лютого СБУ знову відкрила таке ж саме кримінальне провадження<sup>16</sup>. Чи брала участь СБУ у розстрілах активістів Майдану 18–20 лютого і яку саме, має встановити розслідування.

### ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА

У січні 2012 року указом президента Управління СБУ щодо захисту інформації розширили до «Департаменту контррозвідального захисту інтересів держави у сфері інформаційної безпеки». Президент сказав, що новий орган має «сприяти концентрації сил та засобів, оптимізації управлінської діяльності у вирішенні завдань із захисту законних інтересів держави і прав громадян в інформаційній сфері від розвідально-підривної діяльності іноземних спецслужб, протиправних посягань організацій, груп та осіб».

Інформаційна безпека згадується в сотнях нормативних актів, безпосередньо її захисту вже 15 років присвячуються десятки документів, серед яких Доктрина інформаційної безпеки, Укази трьох останніх президентів, декілька рішень РНБО, міжнародні документи про співробітництво в межах СНД... Але в жодному з них немає визначення цього поняття, і що, власне, захищається, можна намагатися зрозуміти з переліку численних загроз та заходів щодо їх подолання.

У першій частині ст. 17 Конституції України забезпечення інформаційної безпеки України проголошено «справою всього українського народу». Прокоментувати це беззмістовне, по суті, твердження досить складно, оскільки в ньому суто державна справа охорони інформації з обмеженим доступом, яка знаходиться у розпорядженні органів державної влади, розглядається мало не як стратегічне завдання для всього суспільства. Хіба що слід це розуміти як справу захисту свободи інформації від свавільного втручання держави?

Пропонується внести до Закону «Про інформацію» таке визначення інформаційної безпеки.

---

<sup>12</sup> <http://www.segodnya.ua/criminal/ukrainckij-uchenyj-jakoby-otpravljaj-v-csha-icchedovannija-kotorye-cvjazany-c-chaec.html>

<sup>13</sup> <http://www.unian.ua/politics/621480-ves-sklad-vchenoji-radi-institutu-sotsiologiji-viklikayut-na-dopit-v-sbu.html>

<sup>14</sup> <http://www.pravda.com.ua/news/2013/11/26/7003039/>

<sup>15</sup> <http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/8/7013200/>

<sup>16</sup> [http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art\\_id=122099&cat\\_id=39574](http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=122099&cat_id=39574)

*«Режим інформаційної безпеки*

*Інформаційна діяльність суб'єктів інформаційних відносин в Україні перебуває в режимі інформаційної безпеки.*

*Інформаційна безпека України полягає в забезпеченні (гарантуванні) вільного доступу кожного до відкритої інформації та в охороні і захисті державної та іншої передбаченої законом таємниці.*

*Забезпечення інформаційної безпеки України є однією з найважливіших функцій держави, справою всього Українського народу»<sup>17</sup>.*

Інформаційна безпека фактично не розглядається в контексті захисту інформаційної свободи. Розглянемо окремі помилки у правовому регулюванні інформаційної свободи в Україні як складової інформаційної безпеки і деяким негативним наслідкам цих помилок.

Формулювання права на інформацію та його обмежень (статті 5, 6 Закону «Про інформацію», стаття 6 Закону «Про доступ до публічної інформації») 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 українському законодавстві 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, по-перше, обмежується само право на інформацію, а не його здійснення, а по-друге, відсутня презумпція для обмеження бути **необхідним в демократичному суспільстві**. 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».

---

<sup>17</sup> Законопроект про зміни та доповнення до Закону України «Про інформацію», розроблений Харківською правозахисною групою та зареєстрований в Верховній Раді 15 травня 2009 року, реєстраційний номер 4485.

Помилки в визначенні базових понять призводять до істотного звуження інформаційної свободи в законодавчому регулюванні. На практиці ситуація ще гірше.

Приблизно з середини 1995 року поступово набувала сили тенденція все більшого засекречування інформації й обмеження свободи інформаційного обміну під гаслом захисту інформаційної безпеки, ця тенденція спостерігається на всьому постсоціалістичному просторі. Вона уявляється найбільше небезпечною для майбутнього країни в порівнянні з іншими порушеннями прав людини й основних свобод, і ось чому.

Інформаційна сфера є основою, на якій базуються всі політичні, адміністративні, економічні та й інші рішення в царині областей 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 вона має місце у випадку, коли інформаційні потоки намагається 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.

Ця ситуація видається до певної міри природною, якщо взяти до уваги органічну природу і характер взаємовідносин інформації і влади: у кібернетичному сенсі інформація є «кількість непередбаченого, що міститься в повідомленні» (Абрахам Моль). З метою соціальної стабільності влада пересуває інформаційні новинки в дальній кут, і спочатку здається, що нічого поганого не відбувається. Криза і глибока соціальна фрустрація з'являються пізніше. В результаті гарні наміри влади та й сама вона дискредитуються. Для запобігання подібних ситуацій досвідчені демократії розробляють конституційні гарантії, що забороняють кому б те не було втручатися у свободу інформаційного обміну. Яскравим прикладом таких гарантій є Перша поправка до Конституції США, яка забороняє навіть конгресу приймати рішення, що загрожують інформаційній свободі.

Оскільки саме нове знання дає можливість ефективно вирішувати суспільні проблеми, остільки обмеження доступу до інформації означає безумовне гальмування соціального розвитку і суперечить ідеї прогресу науки. Як писав західний філософ науки ХХ століття Пол Фейєрабенд, в інтересах наукового прогресу допустимо усе, бо наука є колаж, а не бюрократично організована система. Тому виглядає помилкою віднесення Законом України «Про державну таємницю» до відомостей, що становлять державну таємницю, інформації про «наукові, науково-дослідні, дослідно-конструкторські та проектні роботи, на базі яких можуть бути створені прогресивні технології, нові види виробництва, продукції або технологічних процесів, що мають важливе оборонне чи економічне значення або суттєво впливають на зовнішньо-

економічну діяльність і національну безпеку України». Держава може і повинна обмежувати доступ до інформації, що необхідна для реалізації функцій охорони порядку і безпеки — інформації, що на свій страх і ризик добувають силові структури і яка виступає як відомості, про які апріорі відомо, що їхнє розголошення може завдати шкоди. Проте ні в якому разі не можна обмежувати доступ до інформації, відносно змісту якої ще нічого не відомо на майбутнє.

Сьогодні мало в кого збереглися сумніви в тому, що ефективніше розвиваються саме ті суспільства, у яких більш вільно та швидко розвивається творча думка, що черпає своє натхнення в інформаційній сфері. Саме тому прямолінійно охоронна тенденція української законотворчості виглядає системно небезпечною для країни. Взагалі наука, у якій створюється політичне й економічне майбутнє країни, у нас ледь животіє. Єдина можливість для визначення реальної цінності наукової та технічної творчості — участь у міжнародних проектах, тому що ринок науки в країні в іншій формі практично відсутній. При цьому, проте, вільна передача наукової інформації закордонним колегам, неутруднений науковий дискурс вочевидь турбують державні структури, про що красномовно свідчать як уже прийняті нормативні акти, так і щоденна практика. Симптоматичними є історія з обвинуваченнями на адресу академіка НАН України Володимира Стрелка в передачі в США секретної інформації, пізніше знятими, обвинувачення професора В.Чумакова двох молодих харківських інженерів в державній зраді в формі шпіонажу на користь Китаю (див. вище), вироки у кримінальних справах за статтею 333 Кримінального кодексу «Порушення порядку здійснення міжнародних передач товарів, що підлягають державному експортному контролю».

Фізик В. працював за контрактом одного з провідних вишів країни з китайським інститутом щодо розробки прибору, який не є товаром військового призначення, і згідно з контрактом передавав квартальні звіти про виконану роботу. Ці дії були кваліфіковані судом як склад злочину за ч. 1 статті 333 КК, і В. був засуджений до 3-х років з відстрочкою вироку. Апеляційний суд пом'якшив покарання до штрафу. Прибор *post factum* був визнаний продукцією подвійного призначення, хоча були проведені всі необхідні експертизи і отриманий дозвіл на його розробку. Китайці вимагають або повернення коштів, або розроблений прибор. Проте так нічого і не передано.

Сьогодні головне багатство будь-якої країни — люди, спроможні створювати нове, саме вони залучають такі необхідні країні інвестиції. Ще Джон Локк говорив, що стосовно своїх інтелектуальних можливостей індивіди між собою різняться більше, ніж люди взагалі відрізняються від тварин.

Вищенаведене, на мою думку, переконливо свідчить, що при неправильних інформаційних орієнтирах діяльність СБУ, як спеціально уповноваженого державного органу у сфері забезпечення охорони державних таємниць, швидко перетворюється в пряму загрозу українському громадянському суспільству. Немає потреби доводити, що інформаційна закритість в усьому світі має один результат — вона веде до стагнації і масового від'їзду талановитих людей. Тому необхідна широка суспільна дискусія про те, яка інформація повинна контролюватися, і яким чином подібні історії стали б у нашій багатостраждальній батьківщині надалі неможливими.



### БОРОТЬБА З ТЕРОРИЗМОМ

За даними СБУ, у 2009 і 2010 роках було порушено по одній справі за статтею 258 КК України «терористичний акт»<sup>18</sup>. У документі «Результати роботи СБУ за 2010 рік у цифрах»<sup>19</sup> сказано, що в 2010 році «розкрито 135 проявів з ознаками терористичного характеру».

СБУ розслідувала справу за 258 статтею КК за фактом вибуху 31 грудня 2010 року, коли за 20 хвилин до Нового року був висаджений в повітря бюст Сталіна біля офісу Запорізького обкому КПУ. Жодній особі обвинувачення у цій справі не пред'явлено, пошук злочинців триває.

У 2011 році за твердженням СБУ було розкрито 8 злочинів, учинених суспільно небезпечним способом та з ознаками терористичного акту<sup>20</sup>.

20 січня 2011 року, в Макіївці, рано вранці сталися два вибухи, на відстані 600 метрів один від одного: перший — в центрі міста в районі адмінбудинку ДП «Макіїввугілля», другий — в районі торгового центру «Голден Плаза». Жертв і постраждалих не було. Зловмисники нібито вимагали від відомих в Макіївці людей 4,2 мільйони євро. Глава СБУ Валерій Хорошковський у той же день заявив, що за фактами вибухів порушено кримінальну справу за статтею 258 КК.

15 лютого, правоохоронці повідомили про затримання двох підозрюваних. За версією міліції, після розбійного нападу на таксиста в тій же Макіївці по гарячих слідах затримано двох молодих людей, 23 і 24 років, які на допитах зізналися і в здійсненні терактів 20 січня.

У ході слідства у справі про «макіївські вибухи» оперативники СБУ переконалися, що затримані міліцією підозрювані теракт вчинити не могли. Про це повідомило ZN.UA<sup>21</sup> з посиланням на інформоване джерело в Донецькому облуправлінні Служби безпеки. «На допитах з'ясувалося, що вони абсолютно нічого не розуміють у вибуховій справі. Несуть повну маячню... Їхні свідчення абсолютно не відповідають тому, що було насправді», — розповів співрозмовник. Тим не менш, затримані до цих пір утримуються в СІЗО і продовжують стверджувати, що виконавцями теракту були саме вони.

Крім того, експерти-вибухотехніки нарешті встановили, якою вибухівкою користувалися зловмисники при вчиненні теракту. За даними джерела, це був амоніт, який використовується у багатьох галузях промисловості, у тому числі і в гірничій справі.

Слідство триває. Основною версією, як і раніше залишається «вимагання з метою отримання викупу».

Незважаючи на сумніви СБУ в здатностях обвинувачених вчинити вибух, на початку вересня Макіївський суд засудив обвинувачених у січневих вибухах в Макіївці

---

<sup>18</sup> <http://www.pravda.com.ua/news/2011/11/9/6742710/>

<sup>19</sup> [http://ssu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art\\_id=104509&cat\\_id=104182](http://ssu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=104509&cat_id=104182)

<sup>20</sup> [http://www.ssu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art\\_id=109816&cat\\_id=109679&mustWords=Результати&searchPublishing=1](http://www.ssu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=109816&cat_id=109679&mustWords=Результати&searchPublishing=1)

<sup>21</sup> [http://news.zn.ua/SOCIETY/v\\_sbu\\_okonchatelno\\_ubedilis\\_-zaderzhannye\\_militsiy\\_makeevskie\\_vzryvniki\\_terakt\\_overshit\\_ne\\_mogli-79010.html](http://news.zn.ua/SOCIETY/v_sbu_okonchatelno_ubedilis_-zaderzhannye_militsiy_makeevskie_vzryvniki_terakt_overshit_ne_mogli-79010.html)

Дмитра Онуфрака — до 15 років позбавлення волі, Антона Волошина — до 8 років позбавлення волі.

27 квітня 2012 року в Дніпропетровську пролунали з невеличкими інтервалами часу вимагали викуп — 4,5 млн. доларів, інакше вибухи будуть тривати. 1 червня 2012 р., генеральний прокурор України Віктор Пшонка повідомив, що справу за фактом вибухів повністю розкрито, і що в справі достатньо доказів для арешту затриманих напередодні чотирьох підозрюваних. Як встановило слідство, двома роками раніше та сама група терористів здійснила вибухи в Дніпропетровську, восени 2011 року в Харкові та Запоріжжі і знову ж таки у Дніпропетровську. Двоє обвинувачених визнали свою вину: Віктор Сукачов — частково, Віталій Федоряк — повністю. Зараз йде судовий процес.

Двоє інших обвинувачених в пособництві тероризму, Дмитро Рева та Лев Просвірін, не визнають себе винними: Рева з самого початку, Просвірін спочатку написав явку з повинною, потім від неї відмовився, і вже не сходить з цієї позиції. Уся отримав смс-ку від свого знайомого Сукачова. З Федоряком Рева незнайомий. За словами адвоката Реви, в матеріалах справи доказів його вини немає.

Адвокат Просвіріна теж вважає свого підзахисного невинуватим і наводить серйозні аргументи на підтримку свої позиції. А сам Просвірін написав відкрите звернення до Президента України Віктора Януковича, в якому пише: «Замість того, щоб зняти з мене звинувачення, працівники слідчого відділу СБУ і прокуратури почали активно фальшувати докази моєї нібито причетності і застосовувати тиск на мене для отримання неправдивих даних». За цими фактами Просвірін ще 29 серпня, тобто до кінця досудового слідства, написав заяву. Не отримавши відповіді на цю заяву, він написав 16 жовтня до прокуратури Дніпропетровської області ще одну заяву. Але ці заяви так і не були перевірені.

Чи можна очікувати, що суд об'єктивно вивчить усі матеріали справи і визнає, за відсутності доказів вини, Рева та Просвіріна невинуватими, коли вже на всю країну перші особи країни сказали про чотирьох терористів, коли вже отримані нагороди, коли вже в фільмі «Пекельне пекло», показаному на Першому національному, вони вже названі злочинцями?

Як видно з вищевикладеного, в усіх справах про тероризм, які були в провадженні СБУ, не було жодної, де вирок суду не викликав би сумніви.

---

---

## МВС УКРАЇНИ ТА ПРАВА ЛЮДИНИ

Протягом 2013 року ОВС України продовжували виконувати роль «комплексного» порушника прав людини, оскільки реформування стратегічних завдань, принципів роботи та структури цього найбільш чисельного правоохоронного органу так і не були вирішені державою. В той же час, негативні тенденції в діяльності МВС України, отримуючи подальший свій розвиток, одночасно сприяли усвідомленню їх суспільством й активізацію громадського контролю за діями правоохоронців.

Серед найбільш системних недоліків діяльності ОВС можна виокремити наступні.

### ВІДМОВА ВІД РЕФОРМУВАННЯ

Законом від 2002 р. загальна чисельність МВС була визначена у 324 400 осіб, в тому числі — 240 200 осіб т. зв. «атестованого» (рядового та начальницького) складу, тобто осіб, які мають спеціальні звання та носять форму. Окремо до складу МВС входять внутрішні війська, штатна чисельність яких на 30 грудня 2005 р. була встановлена у 33 300 осіб, у тому числі 32 700 військовослужбовців.<sup>2</sup>

*Таким чином, у 2005 р. на 100 тис. населення приходилося 577 працівників ОВС/військовослужбовців, які могли виконувати функцію охорони громадського порядку із застосуванням табельної зброї та спецзасобів. Цей показник у 1,9 рази перевищував середню кількість поліцейських на 100 тис. населення європейських країн (300 поліцейських), а також у 2,6 разів перевищував кількість, рекомендовану ООН — 222 поліцейських на 100 тис. населення.*

Обраний курс на євроінтеграцію дозволив Україні дещо скоротити кількість «людей у погонах», через що 21.11.2013 р. В. Захарченко повідомив про фактичну наявність в МВС 171 тис. посад рядового та начальницького складу.<sup>3</sup> Разом із 27 210 військовослужбовцями внутрішніх військ це склало 198 210 осіб, які носять форму та мають спеціальні або військові звання. Проте й така кількість у 1,5 рази перевищувала середній європейський показник та була майже вдвічі більшою, ніж передбачали рекомендації ООН.

Усього ж у 2013 р. ОВС України нараховували 261 тис. осіб, включаючи персонал внутрішніх військ, курсантів та цивільних службовців. При 21 млн. 840 тис. осіб економічно активного населення це означає, що кожний 83 працюючий громадянин сьогодні отримує зарплату від МВС України.

---

<sup>1</sup> Підготовлено Олегом Мартиненком, УГСПЛ.

<sup>2</sup> Закон України від 10 січня 2002 р. № 2925-III «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України».

<sup>3</sup> «МВС стане відомством європейського зразка» // [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=246863148](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=246863148)

Серед численних проектів реформування МВС остання спроба пов'язана з проектом закону «Про поліцію» від 03.07.2012 та навіть презентацією нової поліцейської форми.<sup>4</sup> За основу проекту були взяті рекомендації Координаційного центру з провадження економічних реформ при Президенті, які не передбачали жодних суттєвих змін у функціонуванні МВС, окрім «поглинання» останнім підрозділів Міністерства надзвичайних ситуацій.<sup>5</sup> Проект був розроблений у виключно корпоративній манері, без обговорення та консультацій із громадськістю. Передбачалося, що реформа МВС розпочне здійснюватися наприкінці 2012 р., відразу після набрання чинності нового КПК України.

13 квітня 2013 р. закінчився встановлений президентом крайній термін, коли міністри МВС та Мінюсту повинні були надати розроблену концепцію реформування, оскільки Україна зобов'язалася перед Радою Європи реформувати правоохоронні органи до 2015 р. Проте після зустрічі О. Лавриновича (Мінюст), В. Захарченка (МВС) та В. Януковича у квітні 2013 р. було заявлено, що реформа МВС переноситься на 2015 р. Цю позицію не змінили згодом навіть масові протести у суспільстві, викликані жорстокістю міліції стосовно учасників «Врадіївської ходи» та Євромайдану.

### МІЛІТАРИЗОВАНА МОДЕЛЬ ДІЯЛЬНОСТІ

Попри перехід Збройних сил України на контрактну основу та скасування з 2014 р. строкової служби для юнаків, МВС залишило призов до внутрішніх військ. Додатково, для підвищення якості комплектування внутрішніх військ призовниками, МВС України у 2013 р. запровадило закріплення військових частин за навчальними закладами з метою «організації військово-шефської роботи з військової професійної орієнтації і патріотичного виховання молоді».<sup>6</sup> Крім того, турбота МВС щодо виразно милітаризованої спрямованості виховання учнів жодним чином не узгоджується з курсом на розбудову цивільно-сервісної моделі МВС, заявленим з 2011 р.

Якщо скасування призову засвідчило впевненість Збройних сил подолати потенційну зовнішню небезпеку в разі її виникнення, то дії МВС навпаки — продемонстрували невпевненість у можливості виконання покладених на міліцію функцій без постійного залучення військових формувань. Тим самим для населення України окреслилася загроза опинитися заручниками в ситуації, коли МВС, маючи власні збройні сили, не підконтрольні міністру оборони, може постати самостійним гравцем в реалізації воєнної доктрини держави. Тим більше, що на озброєнні внутрішніх

---

<sup>4</sup> Проект Закону України від 03.07.2012 р. № 10688 «Про поліцію», ініціатори законопроекту В. Грицак, В. Коновалюк.

<sup>5</sup> Украинская милиция переименуется в полицию и подается в политику // <http://vesti.ua/strana/14845-ukrainskih-milicionerov-pereimenujut>

<sup>6</sup> Наказ МВС від 30 серпня 2013 р. № 1493/24025 «Про затвердження Положення про організацію військово-шефської роботи в системі Міністерства внутрішніх справ України».

військ МВС знаходяться не лише легка стрілецька зброя та броньована техніка, але й гранатомети, зенітні засоби, артилерійські прилади, разом із артилерійськими, мінометними та гранатометними боєприпасами<sup>7</sup>.

Крім того, події 2013 р. привернули увагу суспільства до того факту, що «традиційне» залучення внутрішніх військ МВС для охорони громадського порядку не лише є морально неприпустимим в умовах мирного часу, але й прямо суперечить ст. 17 Конституції, згідно з якою «...військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян». Зважаючи на те, що війська у сучасній державі мають досить специфічне призначення, на рівні парламенту та уряду було поставлене питання щодо виведення військових формувань зі складу МВС України та передачі їх під юрисдикцію Міністерства оборони.<sup>8</sup>

Разом з широким використанням на власний розсуд власних військових підрозділів, МВС протягом 2013 року продовжувало дотримуватися переважно мілітаризованої тактики при охороні громадського порядку. Попри набутий під час «Євро-2012» досвід безконфліктного управління масовими акціями, в 2013 р. працівники ОВС під час супроводження мирних зібрань демонстрували зразки здебільше жорсткого реагування, аналогічного умовам масових заворушень. Це включало в себе численні припинення мирних зібрань у випадку незначних порушень громадського порядку з боку окремих учасників зібрань; демонстративну готовність перейти до більш рішучих силових заходів; екіпірування особового складу за схемою, передбаченою лише для ситуації масових безладів; широке затримання учасників мирних зібрань в ситуаціях, що не давали для цього очевидного приводу; активний збір оперативної інформації стосовно учасників мирних зібрань.

Навіть у публічних промовах міністра МВС до особового складу слово «активіст» використовувалося як рівнозначний синонім словам «штурмовики» та «провокатори», на яких треба звертати особливу увагу<sup>9</sup>.

*У вересні 2013 р. одним з наслідків означеної мілітаризованої моделі діяльності стали наполегливі пропозиції МВС щодо внесення Укрзалізницею паспортних даних в квиток пасажира. Аргументуючи необхідність цього кроку захистом прав громадян та боротьбою з тероризмом, МВС посилалося на необхідність «пошуку осіб, які представляють оперативний інтерес» та «виявлення осіб, на яких виставлено сторожовий контроль».<sup>10</sup> При цьому МВС України проігнорувало той факт, що юридичного визначення зазначених термінів в українському праві просто не існує, а використання так званого «сторожового контролю» у практиці російських правоохоронців Європейський*

---

<sup>7</sup> Наказ МВС України від 02.04.2013 № 330 «Про затвердження Положення зі служби озброєння внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України».

<sup>8</sup> Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про міліцію» (щодо передачі внутрішніх військ МВС Міністерству оборони України) № 3765 від 17.12.2013, ініціатор законопроекту Пинзеник В. М.

<sup>9</sup> Звернення В. Захарченка до особового складу // Моменти № 11 («Іменем Закону», № 48 (5902)).

<sup>10</sup> Лист Департаменту транспортної міліції МВС України від 19.09.2013 № 23/2-643 «Про надання пропозицій щодо запровадження програмної системи «Розшук-Магістраль» // <http://www.pravda.com.ua/news/2013/10/4/6999275/>

суд визнав незаконним ще у 2011 р., оскільки цим порушується право на приватність («Шимоволос против Российской Федерации»<sup>11</sup>).

### НЕПРОЗОРИСТЬ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Згідно зі ст. 24 ЗУ «Про міліцію» фінансування і матеріально-технічне забезпечення міліції здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України, коштів, які надходять на підставі договорів від міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних органів, підприємств, установ, організацій і громадян, а також інших джерел, не заборонених законодавством.

Проте наразі виконання цих положень закону є проблемним з двох причин. По-перше, бюджетне фінансування МВС щорічно не перевищує 40% від встановленого обсягу. По-друге, в українському праві не існує юридичного роз'яснення щодо суті «джерел, не заборонених законодавством», якими можуть користуватися правоохоронні органи.

Тривалий період МВС намагається вирішити ці проблеми двома шляхами. Найпростішим є збільшення щорічних заявок на державне фінансування, внаслідок чого бюджет МВС з 11 млрд. 167 млн. грн. в 2009 р. зріс до 15 млрд. 056 млн. грн. у 2013 р. У 2014 році, замість того, щоб спромогтися вирішити системну проблему хронічного недофінансування, МВС знов пішло традиційним шляхом, попросивши надати на власні потреби ще більше коштів платників податків — у розмірі 18,3 млрд. грн.

Водночас, завдяки максимальній закритості від громадського контролю фінансової складової, в діяльності МВС мають місце резонансні випадки витрат бюджетних коштів. Так, в листопаді 2013 р. харківське управління ДАІ уклало угоду щодо придбання трьох машин представницького класу марки «Тойота-Камрі» не лише за ціною найбільш повної їх комплектації, але й переплативши 36 486 грн. додатково<sup>12</sup>.

Інший шлях покриття дефіциту фінансування полягає у запровадженні широкого спектру платних адміністративних послуг МВС та формування т. зв. «спеціального фонду». Процедури діяльності останнього, як показали дослідження 2011 р., є непрозорими для населення та пов'язані з системними порушеннями права власності громадян (вимагання «благодійних внесків», необґрунтовано завищені тарифи, монопольність ціноутворення, відсутність стандартів послуг). Завдяки цим обставинам спеціальний фонд щорічно може накопичувати суми до 2,5 млрд. грн., з яких згодом МВС частково покриває нестачу бюджетного фінансування<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Постановление Европейского суда по правам человека от 21.06.2011 «Шимоволос (*Shimovolos*) против Российской Федерации» [рус., англ.] // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=INT;n=52001;dst=0>; ЕСПЧ признал незаконной создание милицейской базы данных «Сторожевой контроль» // <http://www.privacy-info.ru/events-pd/2011/06/22/echr-ecognized-police-database-control.html>

<sup>12</sup> «Сегодня» / «Элитные марки для ГАИ», 12.11.2013

<sup>13</sup> «Моніторинг забезпечення права власності в діяльності Державної автомобільної інспекції МВС України: аналіз порушень та пошук шляхів вирішення проблеми», «Моніторинг дотримання права власності в діяльності ОВС: стан та актуальні проблеми», проведені одеською правозахисною групою «Верітас», 2011 р.

Як свідчать результати опитування в 10 обласних центрах України, кожен третій громадянин (33,9%), який отримував адміністративні послуги від ОВС, вважає таку систему неефективною через черги, складність та заплутаність процедур; труднощі з пошуком достовірної інформації про процедуру, платежі, контакти фахівців. Щорічно від недосконалостей адміністративних послуг ДАІ та дозвільної системи МВС потерпає щонайменше 2 млн. громадян.

Експерти стверджують, що існуюча схема обслуговування громадян в МВС фактично перебуває поза межами законодавчого регулювання, що створює сприятливе підґрунтя для зловживань та маніпуляцій. Лише за реєстрацію та перереєстрацію транспортних засобів вимушені були дати хабара 28,8% опитаних, ще 17,3% — за видачу посвідчення водія на право керування транспортними засобами.

Неадаптовані до вимог державних законів відомчі акти не мають запобіжників від корупції, бюрократичної байдужості та халатності посадовців. Непрозорість процедури, залучення до надання послуг комерційних структур-посередників, запровадження супутніх платних послуг, відсутність контролю за якістю їх надання перетворили українську міліцію з органу захисту прав споживачів адміністративних послуг на одного з найбільших порушників у цій сфері<sup>14</sup>.

### НЕПІДЗВІТНІСТЬ ГРОМАДЯНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВУ

Формально виконуючи вимоги законодавства стосовно відкритості інформаційної політики та роботи консультативно-дорадчих органів, МВС України в цілому не змінило своєї закрито-упередженої політики у стосунках з громадськістю.

12.03.2013 був зареєстрований наказ МВС № 230 про оновлений порядок проведення службових розслідувань. Текст цього документу, не зважаючи на чисельні пропозиції НУО та рекомендації експертів, повністю ігнорує можливість участі у процесі розслідування заявника, потерпілого від незаконних дій працівників ОВС. Відповідно до положень наказу, потерпілий може бути лише опитаний по суті заяви, проте не має права залучати адвоката чи експерта, ознайомлюватися з матеріалами розслідування, надавати додаткові матеріали та навіть отримувати вичерпну відповідь про результати розслідування.

27.05.2013 наказом МВС № 509 було скасовано діяльність мобільних груп з моніторингу забезпечення прав і свобод людини в діяльності ОВС — єдину форму громадського контролю за міліцейськими місцями несвободи, що діяла з 2006 року. Наказ був підготовлений потайки, без обговорення із громадськістю та без пропозиції альтернативних форм громадського контролю за діяльністю міліції. Представники МВС пояснили скасування наказу розробкою національного превентивного механізму проти катувань (НПМ) в Офісі омбудсмена, ігнорувачи той факт, що НПМ є формою парламентського, а не громадського контролю. До того ж сама ідеологія НПМ передбачає сприяння різним формам громадського контролю за діяльністю органів влади.

---

<sup>14</sup> Адміністративні послуги ДМС та МВС: Аналіз правових засад надання та результати соціологічного дослідження. Науково-практичне видання — Київ, 2013 р. — 92 с.

Протягом 2013 р. громадськими спостерігачами фіксувалися численні порушення принципу підзвітності суспільству в роботі працівників ОВС під час публічного виконання ними службових обов'язків. Зазвичай це знаходило свій прояв у відмовах, всупереч вимогам ЗУ «Про міліцію», назвати свої прізвища та посади при спілкуванні з громадянами, незаконних заборонах проведення фото- та відеозйомки з метою уникнути персональної ідентифікації.

Найбільш помітно проблема анонімності та непідзвітності працівників ОВС окреслилася під час проведення мирних акцій.

Так, під час мирного зібрання біля межигірської резиденції Президента України 15 квітня 2013 року громадські спостерігачі зафіксували групу осіб в однаковому чорному форменому одязі та без будь-яких розпізнавальних знаків. Дані люди були одягнені у бронезилети, мали при собі гумові кийки, рації та інші спецзасоби пасивного захисту. Група діяла у співпраці з працівниками ГУМВС України в Київській області, підрозділом міліції «Беркут», а також особами у цивільному одязі із засобами відеофіксації та раціями. Група активно перешкоджала проведенню мирного зібрання, заважала вільному пересуванню учасників, а згодом, без будь-якого попередження, разом із іншими працівниками ОВС України, блокувала частину мітингувальників, взявши їх у кільце без будь-яких вимог чи пояснень. Крім того, невідомі особи у чорній уніформі затримали одного з активістів мирного зібрання та доставили його до службового автобусу ОВС. На офіційні запити усі правоохоронні відомства України заперечували приналежність невідомих осіб до числа їх працівників. Лише після 5 місяців тривалого листування ГУ МВС України в Київській області мусило визнати, що невідомі особи були працівниками їхнього підрозділу «Беркут».<sup>15</sup>

Події силового розгону «Врадіївської ходи» та Євромайдану лише акцентували цю проблему після того, як Генеральний прокурор визнав, що слідство навіть за наявності відеоматеріалів виявилось не в змозі ідентифікувати конкретних працівників «Беркуту», що незаконно та вкрай жорстоко побили учасників мирного зібрання<sup>16</sup>.

### КОРУПЦІЯ СЕРЕД ОСОБОВОГО СКЛАДУ ОВС

Незаконне отримання посад та спеціальних звань, як чи не єдиний вид «внутрішньої» корупції в ОВС до 2005 р., наразі поступилося розвинутій системі «тарифів», що охоплює практично усі сфери діяльності працівників ОВС.

Завдяки відкритому зверненню до міністра працівників УДАІ УМВС у Кіровоградській області, у травні 2013 р. стало відомо, що кожен екіпаж ДАІ має здавати керівництву із зібраних хабарів 400 грн. щодня, а вихідні дні та відпустки продаються керівником місцевої роти ДПС за 250 грн. та 3 тис. грн. відповідно<sup>17</sup>. Одночасно до

---

<sup>15</sup> <http://www.youtube.com/watch?v=4CNHhiF3X48>, <http://newcitizen.org.ua/news/taiemnicyu-lyudey-u-chor-nomu-z-mezhigirya-rozkrito>

<sup>16</sup> Пшонка за ідентифікаційні знаки на одязі бійців «Беркута» // <http://www.radiosvoboda.org/articleprintview/25200762.html>

<sup>17</sup> Потрапити у власні кайданки. Міліціонери про проблеми всередині МВС. Валерія Бурлакова // <http://tyzhden.ua/Politics/84908>



міністра звернулися й працівники ДАІ в Тернопільській області, за словами яких кожний екіпаж після зміни повинен здавати гроші в сумі не менше 500 доларів США, а також щотижневі та щомісячні здачі «тіньової виручки» для керівників усіх рівнів районних ДАІ<sup>18</sup>.

У відкритому листі працівників Бахчисарайського РВ було опубліковано факт примушування начальником райвідділу до здачі 5–6 тис. грн. з кожної служби<sup>19</sup>. У вересні 2012 року схожу заяву робила половина особового складу сумського «Беркута», поскаржившись на здирицтво керівництва, після чого в «Беркуті» влаштували переатестацію та переведення ініціаторів листа до інших підрозділів.

Викладені системні недоліки обумовили вчинення працівниками ОВС низки злочинів та правопорушень, за наслідками яких МВС, як визнав міністр, отримало протягом 2013 р. близько 195 тисяч звернень громадян стосовно неправомірних дій правоохоронців — практично по одній скарзі на кожного атестованого працівника ОВС<sup>20</sup>. Протягом 9 місяців 2013 р. органами прокуратури було розслідувано 11 176 кримінальних проваджень стосовно працівників ОВС та направлено до суду 429 кримінальних проваджень стосовно 547 працівників міліції.

Основними складовими «міліцейської» злочинності залишаються корупційні дії та незаконне застосування насильства, насамперед — в ході проведення слідчих дій.

Незважаючи на введення державної системи безоплатної вторинної правової допомоги та гарантованого надання адвокатів усім затриманим, несумлінна частина працівників ОВС досить швидко адаптувалася до нових умов. Опитування адвокатів протягом 2013 р. констатувало широке використання працівниками ОВС незаконних дій — фальсифікація часу затримання, проведення досудового розслідування та збору доказів щодо особи, не інформуючи її про це; перешкоджання інформуванню адвоката, несвоєчасне інформування адвоката про проведені слідчі дії, вчинення тиску на людей з метою відмови від послуг адвоката, здійснення тиску на самого адвоката. На ці негативні явища суттєво не вплинули й відомчі заходи МВС<sup>21</sup>.

У 2013 р. ЗМІ повідомило про 68 випадків насильства з боку правоохоронців, а також про 9 смертей громадян, що сталися внаслідок перебування в установах ОВС або спілкування з працівниками міліції.

*Влітку 2013 року троє оперуповноважених та заступник начальника сектору карного розшуку Мелітопольського міськрайвідділу міліції, за допомогою електрошокера змушували 26-річного жителя району зізнатися в крадіжці. Пізніше на тілі потерпі-*

---

<sup>18</sup> ДАІшники оголосили війну корупції і завалили Міністра скаргами на своїх керівників. Тепер йому написали співробітники Тернопільської ДАІ, 13.05.13 // <http://ord-02.com>

<sup>19</sup> Бахчисарайский райотдел милиции: ничего особенного — обычная милицеевская коррупция // [http://www.ukr.net/news/bahchisarajskij\\_rajotdel\\_milicii\\_nichego\\_osobennogo\\_obychnaja\\_milicejskaja\\_korrupcija-20286378-1.html](http://www.ukr.net/news/bahchisarajskij_rajotdel_milicii_nichego_osobennogo_obychnaja_milicejskaja_korrupcija-20286378-1.html)

<sup>20</sup> «МВС стане відомством європейського зразка» // [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=246863148](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=246863148)

<sup>21</sup> Спільний наказ МВС та Мінюст України від 26.03.2013 № 289/540/5 «Про заходи стосовно дотримання вимог законодавства при затриманні без ухвали слідчого судді, суду осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, та при обранні стосовно підозрюваних запобіжного заходу — тримання під вартою під час кримінального провадження»; Наказ МВС України від 07.08.2013 № 750 «Про питання діяльності комісій з етики та службової дисципліни органів внутрішніх справ».

лого було виявлено 30 термічних опіків. Після події всі четверо правоохоронців дружно звільнилися з міськвідділу міліції. Спочатку їх дії кваліфікувалися як «перевищення службових повноважень», але в підсумку колишнім міліціонерам вручили повідомлення про підозру у «катуваннях, вчинених за попередньою змовою групою осіб». Рішенням суду для обвинувачених обрано запобіжний захід у вигляді застави. Двоє колишніх міліціонерів за тимчасову свободу внесли 80 мінімальних зарплат (97 тисяч 440 гривень), ще двоє — 57 тисяч 350 гривень. Свою провину колишні правоохоронці повністю заперечують.<sup>22</sup>

За фактами жорстокого поводження органами прокуратури за 9 місяців 2013 р. було здійснено досудове розслідування у 3031 кримінальному провадженні стосовно працівників ОВС. З них за ст. 365 КК України (перевищення влади) — 2638 проваджень, за ст. 364 (зловживання владою) — 192 та за ст. 127 (катування) — 48 проваджень. Проте до суду з обвинувальними актами були направлені лише 49 кримінальних проваджень стосовно 96 працівників міліції. З них 43 провадження щодо 80 осіб за ст. 365 КК України (перевищення влади) та 5 проваджень щодо 15 працівників міліції за ст. 127 (катування).

Як видно із наведеного розподілу порушених проваджень, органи прокуратури продовжують кваліфікувати більшість фактів жорстокого поводження як зловживання владою або перевищення влади, старанно уникаючи ст. 127 (катування). Така хибна практика вже тривалий час приховує реальний масштаб проблеми катування, що не сприяє кримінальному переслідуванню насильства з боку правоохоронців. Хоча лише в 2013 році, згідно з рішеннями Європейського суду, в якості компенсації за жорстоке поводження з боку міліціонерів держава мала виплатити 1 млн. 210 тис. грн.

2013 рік, завдяки широкій хвилі протестних акцій (12% яких відбулися з приводу незаконних дій правоохоронних органів), виявив нові особливості порушень прав громадян на реалізацію мирних зібрань. Перша особливість стосується незабезпечення належної медіації працівників ОВС з організаторами та учасниками мирних зібрань. Переважна більшість звітів активістів НУО констатувала, що в 2013 р. взаємодія ОВС України та учасників мирних акцій обмежувалася інформуванням про маршрути пересування та з'ясуванням факту подання заявки на проведення заходу.

В умовах же потенційних конфліктів функції медіації та ведення переговорів з учасниками акцій цілеспрямовано ніхто не виконував через відсутність спеціально підготовлених фахівців ОВС. А окремі випадки взаємодії та медіації мали місце, радше, в силу особистих якостей окремих правоохоронців, ніж в силу нормативно-правових вимог МВС України. Крім того, поодинокі групи спостереження та медіації від ГУМВС, УМВС продовжують бути укомплектованими виключно чоловіками, що категорично не відповідає гендерній політиці сучасної України.

Друга особливість пов'язана із широким залученням провладними політичними силами найманців-спортсменів, які вчиняли насильницькі дії стосовно мітингуючих

---

<sup>22</sup> Міліціонерів, які вибивали з затриманих визнання електрошокером, судять у Мелітополі // [http://sensor.net.ua/news/256496/militsionerov\\_kotorye\\_vybivali\\_iz\\_zaderjannyh\\_priznaniya\\_elektroshokerom\\_sudyat\\_v\\_melitopole](http://sensor.net.ua/news/256496/militsionerov_kotorye_vybivali_iz_zaderjannyh_priznaniya_elektroshokerom_sudyat_v_melitopole)

у більшості областей України<sup>23</sup>. При цьому характерною для правоохоронців рисою стало те, що під час провокаційно-силових акцій працівники міліції намагалися «не помічати» незаконних дій найманців та ставитися до порушень закону з їх боку відверто поблажливо.

### **Ужгородські «тітушки» побили журналістів в будівлі міськради**

На День Ужгорода 28 вересня у приміщенні Ужгородської міської ради охоронці мера і хлопці в спортивних костюмах побили журналістів і дівчат-студенток і погрожували їм вбивством. Міліція під керівництвом заступника начальника міліції громадської безпеки Ужгородського МВ УМВС В'ячеслава Григор'єва, присутні при цьому, не захищали журналістів і не робили спроб зупинити або затримати нападників<sup>24</sup>.

### **«Тітушки» жорстоко побили активістів «Батьківщини» та «Свободи»: міліція навіть не намагалася їх затримати**

*25.10.13 на Харківщині під час протесту під міськрадою Чугуєва проти незаконного виділення землі невідомими спортсменами-«тітушками» були жорстоко побиті активісти ВО «Свобода» та «Батьківщини». 10 молодих людей спортивної статури ламали вудки з партійними і державними прапорами, розбили фотоапарат співробітниці прес-служби та завдали тілесні ушкодження кільком активістам. Міліція навіть не намагалася затримати нападників<sup>25</sup>.*

Викладені вище недоліки та негативні тенденції найбільш наочно проявилися під час подій Євромайдану, коли силовими акціями спецпідрозділів міліції та внутрішніх військ в ніч з 30 листопада на 1 грудня були незаконно спричинені тілесні ушкодження близько 200 учасникам мирного зібрання та працівникам ЗМІ. Причиною цього стала низка непрофесійних та незаконних дій з боку МВС:

- некомпетентна оцінка ситуації та дій учасників зібрання як таких, що потребують виключно масового застосування фізичної сили;
- тактика силового впливу ОВС обиралась непрофесійно, внаслідок чого безпідставно постраждали як мітингувальники, так й самі правоохоронці;
- «ситуації втручання» здійснювалися з грубими порушеннями вимог законодавства, встановленої тактики дій, правил використання спецзасобів.

Як результат, працівники ОВС та внутрішніх військ масово калічили мирних людей чисельними ударами по забороненим для ударів ділянкам тіла гумовими кийками, ногами та кулаками замість того, щоб стабілізувати обстановку шляхом блокування та вилучення з натовпу провокаторів. Замість передбачених міжнародними стандартами засобів медіації та дистанційного впливу працівники «Беркуту» діяли

---

<sup>23</sup> Перший резонансний випадок офіційно був зафіксований 18 травня, коли група невідомих під час акції протесту «Вставай, Україно!» у Києві здійснила напад на учасників акції, в результаті якої постраждали також журналіст Ольга Сніцарчук і фотограф Влад Содель. Після встановлення особи та притягнення до кримінальної відповідальності одного із нападників, В. Тітушка, найманців-спортсменів стали називати «тітушками».

<sup>24</sup> <http://job-sbu.org/uzhgorodskie-titushki-izbili-zhurnalistov-v-zdani-gorsoveta-21021.html>

<sup>25</sup> <http://censor.net.ua/n257607>

без попередження та виключно врукопашну, що в разі підвищувало ризик травмування з обох сторін. Частина працівників «Беркуту», всупереч закону, мала при собі холодну зброю<sup>26</sup>.

Практично усі затримані констатували ігнорування працівниками «Беркуту» не лише їх права на зв'язок з рідними та повідомлення адвоката, але й надання першої медичної допомоги. Одночасно були зафіксовані факти жорстокого поводження з військовослужбовцями внутрішніх військ, які через злочинну недбалість командирів були вимушені перебувати дві години без належних засобів захисту в ситуації зіткнення з агресивними провокаторами, а також тривалий час стояти в групах загороження без змін для обігріву, внаслідок чого частина військовослужбовців отримала травми та обмороження кінцівок.

Перебіг подій дозволив також констатувати причетність працівників ОВС до організації провокацій стосовно учасників Євромайдану як особисто, так й шляхом сприяння незаконних дій найманців-«тітушок»<sup>27</sup>.

## РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Парламенту України ініціювати розробку оптимальної моделі реформування МВС України з одночасним розрахунком перерозподілу державного та місцевих бюджетів, формуванням експертних груп з питань реформування та запровадження постійних консультацій з громадськістю.

2. Врегулювати протиріччя, що виникають на рівні конституційних положень стосовно доцільності залучення військових формувань (внутрішніх військ) до охорони громадського порядку в умовах мирного часу та відсутності надзвичайних ситуацій, що обумовлюють необхідність використання військових підрозділів.

3. Уряду України активізувати діяльність щодо створення Державного бюро розслідувань, передбаченого Кримінальним процесуальним кодексом. Враховуючи, що до функцій Державного бюро має бути включено розслідування скарг на незаконні дії працівників міліції, цей орган має відповідати п'ятьом принципам, встановленим практикою Європейського суду, а саме: незалежності, адекватності, оперативності, громадського контролю та участі жертви у провадженні. Доцільно було б передбачити у структурі Державного бюро окремий відділ щодо розслідування смертей осіб в місцях позбавлення волі, а також смертей осіб внаслідок застосування летальної сили агентами держави.

4. Уряду України розглянути можливість запровадження системи спільного з неурядовими організаціями моніторингу діяльності МВС, з більш широким залученням громадськості та неурядових організацій до роботи у дорадчо-консультативних орга-

---

<sup>26</sup> Беркут вооружился ножами // <http://www.socportal.info/foto/berkut-vooruzhilsya-nozhami>

<sup>27</sup> У Києві п'яні міліціонери нападають на людей // <http://uapress.info/uk/news/show/12347>; П'яні капітан та інспектор міліції провокують Євромайдан // [http://tvi.ua/new/2013/12/16/pyani\\_kapitan\\_ta\\_inspektor\\_miliciji\\_provokuyut\\_yevromaydan](http://tvi.ua/new/2013/12/16/pyani_kapitan_ta_inspektor_miliciji_provokuyut_yevromaydan); Активісти на Майдані затримали міліціонера з товаришами, які мали пістолет-запальничку // <http://www.unn.com.ua/uk/news/1281437-aktivisti-na-maydani-zatrimali-militsionera-z-tovarischami-yaki-mali-pistolet-zapalnichku>.

нах МВС України, експертних та тимчасових робочих групах, не обмежуючись існуючими формами у вигляді громадських рад.

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

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

7. Міністерству юстиції передбачити реалізацію широкого спектру нормотворчої діяльності, спрямованої на:

- внесення змін у положення статті 127 КК України (катування) для того, щоб вона відповідала вимогам Конвенції ООН проти катувань;
- можливість ініціювання та проведення самостійних громадських розслідувань за підтримки Офісу омбудсмана щодо інцидентів, які виникли за участю представників правоохоронних органів;
- врегулювання умов залучення до охорони порядку під час мирних зібрань співробітників органів внутрішніх справ без форменого одягу;
- належної ідентифікації кожного працівника правоохоронних органів під час виконання ним своїх обов'язків у форменому одязі;
- зменшення обсягу дискреційних повноважень представників правоохоронних органів щодо обмеження свободи мирних зібрань.

8. Міністерству юстиції спільно з МВС України нормативно врегулювати процедуру службових розслідувань за скаргами громадян таким чином, аби найповніше гарантувати захист права потерпілої особи на справедливий та ефективний розгляд. При цьому, зокрема, передбачити:

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

9. МВС України ініціювати аналіз відомчих нормативно-правових документів в сфері забезпечення громадського порядку і безпеки громадян під час реалізації громадянами права на свободу мирних зібрань з метою реалізації рекомендацій, викладених у «Європейському кодексі поліцейської етики», Декларації «Про поліцію», Керівних принципах ОБСЄ зі свободи мирних зібрань.

10. МВС України вдосконалити систему менеджменту для гарантування ефективної взаємодії керівників ОВС з учасниками мирних зібрань, забезпечивши обов'язкове дотримання гендерного паритету при формуванні груп медіації.

11. Проаналізувати ефективність та при необхідності оновити систему навчання працівників спеціальних підрозділів та патрульної служби МВС в галузі дотримання прав людини під час забезпечення громадського порядку при проведенні мирних зібрань, охороні учасників мирних зібрань та основ медіації, підстав і умов використання працівниками ОВС спеціальних засобів і фізичної сили.

12. Доручити МВС України розробити основні стандарти забезпечення масових заходів з урахуванням їх інтенсивності, потенційної небезпеки, економічної доцільності та інших факторів, забезпечивши при цьому дотримання принципів недискримінації та пропорційності у разі необхідності обмеження свободи мирних зібрань, забезпечення вільного проведення спонтанних мирних зібрань.

---

---

# УКРАЇНСЬКИЙ КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС У 2013: СПОДІВАННЯ VS РЕАЛЬНІ МОЖЛИВОСТІ

Як уже не раз зазначалося раніше, після того, як Конституційний Суд України 30 вересня 2010 року скасував «політичну реформу», яка розділила національний політикум на прихильників і противників парламентської республіки, конституційний процес опинився під впливом ідеї Леоніда Кравчука про створення Конституційної Асамблеї України, яка мала б оновити національний Основний Закон. Віктор Янукович ініціативу підтримав і 25 січня 2012 року видав відповідний Указ. Політикум зустрів цей крок неоднозначно, адже оновити Конституцію України на громадських засадах, як того вимагав Указ, видавалося проблематичним. Так чи так, опозиція відмовилась увійти до складу конституційного форуму.

Як писав ще у 90-х роках професор конституційного права Володимир Шаповал, Конституція України 1996 року було розроблено як Основний Закон держави, а не громадянського суспільства, тобто її регулятивний потенціал апіорі мав обмежені часово-просторові рамки. Розрахована на посттоталітарну державу Конституція виявилася функціонально недосконалою в умовах політичної свободи і ринку. Можливо тому Конституційна Асамблея у своїй діяльності вирішила керуватися не лише законодавством України, але й принципами та нормами міжнародного права. Йшлося також про засади верховенства права, колегіальності, самоврядності, прозорості, відкритості, незалежності в ухваленні рішень, професіоналізму та науковості.

Результатом роботи Конституційної Асамблеї стали оприлюднені ще у вересні 2012 року доповіді голів комісій<sup>2</sup>, а також прийнятий 21 червня 2013 року за основу проект «Концепції внесення змін до Конституції України» (далі — Концепція). Її обговорення пройшло у критичній тональності, проте завершилося попереднім схваленням (66 — за, 4 — проти). Відтак офіційна Україна здобула оновлену філософію свого конституційного побутування.

## ЗАГАЛЬНІ ПІДХОДИ

Концепція починається із констатації «загальнометодологічних підходів». Зокрема, в ній сказано, що оновлений Основний Закон має «впроваджувати кращі сучасні досягнення європейського конституційного доробку». Оновлена Конституція має та-

---

<sup>1</sup> Підготовлено Всеволодом Речицьким, представником УГСПЛ в Конституційній Асамблеї України, конституційний експертом ХПГ. Скорочену версію матеріалу див.: Речицький В. Конституція для країни мрій // Критика, № 7–8(189–190), липень–серпень 2013. — С. 10–15.

<sup>2</sup> Стислий огляд цих доповідей див.: Речицький В. Конституційний процес в Україні у 2012 році // Права людини в Україні — 2012. Доповідь правозахисних організацій. — Харків: Права людини. 2013. — С. 37–62.

кож стати актом, який «закріплює засади інноваційної моделі суспільного та державного розвитку». Але якщо Україна справді прагне поступу, то обмежитися здобутками європейського конституціоналізму для неї буде недостатньо. Річ у тому, що європейський конституціоналізм є багато в чому лише поміркованим віддзеркаленням сміливіших американських конституційних підходів.

Навіть якщо не думати про те, що Михайло Грушевський уважав американський конституціоналізм зразковим, а американська конституційна ідеологія знала не лише періоди злетів, але й падіння, припустимо стверджувати, що сучасний американський конституціоналізм є спокусливим не лише для сходу та центру, але також і заходу Європи. Йдеться, насамперед, про доктрину економічного конституціоналізму, а також про унікальне ставлення Конституції США до свободи слова та преси (враховуючи пізніші рішення Верховного Суду США — до свободи інтелектуального самовираження загалом). Північно-американці Першою поправкою вивели свободу слова та преси поза межі можливих законодавчих обмежень, чим радикально прислужилися власному поступові. Тим самим вони юридично розділили сфери символічної та предметно-матеріальної (фізичної) реальності. Можна сказати, що у Сполучених Штатах уже від 1791 року в сфері інтелектуальної творчості фактично почав діяти постмодерний принцип: *anything goes* (допустимо все). Відтоді конгрес США не має права серйозно модифікувати чи оптимізувати через встановлення будь-яких обмежень свободу слова як свободу самовираження сучасної людини.

Тим часом європейці, керуючись статтею 10 Європейської конвенції захисту прав людини та основоположних свобод (1950), а також положеннями Хартії засадничих прав Євросоюзу (2000), рішуче забороняють обмежувати свободу інтелектуального самовираження лише у сферах літератури, мистецтва та науки. Такий підхід є близьким до американського, але не тотожним йому. На думку Ульріха Бека, сучасний поступ визначається не так парламентською чи урядовою активністю, як вільною хаотично-стохастичною діяльністю творчо налаштованих людей та інститутів. Саме цьому типові активності ідеально пасує заборона будь-яких обмежень свободи інтелектуального самовираження на законодавчому, а не лише виконавчому рівні. Невипадково найбільша кількість наукових відкриттів у світі здійснюється в США, а загальне число американських науковців більш як у чотири рази перевищує їх кількість в об'єднаній Європі.

Якщо Конституційна Асамблея України серйозно прагне забезпечити український поступ, то для цього їй треба оголосити про недопустимість обмежень свободи слова і преси референдумом чи законодавчими зборами. І розмістити цю заборону вже у першому розділі Основного Закону. На жаль, у проекті Концепції про таке не йдеться.

Наступне питання стратегічного значення та ваги становить визначення «найвищої соціальної цінності». Чинна Конституція такою цінністю (на першому місці у відповідному списку у статті 3) оголошує життя людини. Концепція жодним словом не налякає на можливість зміни цього принципу. Єдине, на що наважилися члени Асамблеї, то це додати до вже наявного переліку соціальних цінностей категорію свободи. Як зазначається в Концепції, «з метою реального забезпечення принципу справедливості та утвердження демократичної, правової, соціально орієнтованої, екологічної держави, у центрі уваги має бути визнання пріоритету загальнолюдських цінностей (життя, здоров'я, честь, гідність, *свобода* (курсив мій — В. Р.), недоторканість, безпека».



Про необґрунтовану відсутність категорії свободи у переліку найвищих соціальних цінностей Конституції писалося не раз і давно. Ще 11–13 січня 1996 року Міжнародний юридичний форум у Гуті-Синьогорі запропонував внести до переліку найвищих конституційних цінностей категорію свободи. Проте вже за кілька тижнів українські розробники вилучили поняття свободи з конституційного проекту.

Однак просто вписати фундаментальну категорію свободи до статті 3 чинного Основного Закону замало. Адже, по-перше, це поняття у рейтингу цінностей стоїть далеко не на першому місці (а жоден перелік в Основному Законі не є довільним), і по-друге, в самому переліку сполучено цінності з суттєво різних смислових реєстрів. Наприклад, цінність фізичного життя людини відверто контрастує із цінністю збереження національної свободи: очевидно, що слова державного гімну України «Душу й тіло ми положим за нашу свободу» ставлять свободу вище від фізичного існування громадянина.

Прикметним є й те, що життя людини як фізичної істоти не становило найвищої соціальної цінності ні для християнських мучеників, ані для таких авторитетів давнини, як Сократ, Геродот або Софокл. Пізніші історико-філософські уявлення про те, що людське життя є найвищою соціальною цінністю, аргументовано критикував Гегель, а в наш час — Олександр Кожев і Френсіс Фукуяма. Тобто безсумнівним є те, що життя людини становить її найвищу особисту цінність. Проте нації відносно легко жертвують життями своїх громадян для збереження суверенітету, політичної свободи і територіальної цілісності своєї країни. Політично незріла, «інфантильна» нація може якийсь час не розрізняти цінностей свободи, з одного боку, і життя громадян, з другого, але політично досвідчені народи легко складають собі уявлення про ієрархію пріоритетів.

Концепція стверджує також, що «основою конституційного регулювання є відносини між людиною і державою, суспільством і державою». Такий підхід нагадує витяг із радянського підручника держави і права. Творці Концепції свідомо чи підсвідомо проігнорували загально визнану в євроатлантичному конституціоналізмі тезу про те, що за своїм призначенням будь-яка справжня (органічна) конституція є функціональним обмежувачем будь-якої (навіть демократичної) влади. Вироблені на основі ідей Руссо, Монтеск'є і Локка основні конституційні моделі ґрунтовано на тому, що держава — це потенційно небезпечний суб'єкт, схильний до хронічної екстраполяції своєї влади. Тобто будь-яка держава — з точки зору призначення конституційного регулювання — є суворим Левіафаном у сенсі Томаса Гоббса. Щоби впоратися з ним, належало винайти конституцію в якості мета-закону громадянського суспільства.

Розв'язуючи питання стратегічного значення та змісту, Концепція мала би керуватися тим, що зрілий Основний Закон є правовим гарантом культурного, політичного й економічного поступу країни. Як це впливає з класичної доктрини, органічна конституція призначена запобігати «розщепленню атомів свободи, демократії та ринку». Генеральною метою справжньої конституції є поступ — стан, який досягається забезпеченням творчої ініціативи й активності максимальної кількості індивідуальних і колективних суб'єктів. Ідеться про радикальне пришвидшення всіх соціальних трансакцій, стрімке зростання соціального капіталу (довіри до індивіда, його можливостей), зменшення контрольних, реєстраційних і дозвільних інстанцій, гаранту-

вання економічної, політичної та особистої свободи людини, невтручання держави в приватну сферу і життя громадянського суспільства в цілому.

Звідси випливає, що оновлення Конституції України має здійснюватися з оперттям не так на державу, як на цивілізований бізнес, науку, освіту, академічну свободу, спонтанну творчість, можливості інформаційного суспільства і глобалізованого світу в цілому. Під кутом зору оновлення Конституції України ринкова економіка має стати таким самим утіленням засад економічної свободи, як ліберальна демократія — засад політичної свободи, а недоторканність приватно-сімейної сфери — гарантією особистих свобод індивіда. Всі розумні (не обов'язково помірковані) інтереси фізичних і приватних юридичних осіб мають перебувати під захистом Основного Закону. З погляду модерного конституційного дизайну, ніхто не може скасувати економічних, політичних і особистих свобод народу. Можливі хіба що окремі обмеження їх практичного здійснення лише у випадках, прямо передбачених конституцією як мета-законом.

Держава не повинна обмежувати чи надмірно контролювати підприємницьку ініціативу. На конституційному рівні це має означати, що Українська держава гарантує на своїх теренах вільний рух осіб, товарів, послуг і капіталу. Розмір державних та місцевих податків і зборів не повинен загрожувати економічній свободі. Торгівля має бути максимально вільною, а внутрішні та іноземні інвестиції належить усіляко заохочувати. Недарма ідея про те, що держава мусить гарантувати вільний рух робочої сили, товарів, послуг і фінансових ресурсів, є провідним європейським гаслом. Ця нормативна вимога є ключовим елементом Хартії засадничих прав Євросоюзу та Лісабонської угоди, фактично це основний принцип життєдіяльності об'єднаної Європи. Як свідчить класичний лібералізм, і що цілком підтверджує історія СРСР, якщо державу не обмежувати справжньою конституцією, вона з часом скасує ринкову економіку, замінивши її всеохоплюючим тоталітарним соціалізмом.

Як стверджує також Концепція, «для забезпечення стабільності конституційного ладу в реформованому Основному Законі України має бути передбачений поділ законів [на] конституційні, органічні, звичайні, закони про ратифікацію міжнародних договорів». Це потребує різної кількості голосів парламентарів — залежно від серйозності предмету регулювання. Такий підхід виглядає легковажним із політичного боку, бо дозволяє незрілій українській опозиції блокувати ухвалення якраз найважливіших законопроектів. Українська політична опозиція є конструктивною лише на папері. На практиці вона залишається надмірно збудженою й непоступливою. Україна живе без великого Герба України, бо на його графічний дизайн не погодилося 300 депутатів. Якщо така сама доля спіткає «конституційні закони» про вибори, референдум, імпічмент або місцеве самоврядування, країні не позаздриш.

## **ПРЕАМБУЛА І ЗАСАДИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ**

Як це випливає з Концепції, Конституційна Асамблея пропонує «зберегти ціннісні орієнтири і висхідні цілі, закріплені нині у Преамбулі Конституції України». Новелою для преамбули є лише пропозиція «доповнити перелік політико-правових орієнтирів

<...> положеннями, пов'язаними зі зміцненням соборності і єдності України та констатацією Української держави як частини світової європейської спільноти, з прагненням розвивати екологічну державу [і] громадянське суспільство». Асамблея вважає також можливим помістити в преамбулу мету «соціальної справедливості».

Ганджем такого підходу є брак розуміння Основного Закону як стратегічного обмежувача державної влади і погано прихований державницький патерналізм. Генетичним джерелом західного конституціоналізму є ідея автономності, окремішності політично вільного та свідомого своїх цілей індивіда. Тобто конституція — це маніфестація не так духу єдності і колективізму, як здорового індивідуалізму і творчої свободи. Органічний основний закон боронить вільний стан суспільства, а тому інтегрує громадян на основі їх «колективного» прагнення не бути підопічними. На жаль, українське тлумачення Конституції, принаймні поки що, є суттєво відмінним: в ній убачають таку собі лєнінську «Іскру» — колективного організатора і пропагандиста.

Патерналістським у підході до Преамбули виглядає також намір «розвивати» громадянське суспільство. Інтегративною рисою громадянського суспільства є саме прагнення його членів зберегти й обстояти (супроти держави) свою політичну, економічну й особисту свободу. Прагнення ж до «соціальної справедливості» в контексті України виглядає відверто проблематичним. На жаль, Україна ще й сьогодні залишається державою неможливих робітників і селян. А для більшості неможливих ідеал соціальної справедливості — це перерозподіл добробуту, а не його примноження. На цьому тлі гасло соціальної справедливості виглядає як моральний налігач у розпорядженні вітчизняних диктаторів, демагогів і політичних авантюристів.

Провокативною є констатація у Концепції того, що «положення частини четвертої статті 5 Конституції України: «Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповано державою, її органами або посадовими особами» не отримало розвитку в інших статтях Конституції України, <...> залишаючись абстрактною декларацією». Справді, якщо не брати до уваги ухваленого в 2012 році Закону України «Про всеукраїнський референдум», в Україні не існує конституційного механізму, який дав би змогу відвернути політичну катастрофу в тому разі, якби держава чи окремі владні гілки узурпували народний суверенітет.

Чинна Конституція однозначно засуджує захоплення народного суверенітету державним апаратом, але мовчить щодо будь-якого легітимного виходу із такої ситуації. Конституції багатьох західних демократій передбачають на цей випадок право народу на легітимне демократичне повстання. У різних формах про можливість народного повстання йдеться у конституціях і конституційних законах Великої Британії, Німеччини, Литви, США, Чехії, Греції, Естонії тощо. Отож увага Конституційної Асамблеї до гарантій народного суверенітету є вочевидь виправданою. На жаль, зовнішньою увагою в даному випадку все й вичерпується.

Концепція практично не визнає легітимності, демократичної виправданості права українського народу на повстання. З формально-юридичного боку цей підхід є, по своєму, логічним. Адже найвищою соціальною цінністю свободу українського народу чинна Конституція не визнає. А якщо свобода народу — це не найвища соціальна цінність, то кому потрібне демократичне повстання? Натомість Концепція часто-густо говорить про принципи «гарантування», «дотримання», «захисту» і «забезпечення»

Українською державою прав і свобод людини і громадянина. Подібні декларативні констатації в ділянці прав і свобод вимагають конкретніших пояснень.

Перш за все, звертає на себе увагу той факт, що Концепція вкотре говорить про забезпечення й гарантування суб'єктивних прав і свобод у патерналістському дусі. Йдеться, наприклад, про «встановлення обов'язку держави дотримувати і захищати ці права», про «визначення дієвої системи забезпечення та захисту конституційних прав і свобод», про «оптимізацію співвідношення громадянського суспільства і держави» і навіть про поєднання «саморегулювання суспільних процесів в економіці, політиці, духовній і інших сферах життя з державним управлінням у цих сферах». Чого вартий досі був такий підхід, свідчить міжнародна статистика. Конституційно закріпивши як «найвищу соціальну цінність» життя людини (стаття 3), Україна (за даними журналу *The Economist*) посідає перше місце в світі за рівнем смертності свого населення. У дивному прагненні все поєднати і об'єднати Концепція говорить, з одного боку, про індивідуалістичну «цінність людини і гарантування державою її прав», а з другого — про «принцип єдності державної влади», «конституювання соціального партнерства» та «суспільне значення власності».

Натомість справжнє гарантування державою суб'єктивних прав мало б означати запровадження, насамперед, ринкових стосунків як широкої системи вчасного розпізнавання й винагородження людських здібностей і талантів. Сюди ж відноситься повномасштабне визнання власності на землю, а також «абсолютизму» власності взагалі. Нині об'єкти власності можна відібрати у нас за балансовою (не ринковою) вартістю, якщо йдеться про задоволення «суспільних» потреб. Україні не завадило б також скасувати внутрішні паспорти разом із реєстрацією громадян та іноземців за місцем мешкання. Ще гостріше стоїть в Україні проблема автономії бодай найкращих університетів і загалом академічної свободи. Давно на часі впровадження страхової медицини, радикальне звуження вилки бюджетних зарплат, скасування фантастичних пільг і синекур для високопосадовців.

### ПРАВА, СВОБОДИ ТА ОБОВ'ЯЗКИ ЛЮДИНИ

Цей розділ Концепції є одним із найприйнятніших. Щоправда, тривожить вимога «збалансованості» прав і свобод людини «з правами й правомірними інтересами інших суб'єктів та й усього суспільства загалом». Неясно, хто має встановлювати чи відновлювати відповідні баланси і як поєднати вимогу балансування прав людини з правами держави і суспільства за вже оголошеної в засадах конституційного ладу *пріоритетності* суб'єктивних прав? Очевидно позитивним надбанням Концепції є вимога «розширити конституційні можливості організацій громадянського суспільства (насамперед найбільш представницьких об'єднань профспілок і об'єднань правозахисних організацій) впливати на дотримання прав і свобод, а також *контролювати* (курсив мій. — В. Р.) їх реалізацію і притягнення посадовців до відповідальності за їх порушення». Крім того, Концепція вказує на необхідність «створення реальних умов для громадських інституцій з прав людини для [здійснення] достатньо широких повноважень у сфері виконання своїх функцій».

Науковий аналіз і просто здоровий глузд підказують засади, на яких мало би ґрунтуватися оновлення українських підходів до формулювання прав і свобод людини і громадянина:

- Конституційне визначення суб'єктивних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина має здійснюватися як правовий стандарт для країни, яка потенційно вважає себе членом Євросоюзу. Тобто транзитерів, що перетнули кордон України, не повинно спіткати суттєве пониження гарантій їхніх суб'єктивних прав. Для цього треба запровадити надійний національний стандарт захисту прав і свобод.
- Права і свободи необхідно подавати у формулюваннях Європейської конвенції 1950 року та підписаних від імені України протоколів до неї. До українського переліку прав треба обов'язково додати також окремі права та свободи з Хартії засадничих прав, на яку посилається Лісабонська угода.
- Визначаючи суб'єктивні права і свободи, слід керуватися тим, що в Україні постійно більшає іноземців. Ідеться про осіб, які постійно або тимчасово мешкають в Україні, залишаючись при цьому іноземцями чи апатридами. Конституційний кодекс прав і свобод має орієнтуватися на права іноземців в Україні далеко більшою мірою, ніж сьогодні.

При цьому весь комплекс конституційних прав і свобод належить сприймати не як сферу деталізованих патерналістських зусиль Української держави, а як простір автономності, «окремішності» індивіда, у якому він справді сам визначає свої пріоритети і спрямованість власних зусиль. Ідеться про сферу, в якій людина самостійно обирає стратегію і тактику своєї поведінки і повністю відповідає за свої дії. Цим самим варто було би покінчити з неочевидним, але фактичним сприйняттям української Конституції як «основного закону для неможливих».

Комплекс конституційних прав і свобод має містити в собі (як принцип чи якимось інакше) посилання на трискладовий тест, за яким будь-які обмеження на здійснення прав і свобод мають бути а) встановлені винятково Конституцією або законом; б) точно відповідати легітимній (передбаченій у Конституції) меті; в) спочатку визнані необхідними у демократичному суспільстві. Крім того, конституційний кодекс прав і свобод повинен містити в собі презумпцію того, що окремі конституційні права, свободи, а також обов'язки стосуються не лише фізичних, але й юридичних осіб. Тому назву другого розділу Конституції доцільно було б замінити на: «Права, основоположні свободи, обов'язки».

Варто також змінити юридичну форму закріплення соціально-економічних прав. Їх доцільно визначати за юридичною моделлю, вжитою у Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права (1966). Тоді всі позитивні соціальні й економічні права сприйматимуться як стратегічна мета, програма діяльності уряду на перспективу. Очевидно, що більшість соціально-економічних благ в Україні може забезпечити лише ефективний ринок. І лише в разі соціально ослабленого стану індивіда мають включатися реалістичні гарантії від суспільства й держави. Надалі вимагати дотримання таких юридично коректних гарантій можна буде в судах.

Формулюючи конкретні суб'єктивні права, слід, як уже тут було сказано, використовувати не лише Європейську конвенцію захисту прав людини і основоположних свобод (1950), а й ухвалені пізніше протоколи до неї. Крім того, необхідно запозичити

базові норми Європейської хартії засадничих прав, зокрема, про непорушність людської гідності, академічну свободу, права молоді, доступ до публічної інформації, права людей похилого віку тощо. Якщо досвід використання американської Першої поправки здається нам надто радикальним, варто закріпити повну заборону обмежень на здійснення свободи слова (самовираження) у сферах науки, літератури і мистецтва. Наріжним же каменем усієї конституційної надбудови треба визнати принцип вільного переміщення людей, товарів, послуг і капіталу.

У конституційному переліку суб'єктивних прав і свобод свобода слова та преси (свобода символічного самовираження) мала би визначатися не просто як одне з прав людини першого покоління, а як класичний засіб забезпечення політичної та інтелектуальної свободи — головних підвалин поступу України, каналів реалізації творчого потенціалу українського народу. Сенс цього підходу полягає в тому, що свободу слова та преси (свободу ЗМІ) не можна обмежувати ні парламентською більшістю, ні навіть загальноукраїнським референдумом. Задля цього слід перемістити свободу слова та преси у «перед-політичний» простір України. Таку широку гарантію інтелектуальної свободи має містити перший (засади конституційного ладу) розділ національного Основного Закону.

### АКАДЕМІЧНА СВОБОДА

Слід зазначити, що остання версія Концепції передбачає лаконічну тезу такого змісту: «Пропонується статтю 53 чинної Конституції України доповнити положенням про те, що держава сприяє академічній свободі та автономії університетів, у тому числі у використанні матеріальних ресурсів та коштів відповідно до своїх статутних завдань». Загалом же проблема конституційного визнання академічної свободи та/або автономії університетів в Україні має глибокий філософський та політико-прагматичний виміри.

На філософському рівні академічна свобода і пов'язана з нею автономія університетів є ніби «вторинним» віддзеркаленням дещо ширшої проблематики інтелектуальної свободи. Інтелектуальна ж свобода є передумовою соціальної творчості, для якої є вигідним, щоб ідеї (їх циркуляція, обертання) не мали кордонів. На думку Броніслава Маліновського, інтелектуальна свобода може бути окреслена в якості умови, необхідної і достатньої для визначення і постановки будь-якої цілі; переведення даної цілі у ефективні дії за посередництвом інструментарію культури; одержання насолоди від подібного роду активності. У свою чергу, інтелектуальна свобода адекватно реалізується за наявності умов: а) ціль розумової діяльності має обиратися індивідами вільно (індоктринація заборонена); б) дії по реалізації мети мають залишатися автономними (неконтрольованими); в) результати інтелектуальних зрушень мають залишатися у вільному розпорядженні суб'єктів інтелектуальної дії.<sup>3</sup>

Як писав з аналогічного приводу Альберт Ейнштейн, більшість видатних досягнень науки були здійснені в атмосфері свободи, тому обмеження інтелектуальної

---

<sup>3</sup> Malinowski B. Freedom and Civilization. — London: George Allen, 1947. — P. 25, 170.

свободи є допустимими лише там, де це безпосередньо пов'язано із загрозою для виживання людства.<sup>4</sup> І хоча інтелектуальна активність нерідко служить досягненню **наперед визначених** цілей, у своєму кращому застосуванні вона **традиційно виходить за межі плану, а її результати передбачити неможливо**. Не дивно, що між наукою та вищою освітою, з одного боку, і конституційним правом — з іншого складаються важливі стосунки. Основним в них є визнання тієї обставини, що контроль та надмірна регламентація руйнують або знищують інтелектуальну (наукову, освітню) ефективність.

Закономірно, що в сучасному глобалізованому світі вже сформувалася низка імперативів, які вважаються підґрунтям академічної свободи та автономії університетів. Зокрема, оскільки кращі результати науково-освітньої діяльності є безпосереднім наслідком інтелектуальної свободи, ця діяльність потребує конституційних гарантій захисту від тиску релігії, політики, соціальних забобонів, міфів і т. п.

Тобто для розвитку культури потрібним є вільний ринок ідей, гарантії спонтанного поступу в науці, мистецтві та освіті. Не менш необхідними є також конкуренція освітніх стратегій, методологічний плюралізм. Для посттоталітарних країн нагальним виглядає подолання марнославства і ксенофобії в системі гуманітарного знання. Загалом, сучасний світ спонукає до заміни «повчаючого суспільства» «суспільством діалогу» (Ульріх Бек), що зумовлює трансформацію педагогічних установок, стимулює множинність у сфері дослідницьких методологій і навчанні в цілому. Глобалізація зродила також потребу у транснаціональній освіті, модернізації університетських курсів у напрямку *global studies*. Університети покликані нині виробляти у студентів не лише навички критичного мислення, але й спонукати їх до нешаблонних синтетичних підходів і розв'язань.

Все це означає, що університетська освіта має бути максимально наближеною до **науково-дослідницьких** стандартів, які узгоджуються не стільки із засадами прозорої дидактики, скільки з «вільними стрибками творчої уяви». Як свідчить теорія науки, більшість відкриттів робиться й робилося раніше не стільки завдяки правилам логічного виводу, скільки завдяки «невираховним переходам» наукової інтуїції. З цього ж почасти випливає й те, що кращі студенти мають самостійно визначати сфери своїх зацікавлень, здійснювати вибір дисциплін і вільно розпоряджатися одержаними знаннями. Це, у свою чергу, ставить перед східноєвропейськими урядами практичне завдання забезпечити автономію університетів і академічну свободу на власних теренах. Що ж стосується старих демократій Західної Європи і США, то в них свобода і автономія університетів традиційно вважаються критично важливими інститутами права.

Тобто академічна свобода і автономія університетів сприймаються в євроатлантичному світі в якості організаційно-правових передумов суспільного поступу, прогресу. Зокрема, в США прийнято розрізняти **чотири сутнісних свободи університетів**: а) свободу самостійно визначати академічні основи навчання; б) свободу самостійно добирати й запрошувати на роботу викладачів; в) свободу самостійно визначати методику викладання; г) свободу самостійно добирати майбутніх студентів (про що писав Рональд Дворкін).

<sup>4</sup> Einstein A. Out of My Later Years. — London: Thames and Hudson, 1950. — P. 19.

Даний підхід підкріплений низкою конституційних рішень Верховного Суду США, в одному з яких стверджується: «Справа університету — забезпечувати ту атмосферу, яка найбільшою мірою сприяє роздумам, експериментам і творчості. Це атмосфера, в якій панують чотири основних права університетів: самостійно вирішувати, кому викладати, що викладати, як викладати і кого зараховувати до університетів».<sup>5</sup>

На європейському континенті академічна свобода та/або автономія вищих учбових закладів передбачається ст. 58 Конституції Словенії (1991); ст. 40 Конституції Литви (1992); ст. 67 Конституції Хорватії (1990); ст. 53 Конституції Болгарії (1991); ст. 46 Конституції Македонії (1991); ст. 33 Конституції Італії («у вищих навчальних закладах, прирівняних до державних, діє академічна свобода»), ст. 35 Конституції Молдови тощо.

Крім того, у ст. 70 Конституції Угорщини (1990) говориться про те, що вирішення наукових питань та визначення значущості наукових досліджень є прерогативою професійно залучених до науки осіб. У ст. 207 Конституції Бразилії (1988) міститься норма, яка гарантує університетам учбову, наукову та адміністративну автономію, що доповнюється їх правом вільно розпоряджатися існуючими фінансами та майном. Крім того, університети мають функціонувати на основі принципу «нерозривності навчання і наукових досліджень». Конституція спонукає університети запрошувати на роботу іноземних викладачів, наукових співробітників і спеціалістів.

У відповідності до ст. 33 Конституції Італії (1947) мистецтво, наука і викладання проголошуються вільними. У свою чергу, ст. 5 Основного Закону ФРН (1949) гарантує кожному право одержувати знання з будь-яких існуючих джерел. При цьому мистецтво, наукові дослідження і викладання мають бути вільними. Ст. 70 Основного Закону ФРН гарантує **автономію** вищих навчальних закладів. Автономія університетів передбачається ст. 70 Конституції Польщі (1997), свобода наукової діяльності застерігається у ст. 23 Конституції Японії (1947) тощо.

Чинний Основний Закон України прямо не передбачає автономії університетів та/або академічної свободи. Національний підхід до даної проблематики ґрунтується на положеннях ст. 10 Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод (1950), яка містить в собі понад десяток обмежень у здійсненні свободи інтелектуального самовираження. Майже всі вони увійшли до ст. 34 чинної Конституції України. Проте це зовсім не означає, що українська регламентація інтелектуальної свободи відповідає існуючим європейським стандартам.

По-перше, в Україні не застосовується трискладовий тест, відповідно до якого обмеження у здійсненні основних свобод може мати місце лише на підставі закону і тільки у випадках, коли це відповідає легітимній меті та є необхідним у **демократичному** суспільстві. По-друге, в Конституції України відсутня існуюча в Євросоюзі важлива норма про те, що всі передбачені національними конституціями обмеження свободи слова не можуть бути застосовані у сферах літератури, науки та мистецтва. Подібна

---

<sup>5</sup> Civil Rights Decisions of the United States Supreme Court. The 20-th Century. — San Diego, California: Excellent Books, 1994. — P. 221–222.



норма закріплена Хартією засадничих прав Євросоюзу (2000) й іноді прямо відтворюється на національному рівні. По-третє, в Конституції України не передбачається записане у статті 10 Європейської конвенції (1950) право людини одержувати й поширювати інформацію незалежно від державних кордонів. Крім того, класичне європейське і американське розуміння академічної свободи і автономії університетів передбачає заборону для поліції вступати на учбову територію університетів, про що в Україні просто не прийнято говорити.

Широко оцінюючи дану проблематику, Джон Ст. Міль свого часу писав: «Те, що сьогодні так небагато людей мають сміливість бути ексцентричними — головна небезпека нашого часу». Йшлося, власне, про загрозу уніфікації в західній освіті і культурі. Пізніше Вацлав Гавел назвав освітню уніфікацію «**криміналізацією принципу множинності**». У СРСР подібна уніфікація здійснювалася десятиліттями. За словами Жана Кокто, «мурашкова ідеологія на зразок російської» вважала ідейну багатоманітність злочином. У результаті сталося так, що, поставивши свої країни поза грою цінностей, комуністичні лідери створили «замкнену систему зі специфічними принципами».<sup>6</sup>

Нині найбільш рішучою і послідовною в справі захисту академічної свободи і університетської автономії є конституційна доктрина і практика США. По-перше, вона апіорі не визнає можливості існування «помилкових ідей». На думку Верховного Суду США, істину можна здобути лише на ринку «вільного продажу ідей», в умовах конкуренції.<sup>7</sup> По-друге, освітнім закладам за будь-яких обставин заборонено ставати «анклавами тоталітаризму», а їх адміністраціям — мати абсолютну владу над тими, хто навчається.<sup>8</sup> По-третє, вільній освіті загрожує тиск навіть з боку таких факторів, як «національна єдність», «патріотизм» або «віддання честі прапору».<sup>9</sup>

Сполучені Штати, писав Френсіс Фукуяма, досягли свого успіху завдяки відданості **етиці ірраціонального**, з чого випливає серйозна вимога **захисту всього непередбачуваного і спонтанного в бізнесі та науці**. Оскільки демократія має не стільки творче, скільки селективне обдарування, пересічні громадяни можуть бути успішними, як правило, лише в межах того, що було раніше створено світлим розумом їх національних еліт. Логічне розгортання даної тези означає, що якщо народоправству в Україні не передуватиме університетська чи академічна свобода, нашим громадянам доведеться й надалі споживати інтелектуальний secondhand. Не викликає також жодного сумніву й те, що дана загроза мала б стати серйозним пунктом в чинному рейтингу українських конституційних проблем, які вимагають розв'язання.

<sup>6</sup> Кокто Ж. В трех томах с рисунками автора. Т. 1 — М.: Аграф, 2001. — С. 238.

<sup>7</sup> Freedom of the Press Decisions of the United States Supreme Court. — San Diego, California: Excellent Books, 1996. — P. 58.

<sup>8</sup> Freedom of Speech Decisions of the United States Supreme Court. — San Diego, California: Excellent Books, 1996. — P. 154–156.

<sup>9</sup> Freedom of Speech Decisions of the United States Supreme Court. — San Diego, California: Excellent Books, 1996. — P. 74–75.

### БЕЗПОСЕРЕДНЄ НАРОДОВЛАДДЯ

Асамблея пропонує визначити на конституційному рівні коло питань, щодо яких референдум є обов'язковим, а також питань, які виносити на референдум не можна. Окремо Концепція пропонує «визначити перелік сфер регулювання законом, щодо яких не допускається проведення референдуму за народною ініціативою».

Як відомо, 6 листопада 2012 року Верховна Рада України ухвалила Закон «Про всеукраїнський референдум». Відтак утратив чинність попередній Закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (1991), який істотно розходився з Конституцією. За новим законом предметом всеукраїнського референдуму може стати як ухвалення нової редакції Конституції України, так і внесення змін до неї. Референдумом можна також скасовувати будь-який закон про внесення змін до Конституції України. У цей же спосіб можна ухвалювати і скасовувати звичайні закони України, а також внесення змін до них (крім законів про податки, бюджет і амністію).

Все це створило додаткові стимули для діяльності Конституційної Асамблеї. Адже до ухвалення закону про референдум її пропозиції про зміни до Основного Закону потрапляли у пряму залежність від Верховної Ради. А тепер ухвалення оновленої Конституції може відбутися без участі народних депутатів, тобто винятково волею народу за його ж ініціативою. Не дивно, що українські політики сприймають Закон «Про всеукраїнський референдум» неоднозначно.

Крім того, ухвалення закону про всеукраїнський референдум суттєво поглибило зміст статті 5 чинної Конституції про повновладдя народу. Як зазначено в частині третій цієї статті, «право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами». З огляду на юридичний сенс цієї норми, референдумом (на додачу до вимог Розділу XIII чинної Конституції) мають змінюватися всі норми Основного Закону, які є юридично причетними до визначення параметрів конституційного ладу України. Простіше кажучи, закон про всеукраїнський референдум дозволяє скасовувати внесені Верховною Радою України, але реально невідповідні до інтересів українського народу зміни до Основного Закону. Можна сказати, що цей закон є поміркованим вітчизняним аналогом чинного у західному конституціоналізмі права народу на демократичне повстання.

Одним із виявів гострої реакції на Закон «Про всеукраїнський референдум» був закид парламентові, що той відмовився від власних прерогатив. І мало хто з критиків закону усвідомлював, що процес внесення змін до Конституції України не повинен обмежуватися нормами тринадцятого розділу і визначається також статтею 5 Основного Закону, яка досі просто не мала належної конкретизації. Якщо тлумачити зміст цієї норми у точній відповідності з її метою (телеологічне тлумачення), то всі закони, які прямо впливають на визначення сутнісних характеристик конституційного ладу України, належить ухвалювати тільки всенародно. Основний Закон не випадково вживає у статті 5 слово «виключно», підкреслюючи тим, що зміна елементів конституційного ладу вимагає не затвердження цих змін (після їх первісної парламентської підтримки) на референдумі, а саме прямого — без посередництва Верховної Ради — народного голосування. Наприклад, у такий спосіб годилося би змінити в 2004 році українську форму правління.

Отже, Закон України «Про всеукраїнський референдум» наповнює змістом поняття гарантій проти узурпації народного суверенітету державою. Очевидно, що державним узурпатором може виявитися не лише законодавча, але й виконавча, а також судова гілка влади, не кажучи вже про президента. Тобто конституційний референдум можна вважати єдиним в Україні легітимним засобом протидії державному заколоту проти інтересів народу.

На жаль, остання версія Концепції передбачає заборону референдумів за народною ініціативою, на які могли б ставитися будь-які «позитивні» (в сенсі — раніше ніяк не врегульовані) питання. Як вважають члени робочої групи Асамблеї, референдуми за народною ініціативою повинні використовуватися лише для коригування існуючих законів. Тобто такі референдуми можуть лише вилучати, але **не додавати** до правового поля України нові норми на рівні закону. Ще далі у своїх політико-правових аспіраціях, підтриманих робочою групою Конституційної Асамблеї, пішов професор Володимир Шаповал. На його думку, референдуми за народною ініціативою мають проводитися лише з питань, заздалегідь визначених Конституцією України...

### ПАРЛАМЕНТ (ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ)

Концепція рекомендує зменшити обсяг недоторканості народних депутатів, одночасно удосконаливши механізм їх відповідальності за ухвалені рішення. Серед запропонованих новел — посилення парламентського контролю за виконавчою гілкою, запровадження інтерпеляції (проведення слухань із питань діяльності Кабінету міністрів України), визнання можливості саморозпуску (двома третинами голосів) парламенту, запровадження «народної» законодавчої ініціативи, закріплення обов'язку вносити проект закону про державний бюджет України винятково за Кабінетом міністрів, запровадження поділу законів на конституційні та звичайні.

Конституційна Асамблея знову порушила (хоча поки що не підтримала) ідею створення двопалатних законодавчих зборів. Обирати верхню палату (як палату регіонів чи то сенат), яка уособлюватиме політичне представництво 24-х областей, Автономної Республіки Крим та окремого столичного округу — міста Києва, мало би безпосередньо населення або відповідні ради: обласні, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та Київська міська. Також сенатором міг би ставати за посадою кожен колишній президент України, якщо тільки він не мусив залишити її через імпічмент. Нижню палату у складі 300 депутатів мали б обирати дорослі громадяни України на основі рівного, прямого, загального і таємного виборчого права. Запровадження двопалатного парламенту могло би зменшити конфліктність у механізмі здійснення державної влади. Не скасовуючи соціокультурних відмінностей сходу та заходу країни, він дав би їй змогу розвиватися гармонійніше, посприяти розвитку регіонів, підвищив авторитет місцевого самоврядування, посилив представницькі функції парламенту, а також підтримав би політичний курс України на вступ до Євросоюзу. Загалом існування двопалатного парламенту в унітарній країні не є винятком із правила. Такі парламенти працюють у Польщі, Італії, Японії, Іспанії, Нідерландах, Румунії, Франції, Хорватії, Чехії, на Філіппінах та в Ірландії. Двопалатними є більшість законодавчих зібрань у старих

демократіях незалежно від форми державного устрою (Велика Британія, Франція, Італія, США, Швейцарія). Верхні та нижні палати зазвичай різняться кількісним складом, порядком формування, компетенцією, статусом тощо. Найчастіше нижні палати обирає населення на загальних, рівних і прямих виборах. Із ними пов'язана ідея народного представництва, верховенства легіслатури, наділеної правом ухвалювати бюджет та інші важливі закони.

У країнах із двопалатним парламентом згоду на призначення уряду дають, як правило (за винятком США), нижні або (як в Італії) одночасно верхня та нижня палати. У більшості таких парламентів палати не рівні за статусом. Українська Концепція могла би керуватися аналогічним принципом. Загалом двопалатні парламенти забезпечують більш дієву систему народного представництва, ніж однопалатні: ефективніше представляють інтереси регіонів, успішніше долають законотворчі помилки й ухвалюють збалансованіші рішення.

### ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ

Розділ Концепції, присвячений статусові президента України, відбиває суперечливі прагнення членів Конституційної Асамблеї створити, з одного боку, «належні правові умови для збалансованості та ефективного функціонування змішаної форми державного правління», а з другого — зміцнити роль очільника держави «у забезпеченні стабільного функціонування державного механізму». З цією метою пропонується... «дозволити Президенту України реалізовувати функції політичного арбітражу». Аналіз цієї частини Концепції показує, що вона — як це було і раніше — покладає на президента України паралельне виконання багатьох функцій.

За чинною Конституцією президент є главою держави, гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання національної Конституції, а також прав і свобод людини і громадянина. Він, як це впливає з тексту його присяги, зобов'язаний «усіма своїми справами боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу, обстоювати права і свободи громадян, додержуватися Конституції України і законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників, підносити авторитет України у світі». Для порівняння: президент США, приступаючи до виконання своїх обов'язків, присягається лише в тому, що «буде віддано виконувати обов'язки президента Сполучених Штатів і буде щосили зберігати, захищати та обороняти Конституцію Сполучених Штатів».

Стилістичну відмінність наведених текстів зумовлюють, звісно, не лексичні особливості української чи англійської мови. Йдеться про суттєву відмінність між північноамериканською та українською конституційними парадигмами. У першому випадку бачимо цивілізацію універсально-ринкового типу, де все ніби «крутиться само по собі», і реально правову державу, де роль президента зводиться до підтримання відповідних процедур («як» на противагу «що»); це ніби круп'є у загальнонаціональному казино, який контролює правила гри, а не розміри виграшів і ставок. У другому йдеться про принципово відмінний політико-правовий стереотип, коли держава на чолі з її очільником є рушієм усього на світі — всіх існуючих і потенційно можливих

змін. Бачимо президента-деміурга, який повністю визначає і контролює весь політико-технологічний процес.

Концепція декларує трансформацію конституційного статусу президента в бік розширення його арбітражних функцій. І вона мала би докладніше пояснити, як саме відбуватиметься трансформація президентської ролі від виконання матеріальних до більшою мірою процесуальних повноважень.

Що ж стосується правил проведення імпічменту президента, то одинокою причиною його примусового усунення з посади названо, як і раніше, вчинення злочину. Проте злочини суттєво різняться між собою тим, умисні вони чи скоєні через необережність. Окрім того, злочин не становить типової президентської спокуси чи моделі поведінки: суттєво більшим ризиком для суспільства є вчинення президентом грубих порушень Конституції. Якби Конституційна Асамблея погодилась з таким підходом, то базовий їх перелік можна було б передбачити в тілі Конституції. Факультативні ж випадки порушень Основного Закону слід віднести на розсуд Конституційного Суду.

### **КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ, ІНШІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

Особливої уваги заслуговує побіжна згадка в Концепції про необхідність «виокремлення системи органів охорони правопорядку, завданням яких є захист життя, здоров'я, прав і свобод людини, забезпечення її недоторканності і безпеки, охорона національної і громадської безпеки, захист інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, запобігання та протидія злочинності». Хоч це й дивно, жодної деталізації подібного «виокремлення» Концепція не пропонує. Йдеться лише про те, щоб закріпити на конституційному рівні принцип деполітизації та позапартійності працівників цих органів, а також визначити на рівні закону параметри дозволеного застосування ними «примусових заходів».

Насправді Концепція і пізніше Конституція мали б закріпити повномасштабний парламентський контроль за органами охорони правопорядку, вимагаючи визначення *законом* — а не указом президента чи постановою уряду — їх статусу, штатного розкладу, функцій та обсягу фінансування; передбачаючи щодо них можливість повного парламентського розслідування, включно із заборonoю високопосадовцям відмовлятися від надання інформації парламентським комісіям; запровадити контроль громадських правозахисних організацій за правоохоронною діяльністю; надати право українському омбудсману призупиняти на 48 годин дію або акт будь-якої (включно з міністром) посадової особи Міністерства внутрішніх справ, пенітенціарної системи тощо.

### **СУДОВА ВЛАДА, ПРОКУРАТУРА**

Основним завданням конституційної реформи в судовій сфері Концепція називає «посилення гарантій незалежності судів і суддів», проте саме тут варто було б починати з підвищення рівня виховання й освіти («інтелігентності») суддівського корпусу України. Йдеться про загальну якість «людського капіталу» у вітчизняній юридичній

сфері. Брак довіри до судів і суддів пов'язаний також із браком поваги до людської гідності взагалі. Студенти-юристи українських університетів навіть четвертого (найвищого) рівня акредитації виховуються в атмосфері жорсткого реалізму і прагматизму. Це не так виховання, як радше «дресирування для суспільства». На все інтелектуально складне, високе й постмодерне у них просто не залишається часу і місця.

За задумом складачів Концепції, якщо суддів призначатиме на посаду президент України за поданням оновленої Вищої ради юстиції, це зменшить їхню політичну заангажованість та ідеологічну залежність. Для цього на посаду судді планується призначати більш зрілих за віком (30 років) і стажем роботи (5 років) професіоналів. Проте неформальне спілкування з суддями показує, що багато хто з них ключовим моментом судової реформи вважає не кращу освіту чи віковий ценз, а встановлення такого порядку заміщення посади голови суду, який передбачав би таємне рейтингове головування його кандидатури суддями. Якщо голову суду вибиратимуть шляхом таємних виборів його ж колеги-судді, справа поліпшиться не тільки в морально-етичному сенсі. А якщо голову суду й надалі адміністративно призначатимуть горішні структури, модернізувати суди по-справжньому не вдасться.

Що ж стосується статусу прокуратури, то Концепція поки що не містить чіткого розв'язання. Прокуратура традиційно прив'язана до захисту державного централізованого інтересу. Наділена правом порушувати, розслідувати і передавати в суд кримінальні справи, вона завжди виконувала в Україні функцію владного батога. Нині на інтуїтивному рівні вимальовується підхід, за яким прокуратура мала б здійснювати контроль за дотриманням Конституції і законів України лише у тих державних органах й структурах, у яких людина найбільше ризикує опинитися в соціально ослабленому, залежному, без реальної свободи вибору поведінки стані.

Йдеться, насамперед, про структури міліції (поліції) і служби безпеки України, розгалужену сферу установ виконання покарань, підрозділи Збройних сил України та інші військові чи воєнізовані формування. Можливо, доцільно було би покласти на прокуратуру України виконання таких повноважень: а) кримінальне переслідування особи, висування обвинувачення та складання обвинувального акту; б) підтримання державного обвинувачення в суді; в) представництво інтересів людини і держави в суді у випадках, встановлених законом; г) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; г) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням свободи людини; д) нагляд за додержанням органами виконавчої влади, посадовими і службовими особами, іншими суб'єктами владних повноважень прав людини й основоположних свобод; є) нагляд за додержанням прав людини й основоположних свобод у підрозділах Збройних сил України, інших військових і збройних формуваннях.

Відповідно до свого правового і фактичного статусу підрозділи Збройних сил України, інших військових і збройних формувань мають можливість неконтрольованого застосування сили, фізичного, психічного та ідеологічного примусу і тиску в умовах обмеженої свободи індивіда. Найперше це стосується громадян, які проходять обов'язкову чи контрактну військову службу.

### **ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ, АВТОНОМНА РЕСПУБЛІКА КРИМ, МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

Розглянуті в Концепції питання територіального устрою України зводяться головно до того, що в Україні даний устрій є надмірно подрібненим, що тут досі не існує закону про територіальний устрій та про місто Севастополь, а також не визначено на законодавчому рівні порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою. Концепцією запропоновано поширити юрисдикцію територіальних громад та їх об'єднань на землі населених пунктів, а також прилеглі до них землі для розвитку економічної, соціальної, транспортної та іншої інфраструктури. Пропонується також створити нову адміністративно-територіальну одиницю — громаду, після чого територіальний устрій України має бути представлено на трьох рівнях: регіони (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ і Севастополь); приблизно у п'ять разів укрупнені (!) райони; громади. Передбачається також можливість формування спеціалізованих (медичних, соціальних, освітніх, статистичних та інших) округів. При цьому пропонується офіційно визнати те, що «система органів влади Автономної Республіки Крим становить самостійну підсистему органів публічної влади».

З пропозиціями Концепції щодо модернізації місцевого самоврядування у більшості випадків (за винятком радикального укрупнення районів і визначення громад в якості територіальних одиниць) можна погодитися. Актуальним в Україні є приведення конституційно-правової основи місцевого самоврядування у відповідність із вимогами Ради Європи та Євросоюзу — Європейської хартії місцевого самоврядування (1985) і протоколів до неї. Закріплення на конституційному рівні потребує також принцип повноти повноважень місцевого самоврядування, визнання за місцевими радами права самостійно визначати систему і структуру своїх виконавчих органів, загальну чисельність апарату, а також обсяг видатків на його утримання в межах місцевого бюджету.

### **КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ**

Згідно з Концепцією статус Конституційного Суду України суттєвих змін не зазнав. Новели стосуються лише окремих аспектів діяльності Суду й зводяться головно до нового порядку призначання конституційних суддів на посаду, позбавлення Конституційного Суду права тлумачити закони України, доручення Судові перевіряти на конституційність проекти законів, які виносяться на всеукраїнський референдум.

Зміна порядку призначання суддів на посаду передбачає передачу цієї функції Президентові України. Кандидатури на посаду судді мають попередньо одержати рекомендації від з'їзду суддів України, Національної академії правових наук, а також Міністерства юстиції України. Якби Україна мала двопалатний парламент, то призначати конституційних суддів на посаду міг би президент за поданням верхньої палати. Подібний порядок призначення суддів діє в США. Досвід показує, що коли судді набувають повноваження одночасно від двох гілок влади, це робить суд відносно незалежним у політичному сенсі. Ще важливішим є те, що розгляд кандидатур суддів у верхній палаті робить процес добору суддів більш вимогливим і публічним (прозорим).

Однак найважливішим для України залишається загальне переосмислення ролі єдиного органу конституційної юрисдикції. Адже, на відміну від загальних судів, покликаних боронити головно законність і правопорядок, конституційні суди мають захищати стан свободи суверенного народу. Враховуючи традиційний лаконізм конституційних текстів, захист громадянської свободи вимагає від суддів найвищого рівня освіченості і культури. Адже боронити свободу є набагато важчою і відповідальнішою справою, ніж захищати позитивну рутинність повсякдення. У правовій державі конституція — це абстрактний регулятор, який стоїть над уособленою в живих людях владою. Суспільство є динамічним і успішним переважно тому, що має реальну можливість грати своїми творчими силами й амбіціями. Забезпечити вільну гру людських пристрастей та енергій якраз і покликані конституційні судді.

**P. S.**

У подальшому (після 15 вересня 2013 року) робота Конституційної Асамблеї над проектом Концепції проходила у формі зібрань спеціально створеної для цього *робочої групи*, до складу якої увійшло близько 10–12 ключових (з точки зору професійної ієрархії Асамблеї) осіб та приблизно стільки ж експертів, але вже без права вирішального голосу. Робоча група скоротила первісний текст Концепції на 40–50%, редакційно уточнивши при цьому більшість її положень. Оновлену Концепцію планували повторно розглянути і остаточно затвердити Асамблеєю 6 грудня 2013 року, проте через появу українських «євро-майданів» і, як наслідок, «невизначеність політичної ситуації в країні» (Л. Кравчук) реалізацію цього плану було призупинено на невизначений час.



---

---

*Розділ II*

**ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ  
І ОСНОВОПОЛОЖНИХ  
СВОБОД**





---

---

# I. ПРАВО НА ЖИТТЯ

## 1. ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВОЮ ЗАХОДІВ ЩОДО ОХОРОНИ ЖИТТЯ ОСІБ, ЩО ПЕРЕБУВАЮТЬ ПІД ЇЇ КОНТРОЛЕМ

Держава є відповідальною за життя осіб, які 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 тримання особи (ІТТ, СІЗО, установи виконання покарань тощо). Жахливі умови перебування, часто практично відсутнє чи неефективне медичне лікування призводить до смерті людей.

У закладах пенітенціарної системи в'язні тримаються в переповнених камерах в антисанітарних умовах, з недостатнім природнім та штучним освітленням, неякісною вентиляцією, обігрівом і водопостачанням. В камерах присутня надмірна вологість, стіни дуже часто уражені грибком.

Практикується тримання осіб, хворих на туберкульоз (в деяких випадках навіть з відкритою формою) зі здоровими особами в одній камері.

Дуже часто має місце неналежне забезпечення осіб харчуванням, окремим аспектом тут необхідно виділити проблему неналежного забезпечення харчуванням при конвоюванні підозрюваних (обвинувачених) до суду.

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

Внутрішнє оснащення камер давно вичерпало строк своєї експлуатації та знаходиться у дуже поганому стані.

У деяких установах практикується розміщення камер засуджених у підвальних приміщеннях, не пристосованих для тривалого тримання осіб.

Загалом слід зазначити, що багато які будівлі установ пенітенціарної системи давно вичерпали строк своєї експлуатації та потребують комплексної перебудови та ремонту.

Проблема неналежних умов утримання в українських установах пенітенціарної системи є структурною проблемою і потребує негайного вирішення, оскільки призводить, серед іншого, до поширення різноманітних захворювань і як наслідок — смерті позбавлених волі осіб.

На жаль треба констатувати, що, хоча ситуація в інших установах, призначених для тримання осіб, позбавлених волі (у тому числі установах МВС) є дещо кращою,

---

<sup>1</sup> Підготовлено адвокатом Михайлом Тарахалом.

проблеми загалом залишаються аналогічними тим, які притаманні установам пенітенціарної системи: недотримання нормативів площі, антисанітарні умови, несвоєчасне і неякісне харчування, відсутність постійного доступу до проточної, питної та гарячої води, недостатність освітлення у камерах, неякісна вентиляція, зношене устаткування, тощо.

Новий КПК лібералізував систему обрання запобіжних заходів. На сьогоднішній день значно зменшилася кількість осіб, яким судами обирається запобіжний захід у вигляді тримання під вартою. Це у свою чергу впливає на кількість осіб, які знаходяться у СІЗО.

Кількість осіб, які утримуються в слідчих ізоляторах та ізоляторах тимчасового утримання, протягом року зменшилася на 8 тис. осіб.

«Станом на 1 листопада 2012 року таких осіб було 30 000, але пройшов рік, і станом на 1 листопада 2013 їх 22 000», — повідомив заступник начальника управління нагляду за додержанням законів при застосуванні примусових заходів ГПУ Василь Кожухар, говорячи про СІЗО. Кількість осіб, які перебувають в ІТТ за рік зменшилася до 110 тис. проти 160 тис. на листопад минулого року.

Він зазначив, що таке зменшення кількості осіб, які перебувають в установах попереднього утримання, пов'язане із застосуванням норм нового КПК, які передбачають альтернативні заходи, такі як домашній арешт. Він додав, що з тих ув'язнених у СІЗО осіб, які перебували там на момент набрання чинності нового КПК, 1700 було змінено запобіжний захід, і вони покинули ці установи.<sup>2</sup>

Проте, на жаль, все ще існують непоодинокі випадки неправильного трактування судами норм КПК в редакції 2012 року та формування викривленої практики застосування запобіжних заходів, пов'язаних з триманням під вартою.

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

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

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

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

На жаль, необхідно констатувати відсутність системного підходу у вирішенні вказаних проблем.

---

<sup>2</sup> Кількість ув'язнених у СІЗО за рік зменшилася на 8 тис. осіб — ГПУ/ [http://www.novostimira.com.ua/povyny\\_76456.html](http://www.novostimira.com.ua/povyny_76456.html)

«Варто відмітити тенденції у показниках, які відображають захворюваність та смертність. За півроку за даними пенітенціарної служби, наданими «Донецькому Меморіалу», померло 476 осіб (за півроку 2012 р. — 537 осіб), з них 77 у СІЗО.

Смертність й у 2013 році залишається на доволі високому рівні, як і у попередні два роки: 7,00 померлих на 1 тис. ув'язнених (у 2012 р. — 6,94, у 2011 р. — 7,59). Це помітно вище рівня 2009–2010 років, коли цей показник дорівнював 5,15 — 5,25, не кажучи вже про 2003 рік, коли показник був 4,3.

Дуже тривожним є подальший значний ріст випадків суїциду — їх за півроку було 41 (за півроку 2012 — 32 випадки) — стільки ж, як і за весь 2003 рік. В розрахунку на 1 тис. ув'язнених в перерахунку на рік це складає 0,60 випадків, в 2012 році показник складав 0,42 випадків, тоді як протягом 2008–2010 року цей показник щороку складав 0,27 — 0,30, а у 2003 році взагалі був 0,21). Тобто число випадків суїцидів зросло за десятиріччя майже втричі.

Стабілізувалось число хворих на активну форму туберкульозу, їх число склало станом на 01.01.2013 р. 4479 осіб, і хоча це на 528 хворих менше, ніж рік тому, але ж точно в такій пропорції зменшилась і загальна кількість в'язнів, тому показник за останній рік не змінився — 32,9 хворих на 1 тис. ув'язнених.

Зберігається повільний ріст числа ВІЛ-інфікованих осіб. І хоча їх число зросло несуттєво — на 56 осіб за півроку, — в розрахунку на 1 тис. ув'язнених ріст склав за півроку + 8,9%, а за останній рік +23,5%»<sup>3</sup>

У цьому аспекті необхідно звернути увагу на справу *Салахов та Іслямова проти України* від 14 березня 2013 року, в якій Європейським судом було визнано порушення статті 2 Конвенції внаслідок ненадання та неналежного надання медичної допомоги, що призвело до смерті особи.

*20 листопада 2007 року заявника було затримано працівниками міліції за підозрою у вчиненні крадіжки та поміщено до ІТТ Бахчисарайського РВ ГУМВС України в Автономній Республіці Крим (далі — Бахчисарайський ІТТ).*

*Відповідно до тверджень заявниці того ж дня заявник повідомив про свій ВІЛ-статус та виразив свої побоювання щодо можливості погіршення стану здоров'я під час тримання його під вартою, що було проігноровано державними органами.*

*Під час медичних оглядів у Бахчисарайському ІТТ у заявника не було виявлено жодних тілесних ушкоджень та ним не було подано жодних скарг щодо цього.*

*2 грудня 2007 року його було переведено до Сімферопольського СІЗО, де було оглянуто лікарями та не виявлено у заявника жодних захворювань. Пізніше його знову було переведено до Бахчисарайського ІТТ.*

*5 червня 2008 року за результатами проведеного у Бахчисарайському 111 медичного огляду лікарем-інфекціоністом Бахчисарайської центральної районної лікарні (далі — Бахчисарайська ЦРЛ) у заявника було встановлено низку захворювань, в тому числі, ВІЛ-захворювання 4-ї стадії. Проте було зазначено, що відсутня необхідність його термінової госпіталізації.*

*6 червня 2008 року захисник заявника звернувся до Бахчисарайського районного суду Автономної Республіки Крим (далі — Бахчисарайський районний суд) з клопо-*

---

<sup>3</sup> Кримінально-виконавча система у I півріччі 2013 року: статистика Олександр Букалов, «Донецький Меморіал» / <http://ukrprison.org.ua/statistics/1376062438>

танням про звільнення заявника та термінове надання йому медичної допомоги з огляду на встановлені Бахчисарайською ЦРЛ серйозні захворювання. Було також зазначено, що враховуючи стан здоров'я заявника він не становив загрози для суспільства.

Бахчисарайський районний суд відмовив у задоволенні вищезазначеного клопотання.

11 червня 2008 року за вказівкою прокуратури Бахчисарайського району Автономної Республіки Крим (далі — прокуратура Бахчисарайського району) заявника було направлено до Бахчисарайської ЦРЛ з метою з'ясування його стану здоров'я на відповідність застосування до нього такого запобіжного заходу як тримання під вартою. В результаті проведення медичного огляду у заявника було встановлено ВІЛ-інфекцію 2-ї стадії, що не потребувало термінової о надання медичної допомоги.

16 червня 2008 року заявники звернулись до Європейського суду з прав людини (далі — Європейський суд) з заявою про те, щоб відповідно до Правила 39 Регламенту Європейського суду останній зобов'язав Уряд госпіталізувати заявника. 17 червня 2008 року Європейський суд задовольнив зазначену заяву та вказав про невідкладність вжиття такого заходу.

18 червня 2008 року захисник заявника вдруге звернувся до Бахчисарайського районного суду з клопотанням про звільнення заявника, посилаючись на вищезазначену вказівку Європейського суду. Проте після проведення медичного огляду Бахчисарайський районний суд відмовив у задоволенні цього клопотання.

В результаті звернення заявниці до головного лікаря Бахчисарайської ЦРЛ та повторного підтвердження захворювання ВІЛ-інфекції 4-ї стадії заявника було поміщено до Бахчисарайської ЦРЛ в палату під охороною. За твердженнями заявниці заявника було прикуто до ліжка наручниками.

20 червня 2008 року заявник надав «пояснювальну записку» Бахчисарайському районному відділу міліції про те, що він не повідомив адміністрації СІЗО та ІТТ про свій ВІЛ-статус «з відповідних причин». Проте мати заявника зазначила, що до цього заявник проходив медичне обстеження у Бахчисарайській лікарні, результатом чого з цього приводу було призначення певних ліків, а вищезазначену записку він написав під примусом.

26 червня 2008 року заявника було переведено до лікарні № 7.

2 липня 2008 року адміністрацією Бахчисарайського ІТТ заявниці було відмовлено у порушенні кримінальної справи щодо ненадання заявнику належної медичної допомоги. Того ж дня головний лікар лікарні № 7 повідомив Бахчисарайський районний відділ міліції про необхідність тривалого лікування заявника та про те, що він не може бути обмежений в своїх рухах.

4 липня 2008 року Бахчисарайський районний суд визнав заявника винним у шахрайстві та призначив йому покарання у вигляді штрафу. Крім того, було зазначено, що до моменту набрання цим рішенням законної сили заявник повинен триматися під вартою.

18 липня 2008 року на підставі набрання вищезазначеним рішенням законної сили заявниця забрала заявника додому. Проте наступного дня його було знову госпіталізовано у зв'язку з погіршенням стану його здоров'я.

## I. ПРАВО НА ЖИТТЯ

2 серпня 2008 року заявник помер. Після цього заявниця подала скаргу до органів прокуратури на незабезпечення заявнику своєчасної та належної медичної допомоги під час тримання його під вартою, що спричинило смерть заявника.

Європейський суд, серед іншого, встановив порушення статті 2 Конвенції в контексті матеріального аспекту з огляду на недотримання державою позитивного обов'язку щодо захисту здоров'я та життя заявника, зокрема, йому було відмовлено в терміновій госпіталізації, яку він вимагав протягом двох тижнів; він тримався під вартою без будь-якого обґрунтування, при цьому перебуваючи в критичному стані, і всупереч рекомендаціям лікарів під час перебування в лікарні його постійно тримали в наручниках, що спричинило погіршення стану здоров'я. На думку Європейського суду, подібна поведінка державних органів призвела до смерті заявника.

### Захворюваність і смертність в установах Департаменту<sup>4</sup>

Показники	1.1.2004	1.1.2010	1.1.2011	1.1.2012	1.7.2012	1.1.2013	1.7.2013
Кількість осіб в місцях позбавлення волі	191677	147716	154027	154029	152076	147112	136233
Померло	824	761	808	1169	440	1021	476
На 1 тис. ув'язнених	4,30	5,15	5,25	7,59	5,79	6,94	7,00
Випадків суїциду	41	44	44	59	32	65	41
На 1 тис. ув'язнених	0,21	0,30	0,29	0,383	0,42	0,442	0,60
Хворих на туберкульоз в активній формі	9080	5667	5486	4822	5007	нема даних	4479
На 1 тис. ув'язнених	47,37	38,36	35,62	31,3	32,9	-	32,88
ВІЛ-інфікованих	1917	6069	6020	6910	6347	6957	7013
На 1 тис. ув'язнених	10,0	41,1	39,1	44,9	41,7	47,3	51,5

## 2. ЗАСТОСУВАННЯ НАСИЛЬСТВА З БОКУ АГЕНТІВ ДЕРЖАВИ

Усе ще залишається актуальною проблема застосування насильства в правоохоронних органах, яке в деяких випадках призводить до смерті, у тому числі і суїцидів.

У цьому аспекті обов'язково слід зазначити, що з прийняттям нового КПК у 2012 році ситуація у вказаній сфері дещо покращилася.

Вказаний КПК порівняно з попереднім містить певні ефективні гарантії, покликані запобігати такому ганебному явищу у правоохоронній системі, як катування.

З прийняттям КПК було введено нову для України систему слідчих суддів, які мають повноваження здійснювати ефективний контроль за розслідуванням та невідкладно реагувати на будь-які зловживання з боку органів розслідування.

<sup>4</sup> Кримінально-виконавча система у I півріччі 2013 року: статистика Олександр Букалов, «Донецький Меморіал» / <http://ukrprison.org.ua/statistics/1376062438>

Так, наприклад, відповідно до статті 206 КПК на слідчого суддю покладені важливі обов'язки з реалізації гарантій від незаконного та безпідставного затримання, а також зловживань уповноважених органів на стадії досудового розслідування.

Відповідно до вказаної статті кожен слідчий суддя суду, в межах територіальної юрисдикції якого знаходиться особа, яка тримається під вартою, має право постановити ухвалу, якою зобов'язати будь-який орган державної влади чи службу особу забезпечити додержання прав такої особи.

Більш того, якщо слідчий суддя отримує з будь-яких джерел відомості, які створюють обґрунтовану підозру, що в межах територіальної юрисдикції суду знаходиться особа, позбавлена свободи за відсутності судового рішення, яке набрало законної сили, або не звільнена з-під варти після внесення застави в установленому КПК порядку, він зобов'язаний постановити ухвалу, якою має зобов'язати будь-який орган державної влади чи службу особу, під вартою яких тримається особа, негайно доставити цю особу до слідчого судді для з'ясування підстав позбавлення свободи.

Вказане положення надає адвокату, як і будь-якій іншій особі (особі, позбавленій волі, її родичам, членам сім'ї, будь-яким третім особам жодним чином не пов'язаним з нею) право звернутися до слідчого судді і вимагати звільнення позбавленої волі особи.

Слідчий суддя зобов'язаний звільнити позбавлену свободи особу, якщо орган державної влади чи службова особа, під вартою яких тримається ця особа, не надасть судового рішення, яке набрало законної сили, або не доведе наявності інших правових підстав для позбавлення особи свободи.

Вказана вимога щодо звільнення особи є безумовною, і таке звільнення має відбутися невідкладно.

Подібна гарантія є дуже важливою для ефективної боротьби зі жорстоким поведінням, яке призводить до смерті підозрюваних, оскільки переважна більшість випадків поганого поведіння з підозрюваними відбувається в перші дні (або навіть години) після затримання, і в багатьох випадках таке затримання не є законним.

Окремо необхідно відзначити нову систему допустимості доказів у кримінальних справах.

Відповідно до статті 95 КПК, суд може обґрунтовувати свої висновки лише на показаннях, які він безпосередньо сприймав під час судового засідання або отриманих у порядку, передбаченому статтею 225 КПК (порядок допиту судом свідків та потерпілих у випадках, коли вони не можуть бути допитані в судовому засіданні у загальному порядку з об'єктивних причин). Суд не вправі обґрунтовувати судові рішення показаннями, наданими слідчому, прокурору, або посилатися на них.

Вказана заборона, поряд з загальною забороною використовувати будь-які докази, отримані з застосуванням жорстокого поведіння, відтепер лишає сенсу спроби вимагати від підозрюваних зізнань із застосуванням жорстокого поведіння.

Крім того, суди зобов'язані визначати недопустимими будь-які докази, здобуті завдяки інформації, отриманій внаслідок жорстокого поведіння або іншого істотного порушення прав та свобод людини.

Однак, не дивлячись на вказані вище позитивні зміни, все ще залишається проблемою застосування до підозрюваних жорстокого поведіння з боку правоохоронних органів з метою отримання інформації про докази у справі, примушування до



відмови від захисника, фальсифікації доказів (наприклад, фальсифікації слідчих дій з відтворення обстановки та обставин злочину, тощо). Як наслідок, це призводить до смерті підозрюваних та суїцидів.

Яскравим прикладом є справа Василя Врадія.

*У липні 2013 року у Смілі Черкаської області було вбито міліціонера Б. Міліціонера під час затримання вбив місцевий житель Василь Врадій. Пізніше і самого Василя знайшли мертвим. Він, за словами правоохоронців, скоїв самогубство — убив себе викруткою.*

*Навесні цього року загиблий демонстрував телеканалу ТСН сліди від ударів струмом. У 2012 році, говорив чоловік, троє міліціонерів катували його на допиті: примотували до рук і ніг оголені дроти. Вимагали підписати зізнання, що Врадій побив свою колишню співмешканку.*

*Його катували кілька годин, поки Врадій таки не підписав протокол про адмінпорушення. А потім засудили до семи діб адмінарешту.*

*Василь вийшов і поскаржився в прокуратуру. Проти міліціонерів порушили справу за двома статтями — катування та перевищення влади та службових повноважень.*

*Суд повинен був початися в кінці липня. Але за місяць до нього смілянські міліціонери викликали Василя, щоб той дав свідчення у справі про побиття жінки. Однак, стверджують правоохоронці, до них він так і не дійшов.*

*Брат Юрій заявляє, що не бачив Василя з дня допиту. На зв'язок чоловік теж не виходив. Юрій каже братові погрожували, і він знав, хто саме.*

*«Тут вигідно, скажімо, працівникам міліції, щоб його не було. І він не давав свідчення проти них», — припускає Юрій.*

*Його заява про зникнення брата взялася розслідувати прокуратура Черкаської області. Там припустили — чоловік міг злякатися тиску міліції і сам ховається. Але справу все-таки порушили, так як було звернення Юрія Врадія про можливу причетність міліції до зникнення.*

*Василя знайшли ввечері п'ятниці. Міліція виїхала на затримання. Однак чоловік почав чинити опір і кинувся на них з ножем. Один з міліціонерів загинув на місці.*

*Далі, за версією міліції, Врадій вбив себе. Його брат впевнений — це було вбивство. Тому що серед міліціонерів, які його затримували, нібито був той, кого Василь звинуватив у тортурах.<sup>5</sup>*

*Ще одна справа — справа Дмитра Позднєєва.*

*Дмитра Позднєєва затримали 25 вересня за звинуваченням у грабежах. 29 вересня, через 20 хвилин після повернення до райвідділку зі слідчого експерименту, йому раптово стало погано. Попри зусилля медиків, за дві години після прибуття швидкої він помер.*

*За даними першої судмедекспертизи, смерть Позднєєва мала ненасильницький характер та настала в результаті хвороби серця. Однак друзі Дмитра стверджують, що він ніколи не скаржився на серце та активно займався спортом. Вони також розповіли, що при впізнанні тіла побачили на ньому синці.*

---

<sup>5</sup> <http://kp.ua/daily/130713/403665/>

*Правоохоронці не змогли пояснити, звідки на тілі Поздєєва синці.<sup>6</sup>*

*Слід також звернути увагу на справу Ярослава Музичука.*

*Трагедія з юнаком сталася 12 вересня. Близько 17.00 мама знайшла 18-річного Ярослава Музичука повішеним на кухні.*

*Зі слів матері та сестри, приїхали правоохоронці, зняли хлопця і провели огляд помешкання та його особистих речей. Вони дістали його телефон, перевірили записи смс-повідомлень, телефонні дзвінки і це все постирали.*

*Ярослава допитували у рамках кримінального провадження про збут наркотиків. Проте він до цього жодного стосунку не мав, і допити були незаконними, їх проводили під тиском, переконаний адвокат близьких загиблого. Подібна поведінка правоохоронців, на думку родичів померлого, і призвела до його самогубства.<sup>7</sup>*

Також важливими гарантіями від жорстокого поводження, введеними новим КПК, є невідкладне повідомлення близьких та родичів (інших осіб, за вибором підозрюваного) підозрюваного (обвинуваченого) про затримання, а також ранній доступ адвоката при затриманні.

Окремо слід відмітити позитивні зміни, пов'язані з введенням системи безоплатної правової допомоги, адвокати якої, невідкладно повідомляються та реагують на затримання підозрюваних у кримінальних злочинах, що також значно знижує можливість застосування до підозрюваних жорстокого поводження.

Однак, на жаль, правоохоронні органи не завжди своєчасно повідомляють, а в деяких випадках навіть зовсім не повідомляють, офіси безоплатної правової допомоги про затримання осіб, підозрюваних у злочинах.

Важливим кроком в боротьбі зі жорстоким поводженням в Україні було створення у 2012 році національного превентивного механізму, органу, який здійснює безперешкодні відвідування і моніторинг місць несвободи з метою недопущення катувань. З 2013 року вказаний механізм розпочав свою дію у повну силу.

Окремо слід також звернути увагу на систему контролю з боку держави за поведінкою своїх представників, особливо у сфері правоохоронних органів.

Та все ще на досить низькому рівні залишається контроль з боку держави за зберіганням і використанням зброї правоохоронцями та військовими.

Крім того, викликає занепокоєння функціонування системи моніторингу психологічного стану працівників правоохоронних органів, коли в деяких випадках фактично не проводиться періодичний аналіз психологічного стану правоохоронців, а лише ставляться відмітки про його проведення, або ж, у разі проведення, належним чином не фіксуються факти наявності у правоохоронців психічних розладів. Більш того, навіть у разі фіксування таких фактів, керівництво правоохоронних органів чи їх підрозділів не завжди адекватно та своєчасно реагує на наявність таких розладів, як і не завжди належним чином оцінює особу підлеглих правоохоронців (проблеми зі зловживанням алкоголю, невиправдана жорстокість, безпідставні прояви агресії, тощо), що в деяких випадках може призводити до летальних випадків.

---

<sup>6</sup> [http://www.bbc.co.uk/ukrainian/news\\_in\\_brief/2013/10/131008\\_or\\_shtml](http://www.bbc.co.uk/ukrainian/news_in_brief/2013/10/131008_or_shtml)

<sup>7</sup> <http://www.0352.com.ua/news/395747>

**3. ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВОЮ ЗАГАЛЬНИХ ЗАХОДІВ ЩОДО ОХОРОНИ ЖИТТЯ**

Загалом Генеральна прокуратура приводить наступну статистику осіб, які потерпіли від злочинів та загинули січні-жовтні 2013 року<sup>8</sup>:

		Потерпіло від злочинів	з них				
			загинуло	осіб жіночої статі	дітей		
					неповнолітніх	малолітніх (до 14 років)	
Усього осіб, які потерпіли від кримінальних правопорушень		430 114	7775	178 806	8033	4063	
з них	від тяжких та особливо тяжких злочинів	120 189	6968	49 423	1734	1047	
	умисних убивств (та замахів)	3432	2416	1121	41	77	
	з них	двох або більше осіб	157	157	88	6	9
	згвалтувань (та замахів)	484	6	390	77	35	
	умисних тяжких тілесних ушкоджень	2479	698	482	25	5	
	у т. ч.	що спричинило смерть потерпілого	690	690	202	1	2
	ДТП	12 747	3147	5956	870	911	
	пов'язаних з насильством у сім'ї	2001	114	1430	113	183	
	депутатів усіх рівнів	152	3	30	X	X	
	працівників засобів масової інформації	205	4	86	X	X	
	лікарів	2558	9	1773	X	X	
	осіб похилого віку та інвалідів 1 і 2 груп	32 667	778	19 127	X	X	
	іноземців	3785	108	1496	33	32	
	керівників підприємств	2803	4	386	X	X	
	працівників фінансово-кредитної сфери	2078	20	1410	X	X	
			8	9	10	11	

<sup>8</sup> [http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir\\_id=110141&libid=100820&c=edit&\\_c=fo#](http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=110141&libid=100820&c=edit&_c=fo#)

		Потерпіло від злочинів	з них				
			загинуло	осіб жіночої статі	дітей		
					неповнолітніх	малолітніх (до 14 років)	
з них	працівників	прокуратури	75	2	25	X	X
		ОВС	880	21	92	X	X
		судів	164	1	73	X	X
		адвокатури	344	3	91	X	X
		органів безпеки	29	1	3	X	X
		органів державної податкової служби	16	0	3	X	X
		митної служби	88	1	33	X	X
	прикордонної служби	32	0	5	X	X	
	військослужбовців	582	9	51	X	X	

У цьому аспекті слід звернути увагу, що у 2013 році на, приблизно, 29% збільшилася кількість потерпілих від злочинів порівняно з аналогічним періодом минулого року<sup>9</sup>.

Окреме занепокоєння викликає різке збільшення загиблих від злочинів осіб у 2013 році, а саме на 27%. Так у період з січня по жовтень 2013 року загинуло 7775 осіб.

У цьому аспекті необхідно відмітити велику кількість загиблих від тяжких та особливо тяжких злочинів, а також ДТП.

На нашу думку, підрозділи, які займаються безпосереднім розкриттям, а також профілактикою вчинення злочинів вже давно потребують реформування з метою покращення ефективності їх роботи, а також підвищення професіоналізму їх працівників.

У цьому аспекті серйозною залишається проблема дублювання функцій як різних підрозділів в структурі окремих правоохоронних органів, так і різних правоохоронних органів між собою. Так, наприклад, існує глобальна проблема дублювання функцій між оперативними підрозділами, основною функцією яких є пошук доказів або інформації про докази, і слідством, функція якого на практиці зводиться до фіксації вже знайдених доказів. На жаль, вказану проблему так і не було вирішено КПК 2012 року.

Також важливою проблемою залишається велика перевантаженість окремих підрозділів, коли на виконання основних функцій фактично не залишається часу. Так, наприклад, підрозділи дільничних інспекторів міліції, основним завданням

<sup>9</sup> <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/813157>

яких є підтримання постійного діалогу з мешканцями на їх ділянці та завдяки такому діалогу — попередження вчинення злочинів, на практиці, через неймовірну перевантаженість різними менш важливими для суспільства функціями, майже не мають часу на належне виконання свого основного завдання.

Серйозне занепокоєння також викликають випадки, коли працівників міліції залучають до роботи в неробочий без відповідної компенсації та надання додаткових вихідних.

Окремою є проблема неналежного технічного оснащення підрозділів правоохоронних органів, а також неякісного та поверхневого проведення експертних досліджень у кримінальних справах.

Вказані проблеми у своїй сукупності у значній мірі погіршують як систему попередження злочинів, так і ускладнюють їх розслідування, що як наслідок сприяє збільшенню кількості вчинених злочинів, у тому числі і тих, що призводять до летальних випадків.

Слід також окремо звернути увагу на велику кількість загиблих в результаті ДТП.

Подібна ситуація не є прийнятною та вимагає негайного втручання з боку державних органів.

На нашу думку до подібної ситуації, серед іншого, призводить як неналежна якість доріг, у тому числі недостатнє оснащення їх засобами безпеки, так і проблеми пов'язані з функціонуванням органів ДПС, коли в окремих випадках через ті чи інші причини правопорушники не притягаються офіцерами ДПС до відповідальності, що в свою чергу призводить до формування викривленої громадської думки відносно необхідності дотримуватися правил безпеки на дорогах.

Загалом виникла ситуація, коли у сфері дорожнього руху необхідно посилювати технічні стандарти безпеки та створювати систему невідворотної адміністративної та кримінальної відповідальності, у тому числі і для контролюючих органів.

Крім того, серйозною проблемою є непоодинокі випадки замовних вбивств.

У цьому аспекті слід зазначити, що все ще зберігається велика кількість випадків незаконної торгівлі зброєю.

Необхідно звернути окрему увагу на листа МВС до Прем'єр-міністра України від 11 вересня 2013 року, в якому розкривається ряд структурних проблем у сфері боротьби з незаконним обігом зброї.

*«Аналіз криміногенної ситуації в країні свідчить про збільшення кількості злочинів, учинених з використанням вогнепальної зброї. Насамперед, це обумовлено переробленням значної кількості вогнепальної зброї з масогабаритних макетів (далі — МГМ), що перебуває в незаконному обігу в населення.*

...

*Слід зазначити, що державний концерн «Укроборонпром» створений відповідно до Указів Президента України від 09 грудня 2010 року № 1085/2010 і від 28 грудня 2010 року № 1245/2010, постанов Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2010 року № 1221 і від 31 серпня 2011 року № 993. Головною метою його діяльності є ефективне державне управління оборонно-промисловим комплексом України та підвищення ефективності діяльності підприємств Концерну за допомогою державної компанії «Укрспецекспорт», яка є уповноваженим державою посередником у здійсненні зовнішньоекономічної діяль-*

ності у сфері експорту та імпорту продукції і послуг військового та спеціального призначення. Основними напрямками діяльності компанії є:

- експорт та імпорт продукції і послуг військового та спеціального призначення, у тому числі озброєння, боєприпасів, військової і спеціальної техніки, комплектуючих виробів до неї, вибухівки та інших товарів, які можуть використовуватися для створення і виробництва озброєння, військової та спеціальної техніки;
- ремонт, технічне обслуговування, модернізація озброєння і військової техніки іноземних замовників, експорт сучасних технологій, проектною документації та іншої науково-технічної продукції військового і спеціального призначення;
- проектування та будівництво спеціалізованих виробництв і об'єктів;
- надання маркетингових, консалтингових та посередницьких послуг у сфері зовнішньої торгівлі озброєнням і військовою технікою, що реалізується на території України, так звані «військові комплекти без стволів», короткоствольна вогнепальна зброя військового призначення без стволів та МГМ.

Військові комплекти зброї (пістолети ПМ, револьвери системи «Наган») без стволів продаються ліцензованим підприємствам, що спеціалізуються на виготовленні та торгівлі спецзасобами, які в подальшому комплектують стволами, призначеними для відстрілу патронів, споряджених гумовими кулями травматичної дії, та реалізують як спецзасоби в роздріб за ціною близько 4 тис. грн., що в сотні разів перевищує первинну ціну придбання військових комплектів зброї (середня ціна 30–50 грн. за одиницю).

Відсутність у законодавстві відповідальності за незаконний обіг основних частин вогнепальної зброї дає безперешкодну можливість збуту на території держави МГМ вогнепальної зброї, яка в подальшому може перероблятися та використовуватися під час учинення тяжких і особливо тяжких злочинів, унаслідок чого погіршується криміногенна обстановка.

Крім того, державна компанія «Укрспецекспорт» реалізує приватним підприємствам на торгах за безцінь МГМ пістолетів ПМ, ТТ, АПС, Р-38 (Люгер), револьверів «Наган», автоматів та кулеметів «Калашнікова», снайперських гвинтівок та іншої вогнепальної зброї військового призначення, яка деактивується за державною програмою утилізації зброї на військових об'єктах (військові частини) у м. Ніжин Чернігівської області, м. Шостка Сумської області, м. Балаклія Харківської області, м. Шепетівка Хмельницької області. У свою чергу, приватні підприємства реалізують МГМ населенню, на які не потрібно дозволів та ліцензій, оскільки МГМ зброї згідно із законодавством України не є об'єктом дозвільної системи. Серед населення збільшується кількість умільців, які, маючи необхідні навички, у кустарних умовах перероблюють (відновлюють) МГМ у нарізну вогнепальну зброю та реалізують її. У багатьох випадках деактивація зброї (розпил) на зазначених військових об'єктах здійснюється без дотримання технічних норм (контроль за цим фактично не проводиться), що дає можливість умільцям без будь-яких проблем її відновити чи переробити. Крім того, вони, маючи спеціальне обладнання (токарний, фрезерний станок та інше) та інструмент, кустарно виготовляють основні частини будь-якої вогнепальної зброї — стволи (нарізні), затвори, барабани, рамки, ствольні коробки, які згодом реалізують серед

населення України та за кордоном. Таким чином, будь-хто має можливість придбати вогнепальну зброю через Інтернет-мережу або в магазинах з продажу МГМ зброї. Зокрема, через Інтернет, а також у місцях, де умільці реалізують основні частини вогнепальної зброї, громадяни купують необхідні частини зброї, і навіть не маючи необхідних навичок для її комплектування, відповідно до методичних рекомендацій продавців цих частин комплектують МГМ необхідними частинами, перетворюючи їх на бойову нарізну вогнепальну зброю»<sup>10</sup>.

Високою зберігається смертність населення<sup>11</sup>, у тому числі і дитячої<sup>12</sup>. З цього приводу слід зазначити, що системі охорони здоров'я необхідне невідкладне та якісне реформування, оскільки реформування, яке відбувається сьогодні, на думку фахівців має ряд суттєвих недоліків, а саме: відсутність чітко позначених цілей, постійний перегляд стратегій реформ, відсутність чіткої політики, що забезпечує виконання прийнятих рішень, ігнорування науково доведених або перевірених практичних підходів, форм та методів перетворень, істотний вплив на прийняття рішень лобістських груп (фармкомпаній), низькі темпи реалізації, непослідовність та суперечливість дій.

#### **4. 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.

Слід зазначити, що у 2012 році було прийнято новий КПК, який змінив підхід в реєстрації заяв про злочини і їх подальше розслідування.

Тепер для того, щоб розпочати розслідування і мати змогу збирати докази у справі, необхідно лише внести інформацію про злочин до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі — ЄРДР).

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

---

<sup>10</sup> <http://zn.ua/static/file/20131108/MVD.pdf>

<sup>11</sup> <http://www.ukrstat.gov.ua/> Експрес-випуски / Смертність населення України від зовнішніх причин у побуті

<sup>12</sup> <http://www.ukrstat.gov.ua/> Експрес-випуски / Демографічна ситуація в Україні

Вказана процедура є ефективною та дозволяє розпочинати розслідування невідкладно, що, у свою чергу, запобігає втраті важливих доказів по справі.

Більш того, відповідно до КПК в редакції 2012 року, на відміну від КПК в редакції 1960 року, будь-які зібрані докази є повноцінними і можуть використовуватися в подальшому.

Слід зазначити, що новий КПК містить вимогу створення до 2017 року нового органу розслідування — Державного бюро розслідувань (ДБР), який забере у прокуратури функцію розслідування, і буде спеціалізуватися на розслідуванні злочинів високопосадовців та працівників правоохоронних органів.

Створення такого органу має на меті подолати конфлікт інтересів прокуратури, яка, на сьогоднішній день, одночасно здійснює нагляд за розслідуванням і представляє сторону обвинувачення при розслідуванні (розгляді) злочину, у якому підозрюється особа, яку було піддано жорсткому поводженню (заподіяно смерть, доведено до самогубства, тощо), і безпосередньо розслідує факти смерті внаслідок жорсткого поводження, що значно впливає на якість такого розслідування.

Більш того, на сьогодні прокуратура не має власного оперативного підрозділу і при розслідуванні злочинів їй доводиться користуватися послугами оперативних підрозділів інших правоохоронних органів, у тому числі МВС, що в багатьох випадках кидає тінь на незалежність і безсторонність розслідування.

Зі створенням ДБР — повноцінного органу розслідування ця — проблема має зникнути.

Також, на сьогодні, розглядається проект ЗУ «Про прокуратуру» який містить додаткові гарантії незалежності прокурорів. Проте, на жаль, неможливо спрогнозувати, чи будуть ці гарантії ефективними на практиці.

Все ще залишається проблема щодо інформування громадськості та заінтересованих осіб про хід розслідування. На жаль, дуже часто таке інформування відбувається в узагальнених формулюваннях та зі значними затримками, заінтересованим особам часто безпідставно не надають можливості отримати копії матеріалів розслідування.

Також розповсюдженою є практика, коли родичам загиблих своєчасно не надають статусу потерпілого, що, у свою чергу, перешкоджає своєчасному їх доступу до матеріалів справи.

Окремо слід вказати, що, на сьогоднішній день, національне законодавство не передбачає можливості для потерпілого отримати безоплатну правову допомогу. ЗУ «Про безоплатну правову допомогу» передбачає надання такої допомоги для вразливих верств населення, поетапно, починаючи з 1 січня 2014 року. Повноцінне надання такої допомоги передбачене лише з 1 січня 2017 року.

Окремою проблемою все ще залишається якість розслідувань смертей. Вказана проблема є комплексною та пов'язана як з технічним оснащенням, так і з безпосередньою компетентністю представників органів розслідування та їх зацікавленістю у проведенні розслідування.

Так, хоча з метою підвищення якості розслідування і проводяться певні заходи, відсутня ефективна комплексна програма щодо цього, яка б включала у собі створення загальнодержавних реєстрів (відбитків пальців, ДНК, тощо), підвищення якості проведення експертних досліджень, якості проведення слідчих дій, періодичне підвищення кваліфікації працівників правоохоронної системи тощо.



Більш того, на якість проведення розслідувань впливає також і корупція у правоохоронній системі. І хоча у цьому напрямку діє державна програма протидії корупції на 2011–2015 роки, можна зазначити, що така програма не є достатньо ефективною для подолання цього явища.

Тому поширеною є ситуація, коли орган розслідування відмовляється проводити ефективне розслідування. Особливо часто це відбувається у випадках позбавлення життя працівником правоохоронного органу, смертей у лікарнях, смертей у наслідок ДТП, смертей у місцях позбавлення волі тощо.

Пізніше постанови про закриття кримінальної справи скасовуються судами, проте частіше це не впливає на ефективність розслідування.

Окремо слід зазначити, що у 2013 році (станом на 1 листопада 2013 року) Європейським судом було постановлено шість рішень щодо порушення статті 2 Конвенції з прав людини у яких констатовано неналежне розслідування випадків смерті.

Це рішення: *Зубкова (Zubkova) проти України*, № 36660/08, 17 жовтня 2013 року; *Поживотко (Pozhyvotko) проти України*, № 42752/08, 17 жовтня 2013 року; *Юрій Іларіонович Щокін (Yuriy Illarionovich Shchokin) проти України*, № 4299/03, 3 жовтня 2013 року; *Салахов та Іслямова (Salakhov and Islyamova) проти України*, № 28005/08, 14 березня 2013 року; *Мосендз (Mosendz) проти України*, № 52013/08, 17 січня 2013 року; *Слюсар (Slyusar) проти України*, № 39797/05, 17 січня 2013 року.<sup>13</sup>

У цих рішеннях, серед іншого, Європейський встановив, що:

- розслідування були надмірно тривалими і не приводили до якого-небудь остаточного рішення у справі, що, на думку Європейського суду, в значній мірі підірвало довіру суспільства до правосуддя;
- у розслідуваннях була велика кількість недоліків, на які вказували національні органи, проте вони не були своєчасно виправлені;
- багато необхідних слідчих дій або взагалі не проводилися, або були проведені зі значним запізненням і не були своєчасними;
- при проведенні розслідування існували тривалі періоди, коли не проводилося жодних слідчих дій;
- та інше.

Таким чином, з огляду на рішення Європейського суду, можна дійти висновку, що зберігається тенденція неефективного розслідування смертей. При цьому органами влади не ведеться ефективної роботи з покращення ситуації.

## 5. ЗНИКНЕННЯ ОСІБ

Україна не підписала Міжнародну конвенцію ООН щодо захисту всіх осіб від насильницького зникнення. Вказана конвенція набрала чинності 23 грудня 2010 року, через 30 днів після того, як кількість держав-учасниць досягнула двадцяти. Станом на 18 листопада 2013 року вже 40 країн ратифікували Конвенцію<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Детальніше про зазначені рішення ви можете дізнатися на офіційному сайті Європейського суду.

<sup>14</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)

## 6. РЕКОМЕНДАЦІЇ

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

- розробити детальні інструкції, в яких зафіксувати мінімальний перелік слідчих дій, які мають бути проведені в кожному випадку смерті для того, щоб орган розслідування міг ставити питання про закриття кримінальної справи. У разі немотивованої відмови слідчих дотримуватися вказаних інструкцій відсторонювати їх від роботи та притягати до дисциплінарної відповідальності;
- регулярно проводити підготовку (перепідготовку) працівників органів розслідування для підвищення якості проведення ними слідчих дій;
- провести структурну реформу правоохоронних органів, в ході якої звести до мінімуму функції і завдання, які б дублювалися різними підрозділами і органами, зменшити навантаження на конкретних правоохоронців за рахунок зменшення кількості їх другорядних функцій і обов'язків (важливо щоб це відбулося саме на практиці), покінчити з практикою залучення до роботи правоохоронців у неробочий час без надання додаткових вихідних, запровадити ефективну систему оплати праці;
- покращити матеріально-технічне оснащення правоохоронних підрозділів;
- підвищити якість проведення експертних досліджень;
- створити загальнодержавні реєстри інформації про осіб, які обвинувачені або засуджені за скоєння злочинів (реєстри відбитків пальців, ДНК, тощо).

2. Створити ефективну систему попередження злочинів. У цьому аспекті, серед іншого, необхідно підвищити ефективність взаємодії дільничних інспекторів міліції з населенням.

3. Створити на практиці систему невідвортної відповідальності за всі випадки застосування невинуватого насильства з боку правоохоронців.

4. Створити ефективну систему контролю за користуванням та зберіганням зброї правоохоронцями. Приймати рішення про дозвіл на користування зброєю на підставі усестороннього аналізу особи правоохоронця. Створити ефективну систему відповідальності керівників правоохоронних підрозділів за дозвіл користуватися підлеглим зброєю без аналізу їх особи або у разі формального підходу до такого аналізу.

5. Створити ефективну систему контролю за психологічним станом правоохоронців та на підставі рішення психолога відсторонювати їх від роботи.

6. Проводити систематичні навчання та інструктажі працівників правоохоронних органів, які задіяні у спецопераціях по затриманню осіб, підозрюваних у злочинах.

7. Створити нову систему СІЗО за межами міст. Покращити матеріально-технічні умови в місцях несвободи відповідно до рекомендацій КЗК.

8. Створити ефективну систему надання медичної допомоги в місцях несвободи.

9. Провести реформи в сфері охорони здоров'я відповідно до рекомендацій спеціалістів з метою попередження зростання показників смертності населення, у тому числі дитячої та малюкової.

10. Посилити технічні стандарти безпеки на дорогах та створити систему невідвортної відповідальності, у тому числі і для контролюючих органів.

11. 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 ВІДІВ ПОГАНОВОГО ПОВОДЖЕННЯ

За даними соціологів, міліція і прокуратура мають негативний баланс довіри в українців: міліція — 47%, прокуратура — 43%. Опитування було проведено з 17 по 22 травня 2013 року, опитано 2010 респондентів у віці від 18 років у всіх регіонах України. Теоретична похибка вибірки — 2,3%. Проведене опитування фондом «Демініціативи ім. Ілька Кучеріва» та соцслужбою Центру імені Разумкова.<sup>2</sup>

Жорстокість стосовно підозрюваних, затриманих вважають одним із ключових недоліків міліції понад третини опитаних у Дніпропетровській (35,3%), Донецькій (39,2%), Кіровоградській (35,0%) областях. Найбільше респондентів, що вказують на безкарність працівників міліції, в Дніпропетровській (37,5%), Львівській (38,3%) і Луганській (36,7%) областях. Бездіяльність як недолік міліції відзначає більш ніж третина респондентів практично в усіх областях України.<sup>3</sup>

Під час колегії в Генеральній прокуратурі України (ГПУ) з питань прокурорського нагляду за дотриманням конституційних прав затриманих, заарештованих і засуджених Генеральний прокурор сказав, що «зухвалі факти застосування недозволених методів слідства поширені переважно серед працівників органів внутрішніх справ», що «питання насильства та іншого жорстокого поводження стосується усієї правоохоронної системи. Проте, аналіз свідчить, що переважна більшість таких фактів мають місце серед працівників органів міліції». За словами Генерального прокурора, вжиті керівництвом Міністерством внутрішніх справ України заходи щодо профілактики, своєчасного реагування та усунення причин цього негативного явища, «не дали належних результатів». Також Генеральний прокурор визнав, що в більшості регіонів країни не вживаються заходи щодо своєчасного притягнення до відповідальності співробітників правоохоронних органів, які застосували тортури до підозрюваних і затриманих.<sup>4</sup>

У той же час, за повідомленням Омбудсмена Валерії Лутковської, кількість скарг на катування у міліції зменшилася. «Набув чинності новий Кримінально-процесуальний кодекс, і, власне, ситуація із катуваннями, як на мене, значно поліпшилась. Так само як поліпшилась і інша ситуація із порушенням прав людини під час проведення досудового слідства», — сказала Лутковська. Також вона заявила: «Останнім часом ми не отримуємо скарг на дії міліції щодо незаконних обшуків. Ми практично не отримуємо за останній час скарг на дії міліції щодо оперативних закупок, ми практично не отри-

---

<sup>1</sup> Підготовлено Яною Заїкіною, юристом ХПГ.

<sup>2</sup> <http://www.unian.net/news/584061-ukraintsyi-ne-doverayut-vlasti-i-pravoohranitelyam-opros.html>

<sup>3</sup> <http://khp.org/index.php?id=1367864828>

<sup>4</sup> <http://www.komitet-k.org.ua/node/5550>

муємо скарг, які стосуються катувань от зараз, за останні місяці...». «От таких скарг, які були на катування в міліції у зв'язку з вибиттям явки з повинною, таких скарг зараз практично немає...», — додала Лутковська.<sup>5</sup>

Міністерством юстиції України на його офіційному сайті був розміщений проект 6-ої періодичної доповіді Уряду<sup>6</sup>, підготовленої в рамках процедури звітування Комітету ООН проти катувань. Відповідно, цей проект доповіді презентує позицію Уряду щодо ситуації з катуванням в Україні.

6 листопада 2013 року Європейський комітет із запобігання катуванням (ЄКЗК) опублікував свою щорічну доповідь, у якій особливо відзначив і візит ad hoc в Україну в 2012 році, вказавши, що зібрана ним в українських колоніях № 25 і № 81 інформація вказувала на те, що жорстоке поводження стало загальноприйнятою практикою для підтримки порядку і боротьби із тюремної субкультурою в цих установах.

ЄКЗК було також сказано, що засоби, що вживаються персоналом в цих установах за допомогою спеціально відібраних груп засуджених, мабуть, були націлені на досягнення їх покірної поведінки з самого початку відбування покарання.

Що стосується статистичних даних мережі приймалень УГСПЛ, то вони демонструють, що хоча у порівнянні з 2011 роком у цьому році кількість скарг на жорстоке поводження знизилася, втім таких скарг минулого року було менше, ніж у 2013. Так, мережею приймалень УГСПЛ за 11 місяців 2013 року було зареєстровано 198 скарг на катування та інші форми поводження, 2012 року — 178 скарг, 2011 року — 241 скарга.

## 1. ВИПАДКИ ЖОРСТОКОГО ПОВОДЖЕННЯ У 2013 РОЦІ

### 1.1. Застосування сили щодо мирних демонстрантів

#### 1.1.1. Події в ніч з 30 листопада на 1 грудня 2013 року на Майдані Незалежності

Найбільш вражаючим випадком застосування насилля правоохоронцями став нічний розгін «Беркутом»<sup>7</sup> мирної акції протесту на майдані Незалежності у Києві вніч з 30 листопада на 1 грудня 2013 року, учасники якої висловлювали невдоволення відмовою президента України Віктора Януковича підписати угоду про асоціацію з ЄС на саміті у Вільнюсі.

За повідомленням очевидців, близько 4:00 ранку на площі з'явився чоловік у цивільному, ймовірно — муніципальний чиновник, який попросив протестувальників розійтися, щоб робітники змогли встановити новорічну ялинку. Після цього протестувальники встали в ланцюг навколо пам'ятника в центрі площі. У відповідь міліцейський спецназ раптово атакував їх без попередження: протестуючих били кийками, відтісняли їх від пам'ятника та відтягали убік. Вся операція тривала близько 20 хвилин.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> <http://www.pravda.com.ua/news/2013/08/22/6996472/>

<sup>6</sup> <http://www.minjust.gov.ua/41050>

<sup>7</sup> [http://news.liga.net/articles/politics/932334-evromaydan\\_v\\_kieve\\_den\\_devyatyy\\_obnovlyetsya.htm](http://news.liga.net/articles/politics/932334-evromaydan_v_kieve_den_devyatyy_obnovlyetsya.htm)

<sup>8</sup> <http://www.hrw.org/ru/news/2013/12/04/ukraina-izbytochnaya-sila-protiv-demonstrantov>

Ігор, який, за його словами, всю ніч провів на площі в числі протестуючих, розповідав: «Нас головним чином били по руках і ногах». Він додав, що міліціонери також били кулаками і ногами тих, хто впав, і переслідували тих, хто тікав від них. Один з міліціонерів вдарив Ігоря по спині кийком, коли той намагався прикрити дівчину, що стояла поруч.<sup>9</sup>

63-річна учасниця подій Любомира повідомила, що спецназівець вдарив її кийком по правому зап'ястку, коли вона намагалася прикрити молодь. Лікар діагностував у неї перелом зап'ястя.<sup>10</sup>

За повідомленням 49-річного чоловіка, медпрацівник сказав йому, що у нього зламано три ребра в результаті удару міліцейським кийком в груди. За його словами, силовики, вдаривши його, відтягнули його в автобус і відвезли у відділення. Там він провів три години, і тільки після цього зміг звернутися за медичною допомогою.<sup>11</sup>

Як повідомив один з активістів Євромайдану Зорян Шкіряк, «жорстока зачистка Майдану відбулася о 4.10 год. Понад 2 000 озброєних спецназівців проти кількох сотень мирних демонстрантів. Били всіх без виключення. Кийками, ногами, шумові гранати, травили газом. Зв'язок лежав понад годину. Десятки затриманих. Вони навіть після зачистки розганяли людей, що збиралися більше трьох». Інший активіст Євромайдану Євген повідомив на своїй сторінці у Facebook: «Наразі патрулі «Беркуту» та автобуси з міліцією патрулюють нічний центр. Шукають тих, хто утік чи уцілів. Добивають і пакують в автозаки. Коли штурмували, лупили нещадно. Дівчат, жінок. Усіх» За даними очевидців, до лікарні відвезли від 20 до 30 постраждалих.<sup>12</sup>

В офіційній заяві МВС 30 листопада стверджувалося, що міська адміністрація попросила міліцейський спецназ втрутитися, оскільки протестувальники не давали робочим приготувати площу до новорічних свят. За версією МВС, коли міліцейський спецназ з'явився на площі, протестувальники стали вести себе агресивно: кидати в міліцію сміття, пляшки з водою, горящі палиці та інші предмети.<sup>13</sup>

30 листопада 2013 року міністр внутрішніх справ Віталій Захарченко вибачився за застосування міліцією надлишкової сили і обіцяв почати розслідування. 3 грудня в парламенті за дії міліціонерів вибачився прем'єр-міністр Микола Азаров.

### 1.1.2. Події 1 грудня 2013 року біля будівлі Адміністрації Президента

Близько 16:00 1 грудня сталася серія зіткнень між міліцією і протестуючими біля будівлі Адміністрації Президента на Банковій вулиці. Десятки людей отримали поранення. У ЗМІ повідомлялося, що група активістів підіграла бульдозер і спробувала на ньому прорвати міліцейський ланцюг і ряди з солдат внутрішніх військ, виставлених перед Адміністрацією; кілька міліціонерів отримали поранення. Після цього група активістів спробувала прорвати міліцейський ланцюг за допомогою металевих заго-

---

<sup>9</sup> <http://www.hrw.org/ru/news/2013/12/04/ukraine-izbytochnaya-sila-protiv-demonstrantov>

<sup>10</sup> Див. там же.

<sup>11</sup> Див. там же.

<sup>12</sup> <http://www.pravda.com.ua/news/2013/11/30/7003683/>

<sup>13</sup> <http://www.hrw.org/ru/news/2013/12/04/ukraine-izbytochnaya-sila-protiv-demonstrantov>

роджень. Деякі активісти також хапалися за міліцейські щити і кидали в міліціонерів камені з бруківки. Тут з'явився «Беркут», він застосував сльозогінний газ і димові гранати і став насуватися на протестувальників, б'ючи людей кийками. Свідки розповіли, що міліція була багатьох, в тому числі тих, хто поведив себе мирно або намагався сховатися на прилеглих вулицях.<sup>14</sup>

Внаслідок зіткнень постраждало багато людей. Зокрема, повідомляється про сотню постраждалих міліціонерів та солдат внутрішніх військ. Також два десятки людей отримали хімічні опіки. В Інтернеті з'явилось відео звірячого побиття бійцями «Беркуту» затриманих учасників заворушень 1 грудня під Адміністрацією Президента. На відео видно, як «беркутівці» сильно били людей ногами та кийками, при цьому люди ніякого опору не чинили, просто лежали на граніті.<sup>15</sup>

За інформацією, оприлюдненою Міністерством охорони здоров'я, за період з 30 листопада до 2 грудня в Києві за невідкладною медичною допомогою звернулися 248 осіб, з них 190 — у період між 12:00 1 грудня до 6:00 2 грудня. 139 осіб було госпіталізовано, в тому числі 76 співробітників правоохоронних органів і 3 журналіста.<sup>16</sup>

## 1.2. Побиття затриманих

4 вересня 2013 року співробітниками міліції був затриманий львів'янин Андрій Іващишин. Його схопили в під'їзді власного будинку шестеро чоловіків у цивільному одязі, скрутили, застосовуючи удари, одягли кайданки, заштовхали в автомобіль і лише тоді повідомили, що він затриманий. Зателефонувати рідним, щоб повідомити про затримання, не дозволили. Андрію показали фотографію незнайомої дівчини і сказали, що її згвалтували і вбили. Його пояснень, що він не знає людини на фото, до уваги не взяли, натомість повезли до Шевченківського райвідділу міліції міста Львова.

У райвідділі міліції його завели до кабінету, куди заходили різні люди як у форменному одязі, так і в цивільному. Кожен з них ображав затриманого брудною лайкою і вважав за потрібне вдарити. Удари наносили по всьому тілу, по голові. Потім почали одягати на голову поліетиленовий мішок, вимагаючи, щоб він зізнався у злочині. Його намагання пояснити, що в день, коли було скоєно злочин, він взагалі не був у Львові, до уваги не бралися. Незважаючи на спеку пити Андрієві не давали. Пізно увечері його перевели до іншого кабінету, там всадили на крісло і прикували до нього трьома парами кайданок.

Вранці його знову били, а потім повезли на судово-медичну експертизу, попередивши, щоб він не повідомляв «про заходи фізичного впливу», котрі до нього застосовувалися, бо буде ще гірше. Однак затриманий повідомив експертам, що численні синці на його тілі залишили правоохоронці.

---

<sup>14</sup> <http://www.hrw.org/ru/news/2013/12/04/ukraina-izbytochnaya-sila-protiv-demonstrantov>

<sup>15</sup> <http://tsn.ua/politika/berkut-po-zviryachomu-biv-zatrimanih-pid-ap-na-kolina-merzota-revolyuciya-s-ka-video-323166.html>

<sup>16</sup> <http://www.hrw.org/ru/news/2013/12/04/ukraina-izbytochnaya-sila-protiv-demonstrantov>

Майже три доби Андрія Іващишина тримали в кайданках і били, вимагаючи зізнатися у зґвалтуванні. Тортури припинили лише тоді, коли знайшли справжнього злочинця, а звільнили тільки після втручання адвоката.<sup>17</sup>

За фактом побиття Андрія Іващишина у райвідділі міліції прокуратуру міста Львова відкрито кримінальне провадження. Однак випадок з львів'янином, якого три доби катували, не даючи змоги зв'язатися з рідними і адвокатом, не оформляючи офіційно його статусу як затриманого, є свідченням того, що і після прийняття нового Кримінального процесуального кодексу, де відсутня така норма як «явка з повинною», практика роботи правоохоронців з розкриття злочинів не змінилася. Нерідко міліціонери шляхом тривалого утримування затриманих у райвідділах, через фізичне насильство і психологічний тиск намагаються зізнатися людину в скоєнні злочину.

### 1.3. Побиття особи під вартою у СІЗО<sup>18</sup>

Андрій Луньов тримався під вартою з січня 2012 року за підозрою в скоєнні злочинів за ст. 307 та 311 КК. При поміщенні в СІЗО він був поставлений на диспансерний облік в медичній частині, з огляду на те, що страждає на низку інфекційних хвороб. В ніч на 9 січня 2013 він втратив свідомість. Його ледь відкачали. Лікар поставив йому діагноз «Гостре порушення мозкового кровообігу (інсульт). Стан критичний. Потребує негайної госпіталізації в у відділення реанімації при Старобільській ЦРЛ.»

Після того, як Андрій отримав необхідну йому медичну допомогу у Старобільській ЦРЛ МОЗ, він знову був поміщений у СІЗО, при цьому він знаходився у сопорозному стані і вербальному контакту був недосяжний.

17 січня адвокат Андрія звернулася до Європейського суду з прав людини з клопотанням про невідкладне забезпечення обстеження та лікування Андрія.

На 31 січня було призначено чергове судове слухання по кримінальній справі Луньова, яке відбувається в місті Брянка. По дорозі з СІЗО до суду 30 січня Андрій перебував в ІТТ міста Алчевська (в кількох кілометрах від міста Брянка.). Приблизно о 17:25 в приміщенні ІТТ двоє співробітників міліції, стали вимагати від Л. підписати відмову від скарги в ЄСПЛ стосовно ненадання йому належного лікування та заявити, що його в СІЗО належно лікують. Для більшої переконливості міліціонери його побити. Тільки після підписання відповідної заяви його перестали бити.

Андрій та його захисник подали заяви до прокуратури м. Брянки на застосування до нього насилля працівниками міліції в ІТТ м. Алчевська. Розслідування за цією скаргою все ще триває.

Крім того, Андрій звернувся з відповідною скаргою на порушення щодо нього вимог статті 3 Конвенції про захист прав людини до Європейського суду. Наразі справа пройшла стадію комунікації з Урядом України і Андрій очікує рішення Європейського суду у його справі.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> <http://fakty.ua/169388-tri-dnya-menya-derzhali-v-rajotdele-milicii-v-naruchnikah-pytkami-zastavlyaya-soznatsya-v-iznasilovanii-i-ubijstve-devushki>

<sup>18</sup> <http://www.khpg.org/ru/index.php?id=1360239927>

<sup>19</sup> <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-122154>

#### 1.4. Побиття ув'язнених та засуджених у виправних установах

Побиття ув'язнених та засуджених в установах кримінально-виконавчої системи продовжуються. Українські в'язні масово скаржаться на побиття та неналежні умови утримання. За даними правозахисних організацій лише з початку 2013 року офіційно допомоги попросили майже дві сотні засуджених.

Дізнатися, скільки фактів побиття та знущання трапляється у колоніях, неможливо, бо відповідної статистики не існує. Їхня кількість спливає у рішеннях Європейського суду на користь засуджених та мільйонних компенсаційних стягнень з бюджету. Генпрокуратура ж звітує лише про окремі перевірки — з початку 2013 року їх провели уже майже сотню. Втім, для службовців, винних у знущаннях, такі перевірки зазвичай не мають жодних наслідків.<sup>20</sup>

**Колонія № 99 (с. Біленьке Запорізької області)** На початку нинішнього року до правозахисної організації «Об'єднання Богдана Хмельницького» надійшла інформація від ув'язнених колонії № 99 про регулярні катування і побиття. Співробітники колонії постійно б'ють ув'язнених, особливо тих, хто прибув до закладу вперше. Також такі «заходи впливу» застосовуються до тих, хто відмовляється від будь-якої роботи, навіть якщо відмова вмотивована. Однією з форм тиску на засуджених з боку охоронців є погроза обливи неслухняних сечею з пляшки, котрі охоронці постійно носять з собою. Колонія № 99 визначена для тих, хто засуджений вперше і вважається зразково-показовою.<sup>21</sup>

**Ширяєвський виправний центр УДПСУ Одеської області.** Прокуратурою Одеської області розпочато 3 кримінальні провадження відносно службових осіб Ширяєвського виправного центру УДПСУ в області за ч. 3 ст. 364, за ч. 2 ст. 365 та за ч. 1 ст. 127 КК України відповідно (зловживання владою або службовим становищем; перевищення влади або службових повноважень; катування).

Під час ранкової зарядки засуджених керівник пенітенціарного закладу всупереч волі одного з них примушував його виконувати гімнастичні вправи. Після відмови виконувати гімнастику в зв'язку із погіршенням стану здоров'я правоохоронець, бажаючи покарати ув'язненого та з метою залякування інших, наніс засудженому низку ударів гумовим кийком в область ніг, спини та голови, чим спричинив тілесні ушкодження.

Крім того, з'ясувалося, що в період лютого-квітня 2013 року один із керівників Ширяєвського ВЦ умисно утримував засуджених у дисциплінарному ізоляторі при температурі повітря +10 градусів по Цельсію, заподіявши засудженим страждання у вигляді тривалого (від 7 до 14 діб) позбавлення тепла у шкідливих для здоров'я умовах та інші насильницькі дії.<sup>22</sup>

Правозахисники склали антирейтинг «проблемних» українських колоній<sup>23</sup>:

- Олексіївська колонія № 25 (Харківська обл): побиття, самогубства, катування.
- Замкова колонія № 58 (м. Ізяслав, Хмельниччина): жахливі умови утримання.

<sup>20</sup> <http://maidanua.org/special/pk/?p=5542>

<sup>21</sup> <http://obx.org.ua/в-колони-запорожской-области-персон/>

<sup>22</sup> <http://maidanua.org/special/pk/?p=6402>

<sup>23</sup> [maidanua.org/special/pk/?p=5542](http://maidanua.org/special/pk/?p=5542)



- Виправна колонія № 89 (м. Дніпропетровськ): неналежна медична допомога.
- Кам'янська виправна колонія № 101 (Запорізька обл.): знущання та побиття.

### 1.5. Побиття журналістів

1.5.1. Уся країна стала свідком випадку із побиттям журналістів 5-го каналу та видання «Коммерсантъ» під час масових заходів 18 травня 2013 року

Напад на журналістку 5 каналу Ольгу Сніцарчук та фотокореспондента видання «Коммерсант-Україна» Владислава Содея 18 травня 2013 року стався біля будівлі головного управління МВС міста Києва на вулиці Великій Житомирській, коли вони здійснювали свою професійну діяльність. На журналістів напали близько 10 людей в спортивних костюмах. За словами Содея, міліція не втручалася в інцидент, хоча журналісти неодноразово просили правоохоронців захистити їх.

За його словами, чоловіки побили їх до крові, зокрема в Сніцарчук розбита губа та побиті руки, телефон також розбитий. Сам Содей, який намагався її захистити, також отримав легкі ушкодження. Він залишився на місці події оформлювати протокол про злочин, в той час як Сніцарчук забрали до лікарні швидкої допомоги для зняття побоїв.<sup>24</sup>

У заяві Незалежної медіапрофспілки України (НМПУ) йшлося про те, прокуратура відкрила кримінальне провадження щодо бездіяльності правоохоронців під час нападу на Ольгу Сніцарчук і Влада Содея лише через гостру реакцію журналістської спільноти. Коли пристрасі вгамувалися, справу закрили. У медіапрофспілці впевнені: «Прокуратура покриває міліцію, яка регулярно заплющує очі на те, що б'ють журналістів. Мало того, як з'ясувалося, нападники на журналістів діють під патронажем міліції. Прокуратура не бажає покласти цьому край».<sup>25</sup>

Комісія з журналістської етики з прикрістю констатувала, що цей обурливий випадок став свідченням загрозливої тенденції. Чинівництво, правоохоронці, приватні структури чи окремі громадяни ігнорують чинне законодавство про інформаційний простір.

Намагання журналістів чесно виконати свою роботу все частіше закінчуються побиттями, зіпсутою технікою, образами.<sup>26</sup>

## 2. ЗАКОНОДАВСТВО

20 листопада 2012 року набув чинності новий КПК. Стосовно низки новелл, які мали підвищити гарантій захисту від катування та сприяти проведенню ефективного розслідування зазначалося у попередній доповіді.

---

<sup>24</sup> <http://www.pravda.com.ua/news/2013/05/18/6990166/>

<sup>25</sup> <http://sprotiv.org/2013/07/27/prokuratura-pokrivaye-miliciyu-u-spravi-pobittya-zhurnalistiv/>

<sup>26</sup> <http://www.cje.org.ua/statements/117/>

У цій доповіді ми намагаємося проаналізувати, чи виправдалися сподівання, які покладалися у цьому контексті на новий УПК.

Так, зокрема, положення нового КПК України, які передбачають обов'язковість порушення кримінальної справи у всіх випадках існування обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення (стаття 214 КПК), мали вирішити неодноразово констатовану в рішеннях Європейського суду проблему численних відмов у порушенні кримінальної справи за відповідними скаргами осіб та провести усі необхідні слідчі дії, що має вирішити проблему невжиття усіх необхідних слідчих дій для збору доказів під час проведення розслідування.

Однак Голова Комітету з питань законодавчого забезпечення питань правоохоронної діяльності А. Кожем'якін на зустрічі з експертами Ради Європи 19 лютого 2013 року звернув увагу на суттєві викривлення у застосуванні нового КПК, при цьому «основна проблема його застосування — відкритий саботаж з боку органів досудового розслідування»<sup>27</sup>

Експертами було висловлено думку, що стадія порушення кримінальної справи та будь-яка перевірка перед внесенням заяви до Єдиного реєстру досудових розслідувань (ЄРДР) — це «сіра сфера», невідконтрольна закону, в якій відбуваються основні фальсифікації. Тобто міжнародні експерти підтримали такий порядок реєстрації заяв (без попередньої перевірки) як запобіжник катувань і масових фальсифікацій, що раніше відбувалися на етапі порушення кримінальної справи.

У результаті частина перша статті 214 КПК зобов'язує вносити заяву до реєстру невідкладно, але не пізніше 24 годин після її подання. Частина четверта чітко забороняє відмову у прийнятті та реєстрації заяви.

Але за дев'ять днів до початку дії нового КПК Генеральний прокурор своїм наказом вніс зміни до інструкції про порядок ведення цього реєстру. Фактично ці зміни дають право правоохоронним органам протягом семи днів проводити не передбачену законом і не прописану в законі перевірку заяви до внесення її до Реєстру. Тобто інструкцією спотворено одну з головних ідей кодексу — усунення людського чинника від прийняття рішення про початок розслідування. Ця інструкція, по суті, підміняє закон, стоїть над нормами КПК. Тобто інструкцією повернуто старий порядок прийому заяв про злочини, але ще більш спотворений.

За повідомленням А. Кожем'якіна, комітет кожену добу отримує оперативну інформацію з МВС України, з неї добре видно, що правоохоронці на свій розсуд визначають, реєструвати заяву про кримінальне правопорушення чи ні. В результаті невідомо де ховається половина із заяв громадян. За 9 лютого 2013 року відмовлено у реєстрації 2615 заяв і повідомлень. За 15 лютого — в порушення статті 214 КПК відмовлено у реєстрації 2550 заяв і повідомлень.

Тут нюанс полягає в тому, хто визначає, має це повідомлення ознаки кримінального правопорушення чи ні. Оскільки такі критерії в кодексі не встановлені, наявність чи відсутність таких критеріїв вирішується правоохоронцями на їх власний розсуд.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Див. там же

<sup>28</sup> <http://copwatch.fri.com.ua/?p=280>

Внаслідок внесення змін у 2013 році до вищезазначеного положення, норма, яка передбачала семиденну перевірку була вилучена. Втім, беручи до уваги статистичні дані, наведені А. Кожем'якіним, очевидно, що за час, поки вона діяла, ідеї невідкладного початку розслідування було нанесено непоправної шкоди, оскільки до ЄРДР не були внесені тисячі заяв громадян про злочини.

Новим КПК України в цілому детально врегульовано питання прийнятності доказів у кримінальному процесі. Так, КПК у частині 1 статті 87 дуже жорстко проводить доктрину «плодів отруєного дерева», коли визнаються недопустимими не лише ті докази, які безпосередньо отримані внаслідок порушення, а також і докази, які не були б отримані, якби не були отримані перші. Таким чином, допустимі самі по собі докази, отримані за допомогою відомостей, джерелом яких є недопустимі докази, стають недопустимими. Така конструкція доказового права має змусити органи розслідування поводити себе дуже обережно, оскільки будь-які сумніви щодо добровільності отримання тих чи інших доказів можуть мати фатальні наслідки для всього доказового матеріалу, зібраного під час розслідування. Але ці положення матимуть практичний ефект лише за умови, що суди будуть добросовісно тлумачити відповідні положення Кодексу<sup>29</sup>.

При цьому, істотними порушеннями прав людини та основоположних свобод, внаслідок допущення яких докази визнаються недопустимими, є, зокрема, порушення права людини на захист, отримання показань чи пояснень від особи, яка не була повідомлена про своє право відмовитися від дачі показань і не відповідати на запитання, чи їх отримання з порушенням цього права, отримання свідчень від свідка, який надалі буде визнаний підозрюваним чи обвинуваченим в цьому кримінальному провадженні.

Відповідно до нового КПК України участь захисника у справі за обвинуваченням у вчиненні особливо тяжких злочинів є обов'язковим. Підозрюваний, обвинувачений має право відмовитися від захисника. При цьому така відмова має відбуватися виключно в присутності захисника після надання можливості для конфіденційного спілкування. Відмова від захисника фіксується у протоколі процесуальної дії. Відмова від захисника не береться у випадку, якщо його участь обов'язкова. У такому випадку, якщо підозрюваний, обвинувачений відмовляється від захисника і не залучає іншого захисника, захисник повинен бути залучений в установленому порядку для захисту за призначенням.

2 червня 2011 року був прийнятий закон України «Про безоплатну правову допомогу», який визначає зміст права на безоплатну правову допомогу, порядок реалізації цього права, підстави та порядок надання безоплатної правової допомоги, державні гарантії щодо надання безоплатної правової допомоги.

З початку 2013 року розпочали діяльність Центри з надання безоплатної правової допомоги (БПД), які за законом «Про безоплатну правову допомогу» мають забезпечувати участь адвоката в якості захисника осіб, які переслідуються кримінальним порядком і не можуть залучити його самостійно, або у випадках, коли цього потребують інтереси правосуддя. Для забезпечення права на захист осіб з пер-

---

<sup>29</sup> <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1362642458>

шого моменту затримання був прийнятий Порядок інформування центрів БПД про випадки затримання осіб, які охоплює як затримання підозрюваного у вчиненні злочину, так і адміністративне затримання<sup>30</sup>. негайно після фактичного затримання посадова особа, яка його здійснила (а якщо вона цього не зробить, то посадова особа, відповідальна за перебування затриманих), має повідомити про це відповідний центр БПД, який забезпечує прибуття до місця тримання затриманої особи адвоката, за загальним правилом, впродовж години з моменту надання цього доручення адвокату. В дійсності органи розслідування порушують обов'язок негайного інформування про затримання, і роблять це на власний розсуд, зазвичай, з моменту офіційної реєстрації затримання.

Також існує проблема із прибуттям адвокатів до затриманої особи у сільській місцевості, де центри БПД не забезпечені адвокатами. Тому, в таких випадках, від затриманої особи відбирається письмова відмова від адвоката, хоча зазначеним Порядком передбачено, що відмова від адвоката має здійснюватись в його присутності. Існує й інший спосіб обійти вимогу про виклик адвоката із центру БПД, коли нібито затриманий має намір сам запросити адвоката, але насправді ніякий адвокат до нього не приходять. Слід зазначити, що розмір оплати адвокатів, які приїждять до органу досудового розслідування для надання правової допомоги затриманій особі, є настільки низьким, що мотивує адвокатів якнайшвидше залишити місце тримання затриманого. Можна сказати, що введення до дії системи БПД не стало тим чинником, який змінив ситуацію з використанням незаконного насильства під час досудового розслідування.

Новий КПК містить положення про створення Державного бюро розслідувань для розслідування злочинів співробітників правоохоронних органів. До створення Державного бюро розслідувань функції розслідування за скаргами на жорстоке поводження покладаються на прокуратуру.

Майже завжди жорстоке поводження застосовувалося з метою отримання від затриманого зізнання у вчиненні злочину, оскільки питання прийнятності доказів у кримінальному процесі є ключовим для забезпечення правомірності останнього. У цьому контексті необхідно підкреслити, що на відміну від Кодексу, чинного до 20 листопада 2012 року новий КПК України не містить положень, які дозволяють використовувати у кримінальному процесі зізнання, отримані на стадії досудового слідства. Так, відповідно до статті 95 («Показання») КК України, суд може обґрунтовувати свої висновки лише на показаннях, які він безпосередньо сприймав під час судового засідання або отриманих у порядку, передбаченому статтею 225 («Допит свідка, потерпілого під час досудового розслідування в судовому засіданні») цього Кодексу. Суд не вправі обґрунтовувати судові рішення показаннями, наданими слідчому, прокурору, або посилатися на них.

На жаль, слід констатувати, що практика катувань у райвідділках продовжується. Втім, як повідомлялося вище, за статистичними даними, доступними Омбудсману, кількість скарг на катування у міліції значно зменшилась.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1172-2012-%D0%BF>

<sup>31</sup> <http://www.pravda.com.ua/news/2013/08/22/6996472/>

### 3. ЩОДО «АНТИТЕРОРИСТИЧНОГО» ПІДРОЗДІЛУ

У попередніх річних доповідях повідомлялося про створений у 2005 році ніби-то для антитерористичних цілей спеціального підрозділ<sup>32</sup>, який використовувався для цілей масового побиття в установах кримінально-виконавчої системи з метою залякування засуджених та підслідних осіб.

Масове побиття в'язнів таким спецпідрозділом було детально описане в рішеннях Європейського суду з прав людини у справах «Давидов та інші проти України» (*Davydov and Others v. Ukraine*)<sup>33</sup> та «Карабет та інші проти України» (*Karabet and Others v. Ukraine*)<sup>34</sup>. У цих справах Європейський суд визнав порушення Україною статті 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у зв'язку із масовим побиттям засуджених.

З огляду на висновки Європейського суду щодо неприпустимості застосування військових формувань для залякування й побиття, у річних доповідях неодноразово було рекомендовано ліквідувати спеціальний антитерористичний підрозділ та припинити практику застосування масового побиття в кримінально-виконавчих установах та слідчих ізоляторах.

Однак, Уряд, зробивши спершу крок у напрямку скасування зазначеного антитерористичного підрозділу (рішення про державну реєстрацію вищезазначеного наказу ДДВП України про створення цього спецпідрозділу було скасовано на підставі висновку Міністерства юстиції № 15/88 від 24.12.2007 р.<sup>35</sup>, і 14 січня 2008 р. його було виключено з Державного реєстру нормативно-правових актів), згодом яскраво продемонстрував ігнорування вказівок Європейського суду у справах Карабета та Давидова.

Так, 3 липня 2013 року Міністерством юстиції України було видано новий наказ, яким затверджено Положення про територіальне (міжрегіональне) воєнізоване формування Державної кримінально-виконавчої служби України.<sup>36</sup> Відтак «антитерористичний підрозділ» продовжує існувати.

### 4. ЩОДО РОЗСЛІДУВАНЬ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ

За статистикою ГП України<sup>37</sup> та її відповіддю на запит, надісланий ХПГ, з набранням чинності новим КПК кількість зареєстрованих кримінальних правопорушень за статтею «Катування» у порівнянні із попередніми роками залишилась практично незмінною, що підтверджує думку про те, що така правова кваліфікація незаконного насильства з боку співробітників правоохоронних органів майже не застосовується. Майже в 80 разів у порівнянні із першим кварталом 2012 року зросла кількість

---

<sup>32</sup> <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0138-06>

<sup>33</sup> <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-99750>

<sup>34</sup> <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-115886>

<sup>35</sup> <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0015323-07>

<sup>36</sup> <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1133-13>

<sup>37</sup> <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>

zareestrovanih zayav pro vchinennya kriminal'nogo pravoporushennya «Perevishchennya vladi abo sluzhbovix povnovažen'». Vochevid', sho iz priynnyattya novogo KPK mala buti virishena problema iz vidkryttiam kriminal'nogo provadzhennya za skargami (zayavami) na katuвання. Prote, za velikim rakhunkom ce ne zminilo situatsiyu iz prityagnenniam do vidpovidal'nosti vinnix osib, oskyl'ki kilykist' sprav (provadzhenn'), napravlenix z obvinuvальними akтами do sudu zalishilas' praktichno na tomu zh rivni i skladae trokhi bil'she 1% vid zagal'noyi kilykosti zayav pro taki zlochini.

9 kvitnya 2013 roku na vikonannya pilotnogo rishennya u spravі Kavertzina Ukrayn's'kyi Uryad надав Komitetu Ministriv Rady Evropy global'nyi plan dii (DH-DD (2013)411)<sup>38</sup>, yakyy vkluchae v sebe tsilu nizku zakhodiv yak sho do zabezpechennya efektyvnosti rozsliduvannya, tak i poperedzhennya poganogo povodzhennya z боку militsii.

Tak, do zakhodiv z metoju poperedzhennya zhorstokogo povodzhennya z боку militsii nalezhatsya:

- stvorennya natsional'nogo preventivnogo mekhanizmu (NPM) vidpovidno do vymoگ Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання;
- pidvishchennya kvalifikatsii vidpovidnix derzhavnix agentiv;
- noveli novogo KPK, zokrema, sho do yuridichnogo predstavnytva pidozruvanih/obvinuvacheniх u kriminal'nyi spravі, pitan'nya, pov'yazanoго z otrymanniam dokaziv ta ix dopustimosti u kriminal'nomu provadzhenni, vprovadzhennya posadi slidchogo suddi;
- vikorystannya video-pristroiv u mis'cyah trymannya pid vartoju.

Sho stosuetsya zakhodiv z metoju zabezpechennya efektyvnosti rozsliduvannya skarg na zhorstoke povodzhennya z боку politsii, Uryad Ukrayni u global'nomu plani povidomiv Komitet Ministriv Rady Evropy pro take:

- vidpovidno do novogo KPK, povnomashtabne rozsliduvannya pochinaetsya, yak til'kyi povidomlennya pro kriminal'ne pravoporushennya zanosyt'sya do Єдиного реєстру досудових розслідувань, тобто, стадія попередньої перевірки, яка існувала відповідно до старого KPK 1960 року, і яка неодноразово критикувалася Європейським судом, скасована;
- vidpovidno do novogo KPK, status zhertvi formalizovaniy i vkluchae v sebe nizku protsesual'niх prav;
- Derzhavne byuro rozsliduvaniy, яке буде займатися, зокрема, розслідування скарг на жорстоке поводження міліцією, буде створене не пізніше 2017 року.<sup>39</sup>

Stvorennya Derzhavnogo byuro rozsliduvaniy, yak nezalezhnogo organu (bez zhodnix ierarhichnix abo institutsiynix zv'yazkiv mizh byuro ta Ministerstvom vnutrishniх sprav чи General'noyu prokuraturoyu) upovnovaženogo provoditi rozsliduvannya skarg na poganе povodzhennya z боку pracivnikiv militsii, spravdi moze virishiti sistemnu problemu neefektivnogo rozsliduvannya, яке zazvichay provodit'sya organami prokuratury.

---

<sup>38</sup> <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2297998&SecMode=1&DocId=2004126&Usage=2>

<sup>39</sup> Див. там же.

Адже неспроможність прокуратури провести ефективне розслідування таких скарг в значній мірі спричинена тим, що вона не є, по суті, незалежним органом. Так, прокуратура має функції, які призводять до «конфлікту інтересів» в її діяльності: з одного боку саме прокуратура відповідає за перевірку законності дій міліції, а з іншого — прокуратура підтримує обвинувачення у суді, а відтак, має тісні професійні зв'язки з працівниками міліції.

Отже, створення Державного бюро розслідувань є однією з найголовніших задач, передбачених глобальним планом Уряду з метою забезпечення ефективного розслідування скарг на катування працівниками міліції.

Однак, на даний момент бюро не створене. Відтак, український уряд ще має виконати значну роботу для подолання системної проблеми неефективного розслідування скарг на катування.

### 5. ПРАКТИКА НАЦІОНАЛЬНИХ СУДІВ

#### 5.1. Судова практика притягнення до відповідальності правоохоронців

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

Засудження міліціонерів за статтями, іншими, ніж стаття 127 КК України, та звільнення правоохоронців з правоохоронних органів, у результаті чого на момент винесення вироку вони уже є цивільними особами, спотворює судову статистику притягнення до кримінальної відповідальності правоохоронців за катування.

За 6 місяців 2013 року до суду направлено 38 кримінальних проваджень стосовно 65 працівників міліції за правопорушення, пов'язанні з катуванням та іншим жорстоким поведінням<sup>40</sup>.

На жаль, доволі часто суди демонструють надмірну мягкість по відношенню до «катів у погонах», що породжує почуття безкарності у правоохоронців, які застосовують тортури під час виконання своїх функцій. Нижче наведені приклади кількох судових справ щодо правоохоронців, які обвинувачувалися у застосуванні жорстокого поведіння у ході виконання своїх службових обов'язків.

##### 5.1.1. Щодо справи двох Феодосійських міліціонерів

У березні 2013 року Феодосійський міський суд розглянув кримінальну справу стосовно співробітників кримінального розшуку феодосійської міліції. Правоохоронців звинувачували в знущанні над затриманими за підозрою про здійснення крадіжки.

---

<sup>40</sup> [http://eng-new.kafanews.com/novosti/70083/65-militsionerov-v-ukraine-poschitali-vinovnymi-v-pytakakh\\_2013-08-22](http://eng-new.kafanews.com/novosti/70083/65-militsionerov-v-ukraine-poschitali-vinovnymi-v-pytakakh_2013-08-22)

Міліціонери затримали таксиста, що працював у нічну зміну, і його дружину і впродовж доби з них вибивали зізнання у злочині. Таксиста били без перевищення з 10 до 12 години наступного дня і душили мотузкою, дружині погрожували фізичною розправою і груповим зґвалтуванням.

Мотивом стало бажання поліпшити показники з розкриття злочинів. Встановивши, що співробітники міліції застосовували тортури, щоб вибити у затриманого зізнання, суд все ж звільнив їх від реального строку відбування покарання.

У вирок, котрий опубліковано в Єдиному державному реєстрі судових рішень, зазначено, що керуючись статтею 365 КК України (перевищення влади чи службових повноважень), суд приговорив двох співробітників феодосійської міліції до п'яти років позбавлення волі з позбавленням права працювати в правоохоронних органах терміном до 3 років. Але, згідно зі статтею 75 КК України, суд звільнив міліціонерів від основного покарання з випробувальним терміном на два роки.<sup>41</sup>

#### 5.1.2. Щодо справи экс-міліціонера Олександра Фартушного

У травні цього року було звільнено колишнього помічника оперуповноваженого Корабельного райвідділу міліції міста Николаєва Олександра Фартушного.

9 січня 2013 року Центральний суд міста Николаєва приговорив экс-міліціонера за побиття трьох студентів до чотирьох років позбавлення волі і штрафу в розмірі 8700 гривень.

Однак колишній співробітник міліції оскаржив вирок суду першої інстанції, і Апеляційний суд Николаївської області скасував вирок.<sup>42</sup>

#### 5.1.3. Щодо справи экс-міліціонера Дмитра Караджи

Овідіопольський районний суд Одеської області повністю виправдав колишнього заступника начальника місцевого райвідділу внутрішніх справ Дмитра Караджу<sup>43</sup>.

Навколо цього офіцера тривалий час виникали скандали через його сумнівні методи «боротьби з криміналом». У суді йому інкримінували два злочинних епізоди, коли співробітники РВВС знущалися і били затриманого місцевого жителя, котрий управляв мопедом в стані наркотичного сп'яніння та коли били іншого затриманого під час знімання відбитків пальців.

Факти набули гласності тому, що правоохоронці знімали свої «розваги» на мобільний телефон і демонстрували ролики рідним і знайомим. Коли прокуратура відкрила за цими фактами кримінальну справу, всі причетні правоохоронці і заступник начальника райвідділу Караджи були відразу ж звільнені за статтею «дискредитація органів».

Однак, як правило, міліціонери, котрі допустили порушення закону звільняються з органів з більш м'якими формулюваннями. Найчастіше — за власним бажанням. І постають перед судом вже не як правоохоронці, а як цивільні особи.

---

<sup>41</sup> [http://kafanews.com/novosti/60850/sud-dal-otsrochku-feodosiyskim-militsioneram\\_2013-03-07](http://kafanews.com/novosti/60850/sud-dal-otsrochku-feodosiyskim-militsioneram_2013-03-07)

<sup>42</sup> <http://news.pn/ru/criminal/87769>

<sup>43</sup> <http://dumskaya.net/news/v-odesskoj-oblasti-razvalilos-esche-odno-pytochn-029283/>



### 6. ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ

У справі «Самойлович проти України» (*Samoylovich v. Ukraine*) (заява № 28969/04, рішення від 16.08.2013 р.) заявник впродовж всього періоду тримання його під вартою (з серпня 1999 року до серпня 2006 року) скаржився на нестачу фізичних вправ на свіжому повітрі та погане харчування, погані санітарні умови, у зв'язку з чим Суд встановив порушення статті 3 Конвенції.

У справі «Баріло проти України» (*Barilo v. Ukraine*) (заява № 9607/06, рішення від 16 серпня 2013 р.) Європейський суд встановив, що заявниця не була забезпечена відповідною медичною допомогою впродовж її тримання під вартою і що умови її тримання під вартою в ІТТ в м. Саки становили нелюдське та таке, що принижує гідність, поводження. Хоча заявниця перебувала у вищезазначених умовах всього 10 днів, вона зазнала страждань, які сильно погіршили і так її кволе здоров'я.

У справі «Гавула проти України» (*Gavula v. Ukraine*) (заява № 52652/07, рішення від 7 жовтня 2013 р.) Суд відзначив, що сукупність таких факторів, як перенаселеність та незадовільний стан гігієни, від яких заявник потерпав впродовж значного періоду часу, є достатніми для того, щоб дійти висновку, що умови тримання заявника в Київському СІЗО становили нелюдське та таке, що принижує гідність, поводження.

У справі «Кобернік проти України» (*Kobernik v. Ukraine*) (заява № 45947/06, рішення від 25 липня 2013 р.) Суд вирішив, що матеріальні умови тримання заявника під вартою в СІЗО, зокрема: 1.5 м<sup>2</sup> площі камери на одного затриманого, недостатня вентиляція, погані санітарно-гігієнічні умови та неізольований туалет, становили поводження, що принижує гідність.

У справі «Васильчук проти України» (*Vasylchuk v. Ukraine*) (заява № 24402/07, рішення від 13 вересня 2013 р.) заявниця стверджувала, що один з працівників міліції навмисне штовхнув її на землю, і вона, не маючи змоги підвестись, змушена була повзти всередину приміщення, і, таким чином, зазнала поводження, що суперечить ст. 3 Конвенції. Взавши до уваги наявні докази, Суд не зміг дійти висновку поза розумним сумнівом щодо того, чи зазнала заявниця зазнала поводження, що суперечить ст. 3 Конвенції. Суд дійшов висновку, що розслідування в справі заявниці не було ефективним, що не відповідає вимогам ст. 3 Конвенції.

У справі «Вітковський проти України» (*Vitkovskiy v. Ukraine*) (заява № 24938/06, рішення від 26 вересня 2013 р.) Європейський суд, беручи до уваги ушкодження заявника, задокументовані у висновку медичного експерта, не має жодних сумнівів, що заявник зазнав поводження, що суперечить ст. 3 Конвенції, навіть за відсутності будь-яких доказів, що доводять твердження заявника з приводу того, що на його пальці та тестікули чинили вплив електричним струмом. Суд також зазначає, що умови тримання, на які скаржиться заявник, а саме: незадовільна гігієна постільної білизни, нашість комах-паразитів перевищили допустимий поріг, передбачений ст. 3 Конвенції. Суд стверджує, що заявник не отримував належної медичної допомоги під час його тримання під вартою. Суд дійшов висновку, що заявник був позбавлений ретельного та ефективного розслідування за його заявою з приводу того, що він зазнав жорстокого поводження з боку міліції.

У справі «Юрій Ілларіонович Щокін проти України» (*Yuriy Illarionovich Shchokin v. Ukraine*) (заява № 4299/03, рішення від 3 жовтня 2013 р.) Суд зазначив, що держава порушила свій обов'язок оберігати життя сина заявника, котрий потрапив під її нагляд і був в особливо вразливій ситуації у зв'язку з його триманням під вартою через загрозу репресій щодо нього після спроби сина заявника втекти. Суд дійшов висновку, що мало місце катування у розумінні ст. 3 Конвенції та неефективне розслідування цього інциденту.

У справі «Волошин проти України» (*Voloshyn v. Ukraine*) (заява № 15853/08, рішення від 10 жовтня 2013 року) заявник скаржився на щоденні дворазові обшуки заявника впродовж всього періоду тримання його під вартою (з 10 до 18 червня 2004 р.), під час яких заявникові наказували повністю роздягатись, його поміщали в залізну клітку, штовхали кийками та змушували розводити сідниці. Заявник також скаржився на незадовільні санітарно-гігієнічні умови тримання, зокрема відсутність постільної білизни, нашість комах-паразитів, неізольований туалет, відсутність засобів гігієни. Європейський Суд визнав, що умови тримання заявника під вартою становили поведження, що принижує гідність

У справі «Таран проти України» (*Taran v. Ukraine*) (заява № 31898/06, рішення від 17 жовтня 2013 року) Європейський Суд визнав порушення гарантій, передбачених ст. 3 Конвенції, оскільки скарги заявника на умови тримання його під вартою та транспортування є детальними та послідовними. Ці скарги стосуються специфічних тверджень щодо транспортування заявника у металевій клітці. Суд вважає, що повідомлення заявника, яких Уряд не спростував, достатньо підтверджуються міжнародними та внутрішніми доповідями, розглянутими Судом у справах *Яковенка* та *Коктиша*, і висновками Суду в тих випадках, що стосуються умов утримання в Севастопольському ІТТ та способу перевезення між Севастопольським ІТТ та Сімферопольським СІЗО.

У справі «Сергій Савенко проти України» (*Sergey Savenko v. Ukraine*) (заява № 59731/09, рішення 24 жовтня 2013 р.) Європейський Суд вважає, що влада не вжила належних заходів для того, щоб встановити обставини виникнення пошкоджень у заявника. Зокрема, свідчення заявника і його співкамерника не співпадають у повному обсязі, не було встановлено, наприклад, чи справді заявник використовував сіль, щоб посилити біль від своїх ушкоджень, як стверджує його співкамерник, і, якщо так — як заявник зміг дістати сіль у карцері. У світлі вищевикладеного, Суд вважає, що влада не змогла надати правдоподібне пояснення етіології травм заявника і не змогла спростувати твердження заявника про жорстоке поведження з боку працівників колонії. З цієї причини Суд вважає, що у цій справі мало місце нелюдське і принижуюче гідність поведження та не було ефективного розслідування.

У справі «Тарасов проти України» (*Tarasov v. Ukraine*) (заява № 17416/03, рішення від 31 жовтня 2013 р.) заявник отримав численні ушкодження, походження яких повністю не встановлено. Уряд не заперечив посилення заявника на висновок судово-медичного експертного бюро м. Донецька, як на доказ того, що він зазнав жорстокого поведження. Також з матеріалів справи не видно, щоб національні органи влади повністю дослідили можливий причинний зв'язок між стверджуваним жорстоким поведженням та інвалідністю заявника, яка виникла під час тримання його під вартою, що

змусило заявника відвідувати судові засідання на ношах. Європейський Суд визнав таке поведження із заявником катуванням.

У справі «Сізарев проти України» (*Sizarev v. Ukraine*) (заява № 17116/04, рішення від 17 квітня 2013 р.) заявник скаржився, зокрема, на переповненість камери, нестачу природного світла, жахливі санітарні умови (відсутність меблів в камері, неізолюваний туалет, відсутність питної води), неможливість здійснювати щоденні прогулянки на свіжому повітрі з урахуванням того. Взявши до уваги, що заявник потрапив у такі умови відразу після випуски з лікарні, Європейський Суд визнав несумісним із ст. 3 Конвенції тримання заявника під вартою понад два тижні у зазначених умовах. Суд також вбачає порушення ст. 3 Конвенції у тому, що держава не змогла гарантувати безпеку заявника під час тримання під вартою в ІТТ м. Євпаторії, а відтак відповідальна за жорстоке поведження, якого він зазнав від співкамерника. Крім того, Суд вирішив, що національні органи влади не провели ефективного розслідування цього інциденту. Що стосується застосування наручників до заявника в лікарні, до Суд дійшов висновку, що цей захід був невідповідним до вимог безпеки і не виправданим приниженням, враховуючи, що вікна його палати були заґратовані, двері були зачинені на замок, а його самого увесь час вартували троє охоронців. Відтак, мало місце нелюдське та таке, що принижує гідність, поведження відносно заявника у цій справі.

У справі «Герашченко проти України» (*Gerashchenko v. Ukraine*) (заява № 20602/05, рішення від 7 листопада 2013 р.) Європейський Суд відзначає, що відсутність інформації у медичному висновку, виданому нейрохірургом, про будь-які ушкодження заявника, отримані, за його словами, внаслідок побиття працівниками міліції, не може бути доказом того, що заявник цих ушкоджень не зазнавав, оскільки межі обстеження заявника нейрохірургом були дуже вузькі і полягали у виявленні травм неврологічного характеру, а не в оцінюванні загального стану здоров'я заявника, а також встановлення наявності чи відсутності фізичних ушкоджень. Суд вбачає порушення ст. 3 Конвенції, оскільки Уряд не надав жодної правдоподібної версії виникнення в заявника ушкоджень (забою правої нирки), а тому є підстави стверджувати, що ці ушкодження заявник отримав під час або після його затримання міліцією.

У справі «Білоусов проти України» (*Belousov v. Ukraine*) (заява № 4494/07 рішення від 7 листопада 2013 р.) Європейський Суд визнав неправдоподібною версією працівників міліції з приводу того, що заявник після його виклику на допит добровільно зізнався у вчиненому ним злочині, а потім завдав собі численних ушкоджень, які змогли припинити лише самі працівники міліції. У контексті вищезазначеного та враховуючи те, що жорстоке поведження щодо заявника чинилось кількома працівниками міліції водночас за зачиненими дверима, знущанням яких заявник не мав змоги протистояти, і те, що фізичний біль заявника, пов'язаний із завданням йому ушкоджень, посилювався відчуттями безпорадності, гострим стресом та занепокоєнням, що також стосується оцінки серйозності жорстокого поведження, якого зазнав заявник, і яке було навмисним, тривало кілька годин поспіль і було спрямоване на отримання від нього зізнання у скоєнні злочину, Суд визнав жорстоке поведження щодо заявника катуванням.

## 7. ЩОДО НАЦІОНАЛЬНОГО ПРЕВЕНТИВНОГО МЕХАНІЗМУ

Згідно зі змінами до закону «Про Уповноваженого з прав людини», які 2 жовтня 2012 року ухвалили парламентарії, омбудсмен може без попереджень відвідувати місця тримання людей: ізолятори, кімнати для затриманих, військові частини, спеціальні приймальники, дисциплінарні батальйони, гауптвахти, тощо. Права Уповноваженого і делегованих ним осіб значно розширено: кількість візитів до місць несвободи — необмежена, «ревізори» можуть опитувати затриманих з метою отримання інформації. У своїй діяльності щодо запобігання катувань, Уповноважений може залучати громадські організації, приміром, для моніторингу пенітенціарних установ на підставі окремого письмового доручення.<sup>44</sup>

Моніторинг показав, що суттєвою перешкодою на шляху створення національного превентивного механізму став брак коштів. З одного боку, попередній Омбудсман залишила свою посаду, практично вичерпавши бюджет на наступний рік. З другого боку, фінансування національного превентивного механізму не передбачено бюджетом через відсутність у минулому такого напрямку діяльності Уповноваженого. Вихід довелось шукати і було знайдено за допомогою фандрейзінгу. Так, усе офісне обладнання для повноцінної роботи структурного підрозділу було надано у вигляді безповоротної благодійної допомоги Офісом UNDP в Україні. На профільне навчання співробітники Департаменту направляються при потребі за рахунок грантів, залучених неурядовими організаціями, які займаються цією діяльністю.<sup>45</sup>

На 2013 рік був прийнятий закон «Про внесення змін до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» щодо національного превентивного механізму», який передбачає видатки на фінансування національного превентивного механізму з державного бюджету. Але залишаються проблеми, пов'язані з процедурами, що регулюють діяльність державних органів. Омбудсман не має можливості фінансувати моніторингові виїзди громадських діячів. Саме тому питання адекватного матеріального забезпечення регулярної моніторингової діяльності в рамках національного превентивного механізму залишається відкритим.<sup>46</sup>

Також необхідно зазначити, що у разі звернення до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини у більшості випадків звернення та скарги переадресовуються до органів прокуратури, яка за рідким винятком не знаходить порушень закону з боку працівників правоохоронних органів. Прикладом цього може слугувати згадана вище справа Луньова, якого було побито в Алчевському ІТТ через звернення до Європейського суду з прав людини про застосування щодо нього Правила 39 Регламенту Суду. За цим фактом потерпілий звернувся із скаргою до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, яка, у свою чергу, просто переадресувала його звернення до органів

---

<sup>44</sup> «Всю відповідальність за боротьбу з катуванням у тюрмах поклали на омбудсмена», Інтернет — видання «Європа» від 06.11.2012 — <http://europe.newsru.ua/article/16358398>

<sup>45</sup> «Національний превентивний механізм на базі моделі «Омбудсман +», Діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини — Доповідь правозахисних організацій «Права людини в Україні — 2012», Українська Гельсінська спілка з прав людини, 2013.

<sup>46</sup> Див. там же.

прокуратури. Більш ефективною є практика реагування Омбудсмана у формі внесення акту реагування до органів державної влади, оскільки така практика вимагає вжиття заходів державними органами, а відтак має більше шансів покращити умови тримання у місцях несвободи, ніж розслідування, які проводяться прокуратурою за зверненнями Омбудсмана.

Крім того, відповідно до доручення, яке видається Омбудсманом представникам недержавних організацій, такі особи можуть здійснювати моніторинг місць несвободи лише за участі працівників Секретаріату Омбудсмана. Відтак, незрозуміла природа такого доручення і мета його видачі, оскільки його наявність не дає права монітору відвідати місце несвободи без працівника Секретаріату Уповноваженого ВРУ з прав людини. У той же час, на наш погляд, немає жодної необхідності в дорученні, якщо монітор відвідує колонію чи інше місце несвободи разом працівником офісу Омбудсмана.

### 8. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Створити незалежний орган для проведення ефективного розслідування тверджень про застосування катувань правоохоронцями та працівниками кримінально-виконавчої системи.

2. Ліквідувати спеціальний «антитерористичний підрозділ», створений наказом Міністерства юстиції України від 3 липня 2013 року.

3. Державні органи мають визнати дійсний масштаб катувань. Для цього правоохоронні органи, установи кримінально-виконавчої системи та суди мають вести статистичний облік випадків катувань та оприлюднювати свої статистичні дані.

4. Правоохоронці, щодо яких порушені кримінальні справи за повідомленнями про застосування ними катувань, мають бути відсторонені від своїх посадових обов'язків на час проведення розслідування, але не звільнені до винесення вироку національним судом.

5. Правоохоронні органи мають вживати заходів для формування «нульової толерантності» до застосування жорстокого поводження серед своїх співробітників.

6. Внести зміни у положення статті 127 КК України для того, щоб вона відповідала вимогам Конвенції ООН проти катувань.

7. Продовжувати спільну роботу Омбудсмана та НДО щодо здійснення моніторингу місць несвободи. Удосконалити модель НПМ, дозволивши моніторам з сектору НДО відвідувати місця несвободи за лорученням без працівника офісу Омбудсмену.

8. Передбачити кошти у державному бюджеті для фінансування регулярної моніторингової діяльності в рамках національного превентивного механізму.

9. Омбудсмену необхідно збільшити практику внесення акту реагування до органів державної влади, оскільки така практика вимагає вжиття заходів державними органами, а відтак має більше шансів покращити умови тримання у місцях несвободи, ніж розслідування, які проводяться прокуратурою за зверненнями Омбудсмана.

10. Лікарі медичних закладів МВС та Державної пенітенціарної служби України є військовослужбовцями, мають військові звання, входять до штатного складу установи, підпорядкованої ДПтСУ і підкоряються наказам керівництва. У зв'язку з цим необхідно перепідпорядкувати медичні служби МВС та ДПтСУ Міністерству охорони здоров'я.

11. Необхідне також регулярне проведення навчальних заходів для працівників правоохоронних органів, у тому числі для працівників загонів спеціального призначення, з метою попередження застосування жорсткого поводження у майбутньому.

12. ГПУ провести ефективне розслідування за скаргами на застосування насилля працівниками правоохоронних органів до мирного населення під час подій 30 листопада та 1 грудня 2013 року та прозвітувати про результати розслідування перед суспільством.

13. ДПтС Україні при здійсненні заходів, направлених на попередження жорстокого поводження у пенітенціарних установах, особливу увагу приділяти колоніям, внесеним правозахисниками до антирейтенгу.

---

---

## III. ПРАВО НА СВОБОДУ<sup>1</sup>

### 1. РЕГУЛЮВАННЯ ЗАТРИМАННЯ ОСІБ У НОВОМУ КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСУАЛЬНОМУ КОДЕКСІ

З прийняттям нового КПК відбувся значний прогрес у правовому регулюванні затримання осіб під час кримінального провадження. Зокрема, приведені у відповідність з Конституцією України підстави для затримання особи за підозрою у вчиненні злочину уповноваженою посадовою особою без судового дозволу: при вчиненні злочину або замаху на його вчинення, а також, якщо безпосередньо після вчинення злочину очевидець або сукупність очевидних ознак вказують, що певна особа щойно вчинила злочин. Після такого затримання уповноважена особа повинна за допомогою технічних засобів повідомити про затримання в орган попереднього розслідування і доставити затриману особу до найближчого органу досудового розслідування, в якому негайно зареєструвати доставку особи, а також у разі доставки затриманого довше об'єктивно необхідного, слідчий зобов'язаний провести перевірку причин цього і вирішити питання про відповідальність винних в цьому осіб<sup>2</sup>.

Згідно зі ст. 209 КПК України термін затримання особи обчислюється з моменту затримання, який визначений Кодексом відповідно до практики ЄСПЛ, тобто коли вона силою або через підпорядкування наказом змушена залишатися поруч з уповноваженою посадовою особою або в приміщенні, визначеному уповноваженою посадовою особою.

Статтею 212 КПК України передбачено в кожному підрозділі органу досудового розслідування наявність службової особи, відповідальної за перебування затриманих, яка має негайно зареєструвати затриманого, роз'яснити йому підстави затримання, його права та обов'язки; забезпечити належне поводження із затриманим і дотримання його прав та невідкладне надання належної медичної допомоги, а також фіксацію медичним працівником тілесних ушкоджень або погіршення стану здоров'я затриманого, в тому числі за бажанням затриманого допустити для цього конкретну особу, яка має право на заняття медичною діяльністю; забезпечити запис інформації про всі дії, що проводяться із залученням затриманого. Проте ні в КПК, ні в інструкції МВС з організації роботи чергових частин ОВС, в якій продубльовано останнє положення КПК, навіть не згадується про те, в який саме документ мають заноситися записи про дії, що проводяться із залученням затриманого.

В дійсності в ОВС функції такої службової особи, відповідальної за тримання затриманих, виконуються «за сумісництвом» співробітниками чергової частини, які мають ве-

---

<sup>1</sup> Підготовлено Геннадієм Токаревим, адвокатом, начальником відділу стратегічних справ ХПГ.

<sup>2</sup> Ст. 210 КПК.

личезну кількість інших, в тому числі більш пріоритетних службових обов'язків. Наразі самі обов'язки осіб, відповідальних за тримання затриманих, щодо нагляду за останніми, зокрема, за станом здоров'я, викладені не в окремому нормативному документі, а лише в одному підпункті інструкції про організацію роботи чергових частин ОВС із зовсім невідповідною для цього назвою «Розгляд обставин щодо осіб, доставлених до органу внутрішніх справ». Для порівняння в Англії і Уельсі є окремий Процедурний кодекс щодо затримання осіб, поводження з ними та їх опитування службовцями поліції як складова частина Закону про поліцію та збирання доказів у кримінальному провадженні від 1984 року (PACE), яким детально врегульовані всі аспекти приймання, тримання та передачі (звільнення) затриманих осіб у приміщеннях поліції. Отже, правове регулювання зазначених питань в українському законодавстві є явно недостатнім. Навіть за часів чинності попереднього КПК<sup>3</sup> порядок короткочасного тримання осіб, затриманих за підозрою у вчиненні злочину, визначався окремим нормативним актом колишнього СРСР.<sup>4</sup>

Незважаючи на законодавчі нововведення, після вступу в силу нового КПК не відбулося суттєвих змін у роботі правоохоронних органів, а такі види порушень закону як невизнане затримання, затримка в реєстрації затримання, взяття під надуманим приводом і надалі продовжують використовуватися.

Продовжується практика фактичного затримання осіб працівниками оперативних підрозділів, при цьому офіційний протокол затримання складається не ними, а слідчим. Відповідно, в протокол заноситься спотворені час і місце фактичного затримання, і таким чином ховається затримка в реєстрації затримання, а головне те, що продовжується використання тримання фактично затриманої особи під контролем працівників оперативних працівників протягом невизначеного часу, без надання їй статусу підозрюваного, а відтак, позбавлення її можливості скористатися відповідними процесуальними правами.

За інформацією адвокатів, які виконують обов'язки захисників у кримінальному провадженні, для «обходу» положень КПК продовжують використовуватися різноманітні хитрощі, зокрема, записи у відповідному реєстраційному журналі про «відвідування» особою приміщення райвідділу ОВС за власним бажанням з подальшим «залишенням» цього приміщення, при цьому насправді особа продовжує утримуватися в ОВС. Взагалі, реєстрація доставки фактично затриманого в приміщення ОВС як відвідувача використовується офіцерами міліції для тлумачення статусу особи як «вільної», яка перебуває не у стані підпорядкування наказу залишатися поруч з уповноваженою посадовою особою, а нібито може на свій розсуд залишити приміщення ОВС.

Для обходу загальної заборони здійснювати затримання без судового дозволу в частині випадків використовується така «процедура»: спочатку особу фактично затримують і тримають в райвідділі, де від неї отримують потрібну інформацію про злочин. Надалі слідчий звертається до суду з клопотанням про затримання особи, а після отримання судового дозволу (постанови) складає протокол затримання, в якому як момент затримання зазначається час, який настав після винесення рішення суду, а також вигадане місце затримання.

---

<sup>3</sup> <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1002-05>; ст. 106-1 КПК (1960 р.)

<sup>4</sup> <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v4203400-76>



Безсумнівно, що новий КПК, встановивши заборону обґрунтування судових рішень показаннями, наданими слідчому або прокурору, тобто письмовими протоколами відповідних слідчих дій, і отже, зробив марним отримання письмових зізнань від затриманого, істотно ускладнив завдання довести обвинувачення в суді. Разом з тим, отримання від особи під фізичним та/або психологічним тиском інформації, яка дозволить отримати докази злочину, зокрема, матеріальні, при незаконному її утримання під контролем офіцерів з моменту фактичного затримання і до часу офіційної реєстрації затримання, залишається достатньою мотивацією для застосування катувань в органах досудового розслідування. Крім того, шляхом застосування фізичного та психічного насильства можна залякати затриманого, який потім під час побачення з адвокатом або відмовляється від нього або, побоюючись поганого поводження з боку офіцерів у майбутньому, вибирає позицію визнання провини.

Більше того, незважаючи на те, що в КПК прямо зазначено, що пояснення, отримані від учасників кримінального провадження та інших осіб, не є доказами, такі пояснення, відібрані співробітниками органу досудового розслідування, продовжують долучатися до матеріалів кримінального провадження. Фактично весь час перебування в ОВС до передачі його в ІТТ затриманий перебуває під контролем агентів держави в органі внутрішніх справ, оперативні працівники якого, у переважній більшості випадків здійснюють затримання особи без ухвали слідчого судді, а згодом багаторазово контактують з нею, щонайменше, доставляють її до органу досудового розслідування, виконують функції конвою при провадженні до суду, при обранні запобіжного заходу і т. ін., тобто мають можливість тиснути на затриманого. Так чи інакше, у офіцерів залишається мотивація для застосування незаконних методів розслідування, насамперед, катувань і жорстокого поводження. Звичайно, незаконна практика затримання та тримання осіб в ОВС без реєстрації поєднується не тільки із застосуванням тиску для отримання від них зізнання чи потрібної інформації, але і з поганим поводженням в плані відсутності харчування і нормальних умов для сну в приміщеннях органів розслідування.

У чергових частинах районних відділів міліції існує журнал реєстрації осіб, які перебувають на території райвідділу, до якого вносяться відомості про ім'я, по-батькові та прізвища особи, дані про співробітника міліції, на запрошення якого особа прибула до районного відділу або який здійснив затримання особи, домашню адресу особи, прибулої до районного відділу, а також графа про наявність претензій, яку затримана або запрошена особа заповнювала самостійно, вказуючи суть претензій або їх відсутність.

Слід зазначити, що навіть після набуття чинності новим КПК МВС, незважаючи на чітке визначення моменту затримання в ст. 209 Кодексу, залишив певні засоби для маніпуляцій як у визначенні моменту затримання, так і взагалі з визнанням самого факту затримання особи. За інструкцією МВС про організацію роботи чергових частин ОВС з кінця 2011 року замість двох реєстраційних журналів, одного для доставлених до чергової частини, а іншого для відвідувачів та запрошених до ОВС, використовується єдиний журнал доставлених, відвідувачів та запрошених до ОВС. Це надає правоохоронцям практично необмежений розсуд у наданні статусу особам, яка доставляються ними до ОВС, в тому числі, після їх попереднього фізичного затримання.

Таким чином, і в теперішній час правовий статус особи визначається не реальним характером відносин уповноважених службових осіб з особою (фізичне затримання або добровільна згода прибути до ОВС), а змістом запису у зазначеному реєстраційному журналі. Особу може бути фактично затримано, доставлено в ОВС і зареєстровано в журналі як відвідувача або не зареєстровано взагалі, і тоді у фактично затриманої особи не виникає відліку часу позбавлення її волі, а за відсутності офіційного статусу затриманого у неї формально не виникає передбачених законодавством процесуальних прав.

Ще однією проблемою є те, що відповідно до Інструкції МВС з організації роботи чергових частин ОВС особа вважається «доставленою» лише тоді, коли її доставили саме до чергової частини ОВС, а самі приміщення для утримання в них осіб називаються «кімнати для затриманих і доставлених». Отже, особи, яких примусово привели до ОВС повз чергової частини і (незаконно) тримають в інших його приміщеннях, набувають статусу затриманих лише в разі складання протоколу затримання.

Таким чином, частині людей, які примусово тримаються в камерах ОВС, не надається статус затриманих з моменту їх фактичного затримання. Така невизначеність у правовому статусі осіб, примусово приведених до ОВС, пояснюється окремим врегулюванням затримання за підозрою у вчиненні кримінального злочину і адміністративного затримання, якому передуює «доставляння» в міліцію без надання статусу затриманого. Слід зазначити, що в новому КПК відсутнє поняття «доставлена особа», цей термін залишається в Кодексі України про адміністративні правопорушення (ст. 265-9, 260). У випадку, коли особу заводять до приміщення ОВС і не передають до чергової частини, вона не вважається такою, що примусово утримується у ОВС. Звичайно, таке нормативне врегулювання питань короткочасного ув'язнення осіб, як і сама практика тримання осіб в приміщеннях правоохоронних органів, не відповідає положенням ст. 5 Конвенції та практиці ЄСПЛ, наприклад, у справі *I. I. проти Болгарії*.

## 2. РІШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ПРОТИ УКРАЇНИ ЩОДО ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 5 КОНВЕНЦІЇ З ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

### 2.1. Безпідставне затримання та взяття під варту

ЄСПЛ у справі *Таран проти України* (*Taran v. Ukraine*, заява № 31898/06, рішення від 17 жовтня 2013 року) знов висловив свою чітку позицію, що «§1 статті 5 Конвенції вимагає, щоб для позбавлення волі, яке було б можна вважати вільним від свавілля, недостатньо, що цей захід застосовувався відповідно до національного законодавства, він також має бути необхідним за даних обставин».

У справах *Сизарев проти України* (*Sizarev v. Ukraine*, заява № 17116/04, 17 січня 2013) та *Тимошенко проти України* (*Tymoshenko v. Ukraine*, заява № 49872/11, рішення від 30 квітня 2013 р.) ЄСПЛ знов нагадав, що суд при розгляді питання щодо застосування взяття під варту має вислухати аргументи сторін: «хоча стаття 5 Конвенції не

накладає зобов'язання на суддю при розгляді скарги на затримання звертатися до кожного аргументу, що міститься в доводах апелянта, її гарантії були б позбавлені суті, якщо суддя, спираючись на національне законодавство та практику, міг би тлумачити як такі, що не стосуються справи, або ігнорувати конкретні факти, на які посилається затриманий, що були б здатні поставити під сумнів «законність» позбавлення свободи».

Натомість у справі *Сизарева* суд не взяв до уваги те, що лікарняний, який був доказом нездатності заявника приймати участь у слідчих діях, а відомості про нібито вчинене ним залякування потерпілого, базувалися виключно на твердженні останнього, до того ж «висновки суду щодо вчинення заявником декількох поїздок без дозволу слідства не містять, навіть в узагальненому вигляді, жодних фактів».

У резонансній справі *Тимошенко* ЄСПЛ повторив думку про надзвичайну важливість дотримання загального принципу юридичної визначеності, коли йдеться про позбавлення свободи: «щоб умови, за яких відповідно до національного законодавства здійснюється позбавлення свободи, були чітко сформульовані та щоб застосування цього законодавства було передбачуваним тією мірою, щоб воно відповідало стандарту «законності», передбаченому Конвенцією», та визнав, що рішення про взяття заявниці під варту «само по собі суперечить вимозі законності». Також ЄСПЛ визнав, що «з висунутих щодо неї причин взяття її під варту не вбачається жодного ризику ухилення заявниці від правосуддя», а постанова суду про взяття заявниці під варту не містила посилань на будь-які порушення нею запобіжного заходу у вигляді підписки про невиїзд, та не було підстав вважати її запізнення на декілька хвилин у судове засідання «небажанням з її боку до співпраці». Виходячи із постанови судді, «головною підставою тримання заявниці під вартою стало імовірне перешкоджання встановленню істини у справі та зневажлива поведінка», що в розумінні ст. 5 §1 Конвенції не є підставою для позбавлення волі. До того ж, «Суду незрозуміло, яким чином заміна підписки заявниці про невиїзд на взяття під варту була за тих обставин найбільш відповідним запобіжним заходом». З огляду на те, що підстави, а, отже, і мета попереднього ув'язнення заявниці залишалися незмінними до самого її засудження, ЄСПЛ зробив висновок, що позбавлення її свободи впродовж всього цього строку було свавільним та незаконним.

У справі *Тарана* ЄСПЛ зазначив про необхідність обґрунтування попереднього ув'язнення особи конкретними обставинами справи: «Аргументи за і проти звільнення, включаючи ризик того, що обвинувачений може перешкодити належному веденню провадження, не мають бути прийняті абстрактно, а повинні підтримуватись фактами. Небезпека втечі обвинуваченого не може вимірюватися виключно ступенем тяжкості вироку, що йому загрожує. Вона має бути оцінена з посиланням на ряд інших чинників, які можуть або підтвердити існування небезпеки втечі або роблять її настільки незначною, що це не може служити виправданням утримання під вартою на час судового провадження (§68 рішення).

У справі *Баріло проти України* (*Barilo v. Ukraine*, заява № 9607/06, рішення від 16 травня 2013 р.) ЄСПЛ визнав порушення §1 статті 5 Конвенції у справі, коли суддя подовжив затримання заявника до десяти діб лише з метою забезпечення слідчих органів часом для обґрунтування їхнього подання про взяття затриманого під варту, з наступною відмовою прокурора від цього подання, за відсутності доказів існування

будь-яких обставин, які б перешкождали зробити це до внесення подання, оскільки кримінальна справа була порушена за три доби до затримання заявника, а подання було подано до суду ще через три дні після затримання.

У справі *Тарана* ЄСПЛ також визнав порушення §1 (с) у поєднанні із §3 статті 5 Конвенції в плані не доведення владою існування ризиків для застосування в якості запобіжного заходу попереднього ув'язнення та обґрунтування його застосування виключно на основі тяжкості покарання, що загрожує обвинуваченому, а також порушення §1(с) статті 5 Конвенції щодо продовження тримання заявника під вартою після закінчення досудового слідства і направлення кримінальної справи до суду за відсутності судового рішення про (подовження) тримання його під вартою.

У справі *Герашенко проти України* (*Gerachenko v. Ukraine*, заява № 20602/05, 7 листопада 2013 року) ЄСПЛ визнав порушенням §1 (с) статті 5 Конвенції призначення апеляційним судом при скасуванні вироку стосовно заявника подальше його тримання під вартою, без зазначення жодних підстав для цього та визначення його граничного терміну.

## 2.2. Використання позбавлення свободи для нелегітимної мети

У справі *Тимошенко* ЄСПЛ констатував, що хоча позбавлення заявниці свободи формально здійснювалося для цілей, що передбачаються підпунктом «с» пункту 1 статті 5 Конвенції — «з метою допровадження її до компетентного судового органу за наявності обґрунтованої підозри у вчиненні нею правопорушення», але як фактичний контекст, так і мотивування, наведене державними органами, вказують, що справжньою метою обрання цього заходу було покарання заявниці за неповагу до суду, яку, як стверджувалося, вона демонструвала своєю поведінкою впродовж провадження.

## 2.3. Незареєстроване затримання

У справах *Гавула проти України* (*Gavula v. Ukraine*, заява № 52652/07, рішення від 16 травня 2013 року) та *Білоусов проти України* (*Belousov v. Ukraine*, заява № 4494/07, рішення від 7 листопада 2013 року) ЄСПЛ визнав порушення §1 статті 5 Конвенції щодо невідповідності часу реєстрації затримання осіб моменту їх фактичного затримання, коли затримки у реєстрації складали одну добу. Окрім того у справі *Білоусова* (§83) ЄСПЛ визначив, що «із заявником поводитися як з підозрюваним, і він залишався під фактичним контролем поліцейських у відділку міліції... і йому не було дозволено покинути будівлю поліцейського відділку за власним бажанням».

ЄСПЛ підтвердив свою позицію про те, що «відсутність запису про затримання має само по собі вважатися серйозним порушенням, позаяк за усталеною позицією Суду невизнане затримання особи є повним запереченням фундаментальних гарантій, передбачених статтею 5 Конвенції і є серйозним порушенням цього положення» (справа *Гавула*, §82).

#### 2.4. Необґрунтоване призначення адміністративного арешту в якості адміністративного стягнення

У 2013 році ЄСПЛ знов приймав рішення, в яких визнав, що в Україні продовжує бути проблемою практика застосування адміністративного затримання особи під вигаданим приводом для того, щоб мати можливість здійснювати процесуальні дії, пов'язані з підозрою у вчиненні кримінального злочину (справи *Квашко проти України* (*Kvashko v. Ukraine*, заява № 40939/05, рішення від 26 вересня 2013 року), *Рудниченко проти України* (*Rudnichenko v. Ukraine*, заява № 2775/01, рішення від 11 липня 2013 року). У справі *Рудниченко* ЄСПЧ визнав таку практику також і порушенням принципів правової визначеності та захисту від свавілля, закріпленого в §1 статті 5 Конвенції.

У справі *Квашко* ЄСПЛ до того ж визнав порушення §3 статті 5 Конвенції стосовно невинуватеної затримки у доставленні затриманого до судді внаслідок затримання адміністративного і кримінально-процесуального, що відбувалися без перерви у часі.

#### 2.5. Незаконне затримання учасників Євромайдану

30.01.2014 року відбулося масове побиття співробітниками спецпідрозділу «Беркут» МВС України учасників Євромайдану та затримання більше 30 осіб. Заяві, в тому числі, про незаконне затримання, одного із потерпілих цього розгону мирної акції *Ігоря Сиренка* (*Sirenko v. Ukraine*, заява № 9078/14) ЄСПЛ надав статус пріоритетної.<sup>5</sup> За обставинами справи після побиття бійцями спецпідрозділу заявник був доставлений до відділу міліції і утримувався там упродовж декількох годин без інформування його про підстави затримання. ЄСПЛ направив справу для комунікації Уряду України, поставивши як одне із запитань для відповіді питання щодо відповідності затримання заявника положенням §1 статті 5 Конвенції.<sup>6</sup>

#### 2.6. Необґрунтованість подовження тримання під вартою

Більшість рішень, винесених у 2013 році ЄСПЛ у справах проти України щодо порушень статті 5 Конвенції, стосувалися відсутності будь-яких змін в обґрунтуванні судами тримання під вартою заявників із плином певних проміжків часу, їх фактичної відмови у перегляді законності тримання під вартою і розгляді можливості застосування альтернативних запобіжних заходів.

У справі *Герашенко* ЄСПЛ зазначив про численні порушення Україною в минулому §3 статті 5 Конвенції з тих підстав, що навіть за тривалого періоду тримання під вартою національні суди посилалися на одні й ті ж аргументи за наявності таких протягом всього періоду ув'язнення або взагалі використовували стереотипні формулю-

---

<sup>5</sup> <http://tyzhden.ua/News/100956?attempt=1>

<sup>6</sup> [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"docname":\["sirenko"\],"respondent":\["UKR"\],"documentcollectionid2":\["DECISIONS","COMMUNICATEDCASES"\],"itemid":\["001-141427"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)

вання без демонстрації звертання уваги на плин часу. При цьому Суд нагадав правила, за яких тривале тримання під вартою може вважатись обґрунтованим:

- воно «може бути виправдане ... тільки якщо є фактичні ознаки, що вимоги дійсного публічного інтересу, незважаючи на презумпцію невинуватості, переважають правило поваги до особистої свободи, викладеної у статті 5 Конвенції»;
- «приймаючи рішення про звільнення або ув'язнення особи, органи влади мають розглянути альтернативні заходи для забезпечення її явки до суду»;
- національні судові органи повинні, «приділяючи належну увагу принципу презумпції невинуватості, вивчити всі факти за і проти існування суспільного інтересу, що виправдовує відхід від правила в статті 5 і встановити їх у своїх рішеннях щодо клопотань про звільнення».

Відповідно до усталеної практики ЄСПЛ (справи *Геращенко, Рудниченко, Сизарева та Таран*) «обґрунтованість періоду тримання під вартою ніколи не оцінюється *in abstracto*», «§3 статті 5 Конвенції не може розглядатись, як такий, що беззастережно дозволяє попереднє ув'язнення за умови, що воно триває не більше певного періоду», а «виправдання будь-якого періоду затримання, яким би коротким від не був, має бути переконливо продемонстровано владою».

У рішенні по справах *Рудниченко та Геращенко* ЄСПЛ повторив думку про те, що «продовження існування розумної підозри щодо того, що затримана особа скоїла злочин, є обов'язковою умовою щодо законності триваючого тримання під вартою, але із плином певного періоду часу вона стає недостатньою».

У справі *Гавули* ЄСПЧ висловив думку, що хоча спочатку взяття заявника під варту могло бути виправдано серйозністю висунутих проти нього обвинувачень, а також ймовірністю його втечі і перешкоджанні розслідуванню, «з плином певного часу суди зобов'язані були дати більш чіткі причини триваючого тримання під вартою», «в дійсності ... вони неодноразово поклалися на ті ж самі підстави, без надання конкретних деталей і без аналізу того, чи були зміни у ситуації заявника». ЄСПЛ не визнав достатнім аргументом для продовження тримання заявників під вартою впродовж декількох років необхідність проведення слідчих дій, і за відсутності даних, що суди розглянути питання про застосування будь-яких альтернативних запобіжних заходів, дійшов висновку про порушення §3 статті 5 Конвенції.

У справі *Сизарева* ЄСПЛ, визнавши порушення §§1 і 3 статті 5 Конвенції зазначив, що «обґрунтування, надане національними судами для позбавлення заявника свободи ..., було викладено в загальному вигляді і не враховувало його конкретний і істотний аргумент» проти взяття під варту. До того ж «в матеріалах справи немає нічого, щоб показати, що це обґрунтування було з плином часу розвинене, і що подальше утримання заявника під вартою до його звільнення було належним чином обґрунтовано».

У справі *Тарана* ЄСПЧ визнав порушення статті 5 Конвенції в аспекті тривалого тримання заявника під вартою, виходячи із змісту судових рішень, які були сформульовані в загальних рисах, «що не дає підстав вважати, що суди зробили відповідну оцінку фактів, які стосуються питання про необхідність застосування саме цього запобіжного заходу за даних обставин. Більш того, з плином часу утримання під вартою заявника вимагало більшого обґрунтування, але суди не надати будь-яку додаткову аргументацію щодо цього».

У справі *Рудниченко* національний суд не зробив оцінки аргументів заявника щодо появи нових обставин, що мають враховуватись при розгляді питання про продовження тримання під вартою, а обґрунтовував його виключно наявністю у нього попередньої судимості.

У рішенні у справі *Самойлович проти України* (*Samoylovich v. Ukraine*, заява № 28969/04, рішення від 16 травня 2013 року) ЄСПЛ висловив позицію щодо обґрунтування тривалого попереднього ув'язнення заявника, який не мав судимостей в минулому і обвинувачувався у вчиненні одного епізоду пограбування: «у випадку особливої тривалості тримання під вартою заявника підстави для цього мали б бути виключно серйозними» і визнав недостатність підстав для виправдання утримання заявника під вартою впродовж 5 років.

Також ЄСПЛ визнав порушення §3 статті 5 Конвенції у справі *Коберник проти України* (заява № 45947/06, рішення від 25 липня 2013 року), коли у рішенні апеляційного суду про повернення справи для додаткового розслідування не містилося обґрунтування щодо залишення цього запобіжного заходу відносно заявника.

У справах *Геращенко, Комарова, Рудниченко, Гавули* ЄСПЛ висловив правило, що навіть, коли підстави для продовження тримання під вартою є «стосовними» та «достатніми», «Суд має пересвідчитись, чи показали компетентні органи «спеціальну старанність» в проведенні провадження у справі». Виходячи з такої позиції, ЄСПЛ у справі *Рудниченко* затримку в провадженні у справі, пов'язану із зміною складу суду, визнав порушенням права заявника «бути судимим впродовж розумного строку або бути звільненим до закінчення судового розгляду», так як це не відповідає позиції ЄСПЛ: «коли такі підстави є «стосовними» та «достатніми», Суд має пересвідчитись, чи показали компетентні органи «спеціальну старанність» в проведенні провадження у справі».

У справі *Комарова проти України* (*Komarova v. Ukraine*, заява № 13371/06, рішення від 16 травня 2013 року) ЄСПЛ зазначив, що «національний суд постійно обґрунтовував подальше тримання заявника під вартою відсутністю підстав для його звільнення, у той час, як §3 статті 5 Конвенції передбачає протилежний підхід та зобов'язує національні органи зазначати підстави для тривалого ув'язнення особи». До того ж, «немає даних..., що суди розглядали можливість застосування альтернативних запобіжних заходів».

У справі *Геращенко* суд визнав порушення §3 статті 5 Конвенції, оскільки обґрунтування первинної постанови про взяття під варту тяжкістю обвинувачення та ризиком втечі або вчинення нового злочину не було розвинене із плином часу провадження у справі, як і не був розглянутий жодний альтернативний захід замість тримання під вартою.

#### **2.7. Відсутність затриманого під час розгляду питання про тримання під вартою**

У справі *Таран* ЄСПЧ визнав порушення статті 5 Конвенції в аспекті тривалого тримання заявника під вартою (п'ять років та дев'ять місяців) на підставі судових рішень, деякі з яких були прийняті без заслуховування заявника особисто та були сформульовані в загальних рисах, що не дає підстав вважати, що суди зробили відповідну

оцінку фактів, які стосуються питання про необхідність застосування саме цього запобіжного заходу за даних обставин. Більш того, з плином часу утримання під вартою заявника вимагало більшого обґрунтування, але суди не надати будь-яку додаткову аргументацію щодо цього.

### **2.8. Порухення права на перегляд без зволікання законності затримання**

У справі *Тимошенко* ЄСПЛ дійшов висновку, «що межі та характер судового перегляду, наданого заявниці Печерським судом, не відповідають вимогам пункту 4 статті 5 Конвенції». При цьому він взяв до уваги численні клопотання заявниці про звільнення з-під варту, в яких вона зазначала конкретні та істотні доводи на користь її звільнення без зазначення, чи розглядався будь-який з цих аргументів взагалі, явно вважаючи їх несуттєвими для питання законності попереднього ув'язнення заявниці, а також пропозиції про звільнення під заставу, які всі відхилив національний суд (§279 рішення).

У справі *Сизарева* ЄСПЛ визнав строк апеляційного провадження з перегляду законності досудового тримання заявника під вартою в 1 місяць і 5 днів є несумісним з вимогою «без зволікання» §4 статті 5 Конвенції.

У справі *Тарана* ЄСПЛ в черговий раз визнав порушення §4 статті 5 Конвенції щодо відсутності в Україні на момент оскаржуваних подій (2005 рік) процедури перегляду законності продовження тримання під вартою після закінчення досудового слідства.

### **2.9. Порухення права потерпілого від незаконного арешту або тримання під вартою на відшкодування**

У справах *Тимошенко*, *Квашко* і *Тарана* ЄСПЛ суд визнав порушення §5 статті 5 Конвенції на тих підставах, що право на відшкодування за незаконне тримання під вартою виникає у випадку, коли незаконність тримання під вартою встановлюється рішенням національного суду, а законодавством України не передбачена процедура звернення до національного суду з вимогою відшкодування шкоди за позбавлення свободи в разі визнання ЄСПЛ порушення того чи іншого пункту статті 5 Конвенції.

### **2.10. Реалізація положень КПК (2012 р.), що стосуються права на свободу**

Природно, що з набранням чинності новим КПК не відбулися автоматично зміни у підходах судів (слідчих суддів) до застосування запобіжних заходів. Як свідчить практика, тяжкість злочину продовжує бути домінуючим чинником при застосуванні запобіжного заходу у вигляді взяття під варту. Практичне застосування судами нових для українського кримінального процесу понять «обґрунтована підозра» і «ризиків» у багатьох випадках дуже відрізняється від прецедентів Європейського суду з прав людини. Існує низка проблемних питань щодо застосування запобіжних заходів, особливо у вигляді взяття під варту, частина яких є специфічними для нового криміналь-



ного провадження і пов'язані зі специфікою регулювання цих питань у КПК (2012 р.), а інші є традиційними для нашої системи кримінального судочинства:

- покладення тягаря доведення про відсутність обґрунтованої підозри у вчиненні правопорушення, ризиків (ст. 177 КПК) та можливості застосування менш суворого запобіжного заходу на підозрюваного, всупереч вимогам ч. 2 ст. 194 КПК;
- неврахування всіх обставин, які мають враховуватись при обранні запобіжного заходу, зокрема, стану здоров'я (ч. 1 ст. 178 КПК), та під час розгляду клопотання про застосування запобіжного заходу (ч. 1 ст. 194 КПК);
- врахування при встановленні розміру застави від майнового та сімейного стану підозрюваного (ч. 4 ст. 182 УПК);
- недостатнє використання альтернативних запобіжних заходів: домашній арешт, застава, особиста порука;
- подовження тримання особи під вартою після закінчення строку дії ухвали про тримання під вартою, зокрема, у випадку закінчення терміну дії ухвали слідчого судді (ч. 4 ст. 196 КПК) або максимального строку тримання під вартою в ході досудового розслідування (ст. 197 УПК), наприклад, у разі затримки передачі обвинувального акту до суду, помилок у підрахунку закінчення терміну дії ухвали слідчого судді про взяття під варту, порушення прокурором, слідчим строків подачі клопотання про подовження строків тримання під вартою (ст. 199 КПК);
- неврахування нових обставин, які необхідно враховувати відповідно до ч. 3 ст. 199 КПК України про продовження строку тримання під вартою.

04.04.2013 р. Вищий спеціалізований суд України видав Інформаційний лист про деякі питання порядку застосування запобіжних заходів під час досудового розслідування та судового провадження відповідно до Кримінального процесуального кодексу України, в якому дав роз'яснення щодо застосування відповідних положень КПК.<sup>7</sup>

Не можна не відзначити, що є випадки, коли судові органи при розгляді питань щодо застосування запобіжних заходів демонстрували не лише дотримання норм національного законодавства, а й діяли у відповідності до підходів Європейського суду з прав людини, приклади цього наведені нижче.

Так, 09.12.2013 р. апеляційний суд Черкаської області відмовив у апеляційній скарзі прокурора на ухвалу слідчого судді про у застосуванні запобіжного заходу у вигляді домашнього арешту замість тримання під вартою, про що клопотав слідчий. Суд мотивував своє рішення, в тому числі, тим, «що слідчим не доведено, що інші менш м'які запобіжні заходи не можуть запобігти ризикам, передбаченим ст. 177 КПК України та не враховано, що тримання під вартою є винятковим запобіжним заходом».<sup>8</sup>

12.12.2013 р. Солом'янський районний суд м. Києва з посиланням на Лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ № 511-550/0/4-13 від 04.04.2013 року «Про деякі питання порядку застосування запобіж-

---

<sup>7</sup> <http://cn.cr.court.gov.ua/sud0122/10sudf/10qfdsazxcds/04042013/>

<sup>8</sup> <http://reyestr.court.gov.ua/Review/35929130>

них заходів під час досудового розслідування та судового провадження відповідно до КПК України» залишив без розгляду клопотання слідчого про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою у випадку закінчення строку дії ухвали слідчого судді про надання дозволу на затримання і не доставлення особи в судове засідання.<sup>9</sup>

12.12.2013 р. апеляційний суд Закарпатської області скасував ухвалу слідчого судді про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою у випадку, коли підозрюваному раніше був обраний інший запобіжний захід. Слідчий у клопотанні не зазначив про нові обставини, які виникли після попереднього рішення про застосування запобіжного заходу, або існували на той час, та були невідомі органам розслідування. До того ж слідчий обґрунтовував підозру у вчиненні особою злочину доказами, отриманими до внесення відомостей про злочин до Єдиного реєстру, які, відповідно, є недопустимими.<sup>10</sup>

### 2.11. Окремі результати впровадження нового КПК

Як один із позитивних моментів практики відзначають триваючу тенденцію до зменшення кількості кримінальних процесуальних затримань — їх стало менше на 30%. Кількість клопотань слідчих і прокурорів про взяття під варту скоротилося на 45%, число обшуків — на 30%. За статистикою МВС слідчими органів внутрішніх справ без судового дозволу, на підставі ст. 207 та ст. 208 КПК, затримані за підозрою у вчиненні злочину у першому кварталі 2013 року 3801 людини. У цій статистиці рахуються в одному показнику затримання, здійснені як уповноваженими посадовими особами, так і цивільними особами, і саме цей «сумарний» показник кількості затримань використовується у звітних формах органів досудового розслідування. По-перше, уявляється нелогічним враховувати разом затримання, здійснені співробітниками правоохоронних органів і цивільними особами, оскільки кожен із цих видів затримань врегульовано окремими нормами, і це вносить істотну невизначеність в цю статистику. По-друге, з цього випливає, що продовжує зберігатися практика визнання особою, яка здійснила затримання, слідчим, хоча очевидно, що у переважній більшості випадків слідчі навряд чи присутні при вчиненні злочинів або замаху на них, або перебувають поруч з винною особою безпосередньо після вчинення злочину. Наразі фактично ці затримання здійснюються іншими особами, переважно співробітниками оперативних підрозділів.

Виходячи з інформації МВС і Генеральної прокуратури, кількість клопотань про дозвіл на затримання підозрюваного, обвинуваченого з метою його приводу до суду взагалі не передбачено формами статистичної звітності в якості показника діяльності органів досудового розслідування.

Аналіз кримінальної статистики за перший квартал 2013 року в порівнянні з відповідними даними за 2012 рік показує, що кількість осіб у СІЗО зменшилась на 35%, або на 11 000 осіб — з 32 до 21 тисячі. Кількість клопотань про взяття під варту змен-

---

<sup>9</sup> <http://reyestr.court.gov.ua/Review/36007274>

<sup>10</sup> <http://reyestr.court.gov.ua/Review/36048507>

шилась на 45% — з 2500 щомісячних подань у 2012 році до 1350 щомісячних клопотань у першому кварталі 2013 року. Порівняння з 2011 роком показує зменшення на 70% — щомісячна кількість зазначених подань у 2011 році сягала 4.350. Також збільшилась кількість випадків застосування альтернативних запобіжних заходів. Щомісяця до 40 осіб застосовують особисту поруку, до 250 осіб — домашній арешт, і до 2100 осіб — особисте зобов'язання.<sup>11</sup>

За офіційною статистикою Верховного суду України кількість подань слідчих органів про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою у першій половині 2013 року у порівнянні із кількістю їхніх подань про обрання взяття під варту у першій половині 2012 року зменшилась майже на 70%. При цьому кількість випадків застосування в якості запобіжного заходу застави за цей же період збільшилось у 2.65 рази. Але й цей показник у першій половині 2013 року склав лише 6% від кількості випадків застосування тримання під вартою.

Показник	Перше півріччя 2012 року	Перше півріччя 2013 року
Кількість подань (клопотань) про взяття (тримання) під варту/задоволено судами (слідчими суддями)	16,3/14	9,7/8,3
Застосовано заставу в якості запобіжного заходу	505	190

З часу введення в дію нового Кримінально-процесуального кодексу [станом на 19.06.13], як заявив експерт Центру політико-правових реформ Олександр Банчук, близько 12,5 тисяч осіб з близько 32 тисяч були звільнені з СІЗО по всій Україні. Він також зазначив, що майже на 30% зменшилася кількість затримань підозрюваних, зменшується кількість людей, яких утримують у СІЗО. «Якщо на час початку дії нового КПК в СІЗО перебувало 32 тис. осіб, то станом на 1 червня 2013 року в СІЗО перебувають 19 тис. 503 особи. Тобто фактично 40% людей звільнили з місць попереднього ув'язнення...».<sup>12</sup>

## 2.12. Тримання під вартою з метою екстрадиції. Судовий перегляд у процесі екстрадиції

Правовий захист осіб, які підлягають видачі (екстрадиції), не можна назвати ефективним. Більш того, в Україні не існує механізму індивідуальної оцінки необхідності утримання під вартою кожного мігранта або шукача притулку, як це вимагається міжнародним правом.

Так, Генеральна прокуратура України повідомила, що протягом 2009–2013 років надійшли 640 запитів про видачу іноземних осіб та 47 запитів про тимчасову видачу. За цей період за рішеннями Генеральної прокуратури України видано 420 осіб, тимчасово видано 43 і транзитно перевезено по території України 116 осіб. Статистика обробки запитів на видачу осіб іноземним державам в зв'язку з їх кримінальним переслідуванням надана в наступній таблиці.

<sup>11</sup> <http://www.pravda.com.ua/columns/2013/05/21/6990340/>

<sup>12</sup> <http://www.khpg.org/index.php?id=1371649248>

**Розділ 2. ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД**

Кількість отриманих запитів	Кількість задоволених запитів	Кількість запитів, в задоволенні яких було відмовлено
38	14	2

Статистика судових проваджень щодо застосування екстрадиційного арешту в 2013 році підтверджує думку про низьку ефективність судового способу захисту в провадженнях стосовно видачі осіб іноземним державам, в яких здебільшого використовується запобіжний захід у вигляді тримання під вартою<sup>13</sup>:

Вид провадження	Рішення суду	
	Задоволено	Відмовлено
Клопотання прокурора про застосування екстрадиційного арешту	28	6
Клопотання прокурора про подовження екстрадиційного арешту	38	0
Апеляція на екстрадиційний арешт:		
• Прокурора	2	7
• затриманого (захисника)	3	18
Клопотання затриманого (захисника) про заміну екстрадиційного арешту на інший запобіжний захід	0	5

Іноземці та особи без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, не передбачені законодавством України в якості спеціальних суб'єктів права на безоплатну вторинну правову допомогу. Реалізацію цього права для осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», Законом України відтерміновано до 01.0.2015 року.<sup>14</sup> Отже, зазначені категорії осіб, не можуть ефективно реалізувати своє право на судовий захист своїх прав, в тому числі щодо оскарження затримання та тримання в Пунктах тимчасового тримання.

Статистика звернень щодо порушення різних аспектів права на свободу та особисту недоторканність органами СБУ, МВС та прокуратури, що надійшли до Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за період з 01.01. по 15.11.2013 р., має такий вигляд:

Порушені права	Кількість
Право на свободу та особисту недоторканність:	2035
• право на перевірку судом обґрунтованості тримання під вартою	92
• свобода від незаконного арешту чи затримання	403
• право знати мотиви арешту чи затримання	18
• право арештованого чи затриманого знати свої права	6
• право арештованого чи затриманого на захист і правову допомогу захисника (ст.ст. 29, 63)	221

<sup>13</sup> За даними Єдиного державного реєстру судових рішень <http://reyestr.court.gov.ua/>

<sup>14</sup> <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/733-18>

### III. ПРАВО НА СВОБОДУ

---

• право затриманого оскаржити в суді своє затримання	—
• свобода від незаконного примусового лікування	517
• право арештованого на зміну запобіжного заходу	253
• право на повідомлення родичів про арешт чи затримання	23
Інші порушення з цього питання	502

### 3. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Застосувати систему контролю щодо:
  - випадків фактичного затримання осіб співробітниками оперативних підрозділів без ухвали слідчого судді, в тому числі без складання протоколу затримання;
  - дотримання положення ст. 209 КПК щодо визнання моменту затримання підозрюваного у вчиненні злочину часом позбавлення її свободи пересування;
2. З метою усунення певної невизначеності у статті 208 КПК доцільно уточнити час складання протоколу про затримання.
3. Підготувати і затвердити на законодавчому рівні положення про тримання затриманих в органах внутрішніх справ, яким було б докладно врегульовано порядок тримання осіб за весь час їх перебування під контролем правоохоронних органів з моменту затримання і до моменту доставляння особи до слідчого судді.
4. Провести моніторинг дотримання положень КПК про покладення на прокурора тягаря доказування наявності обґрунтованої підозри, ризиків втечі підозрюваного, обвинуваченого, пошкодження або знищення доказів, негативного впливу на свідків чи інших осіб і т. ін., а також недостатності застосування інших запобіжних заходів.

---

---

## IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД: НЕКРИМІНАЛЬНІ АСПЕКТИ

2013 рік запам'ятався поглибленням політичної залежності судової влади і процесом напрацювання змін до Конституції стосовно подальшої реформи судівництва.

Тенденцію до погіршення ситуації із залежністю судової влади підтверджують результати соціологічного дослідження, проведеного Центром Разумкова. Так, станом на липень 2013 р. рівень довіри людей до суду став критично низьким. Понад 80% громадян вважали суди залежними, 51% опитаних вказали, що суди залежать від Президента, 18% — від виконавчої влади, 14% — від Верховної Ради. При цьому у судів — найменший рівень довіри з-поміж інших державних інституцій<sup>2</sup>.

### 1. КОНСТИТУЦІЙНИЙ ЕТАП СУДОВОЇ РЕФОРМИ

Політична влада задекларувала, що після проведення судової реформи у 2010 році та запровадження нового Кримінального процесуального кодексу у 2012 році наступним кроком судової реформи мало стати внесення змін до Конституції. Цього від України вимагали і європейські структури.

4 липня 2013 р. Президент вніс до Верховної Ради проект закону про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів<sup>3</sup>. Перед внесенням на законопроект надійшов загалом позитивний висновок Венеціанської комісії. Слід зазначити, що цей законопроект був розроблений Адміністрацією Президента без активного включення Конституційної асамблеї — експертного консультативно-дорадчого органу, який Президент спеціально утворив для напрацювання змін до Конституції.

10 жовтня 2013 р. Верховна Рада попередньо схвалила цей законопроект 244 голосами. Для остаточного прийняття необхідне голосування на наступній черговій сесії (починаючи, з лютого 2014 р.) з підтримкою щонайменше 300 голосів народних депутатів.

Проект, зокрема, передбачає усунення Верховної Ради від формування суддівського корпусу. Усі рішення щодо призначення, переведення і звільнення суддів при-

---

<sup>1</sup> Підготовлено Романом Куйбідою та Тетяною Рудою, Центр політико-правових реформ.

<sup>2</sup> Загальнонаціональне соціологічне дослідження «Суди і судова реформа в Україні: оцінка громадян» // Національна безпека і оборона № 2–3 (139–140), 2013 р. // Джерело в Інтернеті: [http://www.uceps.org/ukr/files/category\\_journal/Zrnl\\_sud\\_2013\\_fnl\\_rdc.pdf](http://www.uceps.org/ukr/files/category_journal/Zrnl_sud_2013_fnl_rdc.pdf).

<sup>3</sup> Проект закону про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів № 2522а від 4 липня 2013 р. // [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=47765](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47765)

ймає Президент за поданням Вищої ради юстиції, а щодо переведення — Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Суддів призначатимуть одразу безстроково (сьогодні — спочатку Президент призначає суддю на 5 років, потім його обирає Верховна Рада безстроково). Більшість у складі Вищої ради юстиції і Вищої кваліфікаційної комісії суддів становитимуть судді, обрані з'їздом суддів.

Проектом запропоновано також легалізувати повноваження Вищої ради юстиції призначати голів судів і їх заступників за поданням відповідних рад суддів.

Загалом у внесеному законопроекті враховані рекомендації Венеціанської комісії, за винятком зауважень щодо збереження двох самостійних органів — Вищої ради юстиції і Вищої кваліфікаційної комісії суддів, чиї повноваження мають ризик дублюватися; збереження надто широкого обсягу суддівського імунітету; а також щодо членства Генерального прокурора у Вищій раді юстиції (у проекті передбачено лише заборону Генеральному прокурору брати участь у прийнятті рішень стосовно суддів).

Не зважаючи на це, на думку багатьох експертів, прийняття зазначеного закону неспроможне усунути залежність суддів від політичної влади, а навпаки ще більше посилить вплив на судову систему Президента. Адже Президент братиме участь не лише у призначенні суддів, а й у вирішенні усіх питань подальшої кар'єри суддів. А Вища рада юстиції і Вища кваліфікаційна комісія суддів залишаться тим інструментом, через який Президент та його адміністрація здійснюють вплив на судову систему. Хоч більшість у складі цих органів становитимуть судді, обрані суддями, як того вимагають європейські стандарти, однак з'їзд суддів, який це буде робити, сьогодні цілком залежний від Президента (про механізми такої залежності йдеться далі).

Тривалість конституційного процесу дала можливість політичній владі не проводити інших необхідних змін — щодо механізмів добору і відповідальності суддів, суддівського самоврядування тощо. Непідтримання внесення змін до Конституції з боку опозиції також вигідне політичній владі, адже дає їй можливість звинувачувати опонентів у гальмуванні необхідних реформ та перешкоджанні процесу євроінтеграції.

## 2. СУДДІВСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ: НА СЛУЖБІ ІНТЕРЕСІВ ПОЛІТИЧНОЇ ВЛАДИ

Унаслідок реформи 2010 р. реорганізована система органів суддівського самоврядування також стала політично керованою.

Політична ситуація на той час була такою: Голова Верховного Суду В. Онопенко, якому фактично підпорядковувалися загальні суди, різко виступав проти реформи. Його підтримувала Рада суддів України, значну частину у якій становили судді Верховного Суду.

Водночас Голови Вищого адміністративного суду і Вищого господарського суду підтримували реформу, запроповану Президентом Януковичем, яка передбачала розширення повноважень цих судів із одночасним звуженням компетенції Верховного Суду. Відносини цих органів з Верховним Судом на той час мали конфліктний характер.

Тоді голови вищих спеціалізованих судів мали величезний вплив на суддів адміністративних і господарських судів. На цей вплив і спиралися автори реформи. За но-

вим Законом «Про судоустрій і статус суддів» 2010 р., вищі органи суддівського самоврядування (з'їзд суддів і Рада суддів України) були сформовані на 2/3 із представників адміністративних і господарських судів, які переважно були лояльними до Президента Януковича.

Щодо суддів загальних судів, то першу їх конференцію відповідно до нового закону 2010 р. скликало «організаційне бюро», яке складалося із представників апеляційних загальних судів. Верховний Суд був повністю усунутий від цього процесу. Згодом контроль над конференцією і радою суддів загальних судів отримав новоутворений Вищий спеціалізований суд з розгляду цивільних і кримінальних справ, який очолив народний депутат від пропрезидентської Партії регіонів Л. Фесенко.

Органи суддівського самоврядування фактично є призначуваними: делегатів на з'їзд суддів обирають конференції суддів, які у свою чергу призначаються радами суддів, яких формують ті ж самі конференції суддів.

Загальні суди, які є найбільшою вертикаллю судової системи, отримали непропорційне представництво у з'їзді суддів та Раді суддів України. Зокрема, судді загальних судів, які становлять понад 2/3 серед усіх суддів, представлені менше, ніж однією третиною делегатів з'їзду суддів або членів Ради суддів України. Так, на з'їзді суддів біля 6700 суддів загальних судів представлені лише 30 делегатами, водночас 2400 суддів спеціалізованих судів — аж 60 делегатами. Інших делегатів (по 3) обирають Верховний Суд і Конституційний Суд.

Саме за такого представництва 22 лютого 2013 року відбувся XI черговий з'їзд суддів України (з 96 делегатів у роботі з'їзду взяли участь 93 судді). Показовим є те, що найвищий орган суддівського самоврядування не лише припинив будь-яку критику, пов'язану з судовою реформою та ситуацією у сфері правосуддя, але відзначив наявність позитивних зрушень у сфері судочинства й висловив підтримку діяльності Президента України щодо ініціювання законопроектів, спрямованих на вдосконалення здійснення правосуддя<sup>4</sup>.

Усі рішення, озвучені головуєчим, були схвалені майже одноголосно. З цього приводу, суддя Верховного Суду Валентин Косарев (чи не єдиний делегат, який проявляв на з'їзді хоч якусь активність) зазначив, що його «не залишає відчуття, що рішення з'їзду по всіх питаннях уже готові»<sup>5</sup>.

### 3. ВЕРХОВНИЙ СУД: КОНТРОЛЬ ВСТАНОВЛЕНО

Тривалий час політична влада вела боротьбу за контроль над Верховним Судом України. Саме через нелояльність Верховного Суду і протидію судовій реформі, у 2010 році його позбавили значної частини повноважень, а його вплив на судову практику було нівельовано.

17 травня 2013 року керівництво Верховного Суду зазнало змін. На посаду голови Верховного Суду був обраний Ярослав Романюк, який до того був першим заступни-

---

<sup>4</sup> Рішення XI чергового з'їзду суддів України від 22 лютого 2013 року // <http://court.gov.ua/userfiles/rishXI.pdf>.

<sup>5</sup> З'їзд суддів України: життя в новому форматі // <http://ua.racurs.ua/186-z-yizd-suddiv-ukrayiny-jyttya-v-novomu-formati>



ком голови і до лютого 2013 року обіймав посаду голови Ради суддів України. Одразу після обрання на посаду новий голова пообіцяв відновити вплив Верховного Суду, який він втратив внаслідок реформи 2010 року.

Уже в жовтні відповідний проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо повноважень Верховного Суду України» було внесено до парламенту народними депутатами, які близькі до Адміністрації Президента<sup>6</sup>. До речі, обіцянки відновити вплив Верховного Суду не вперше використовувалися для того, щоб забезпечити обрання на Пленумі Верховного Суду головою цього суду протеже Адміністрації Президента.

Згідно із законопроектом, Верховний Суд запропоновано наділити такими новими повноваженнями:

- надавати обов'язкові висновки щодо правильного застосування норми матеріального права чи норми процесуального права стосовно визначення належного виду юрисдикції за запитами голів апеляційних судів, допущених відповідним вищим спеціалізованим судом до розгляду у Верховному Суді;
- надавати обов'язкові висновки щодо визначення належного виду юрисдикції у конкретній справі за зверненням суду касаційної інстанції (відповідного вищого спеціалізованого суду);
- переглядати справи з підстав неоднакового застосування судами (судом) касаційної інстанції норми процесуального права стосовно визначення належного виду юрисдикції;
- переглядати справи з підстав невідповідності судового рішення суду касаційної інстанції рішенню Конституційного Суду або висновку, викладеному в судовому рішенні Верховного Суду.

Також запропоновано повернути Верховному Суду повноваження, які мають корінням ще радянську систему правосуддя: надавати судам загальної юрисдикції роз'яснення рекомендаційного характеру щодо застосування норм законодавства; вивчати разом із вищими спеціалізованими судами у судах нижчого рівня практику застосування норм законодавства України (фактично за цим повноваженням раніше приховували право проводити різні перевірки судів нижчого рівня, зокрема, коли було потрібно усунути голову якогось із цих судів).

Висновки Верховного Суду поставлено на один рівень із законом, оскільки невідповідність судового рішення таким висновкам стане самостійною підставою для оскарження судового рішення в апеляційному чи касаційному порядку.

Щоб законопроект підтримали судді, у ньому передбачили збільшення доплат за допуск до державної таємниці до їхніх зарплат, а також розміру грошового забезпечення суддів у відставці.

Водночас проект зберіг процедуру допуску справ до Верховного Суду вищими спеціалізованими судами. Також зберіг повноваження вищих спеціалізованих судів самим переглядати справи, не передаючи їх Верховному Суду, якщо Європейський суд з прав людини ухвалить рішення проти України і констатоване порушення Конвенції буде пов'язане з порушенням українським судом вимог процесуального закону. Воче-

---

<sup>6</sup> Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо повноважень Верховного Суду України № 3356 від 4 жовтня 2013 р. // [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=48555](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48555)

видь, це положення пов'язане, зокрема, із можливістю перегляду вироку щодо Ю. Тимошенко за результатами розгляду чергової справи в Європейському суді з прав людини, а Верховний Суд для політичної влади все ще залишається непередбачуваним.

Необхідність зміцнення ролі Верховного Суду впливає із висновку Венеціанської комісії, яка побачила лише політичні мотиви для обмеження його повноважень у 2010 р.<sup>7</sup> Однак викликає занепокоєння зв'язок внесення цього законопроекту до парламенту із обранням нового керівника Верховного Суду. Виглядає, що це ще один крок для зміцнення політичного впливу на судову систему, який супроводжується поверненням Верховному Суду деяких адміністративних (позасудових) важелів впливу на суди.

Законопроект<sup>8</sup> підписали лідери і народні депутати двох інших опозиційних фракцій — «Батьківщини» і «УДАР». Він значно відрізняється від законопроекту, народженого у стінах Верховного Суду й Адміністрації Президента.

Цей законопроект передбачив повернення Верховному Суду повноважень щодо перегляду судових рішень у зв'язку із неоднаковим застосуванням норм процесуального права. Верховному Суду запропоновано повернути і повноваження вирішувати питання про допуск справ до перегляду у Верховному Суді.

Також Верховний Суд наділено повноваженням переглядати справи з підстав невідповідності судового рішення суду касаційної інстанції рішення Конституційного Суду або правовій позиції чи роз'ясненню, викладених в судовому рішенні Верховного Суду. При цьому склад Верховного Суду запропоновано збільшити на третину — з 48 суддів до 72.

Важливою новелою є положення, які полегшують доступ особи до правосуддя. Суди будуть позбавлені можливості відмовляти особі у розгляді справи. Конфлікти між судами щодо юрисдикції вирішуватиме Верховний Суд. І якщо буде встановлено, що заяву має розглядати інший суд, то справа повинна бути передана цьому суду.

Виглядає, що останній законопроект від опозиції був найбільш зваженим з-поміж інших, хоча й потребував доопрацювання (зокрема, у напрямку відмови від надання Верховним Судом та вищими спеціалізованими судами роз'яснень стосовно застосування законів за межами судових процедур; відмови від необґрунтованого збільшення складу Верховного Суду).

#### 4. ДОСТУП ДО ПРАВОСУДДЯ

Згідно із Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору» від 19 вересня 2013 року, удвічі зросли ставки судового збору майже в усіх категоріях справ. Мало того, законодавець запровадив стягнення судового збору навіть у разі покарання особи судом за вчинення адміністративного правопорушення.

---

<sup>7</sup> Спільний висновок щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів» № 588/2010 від 15-16 жовтня 2010 року, підготовлений Венеціанською комісією та Дирекцією з технічного співробітництва Генеральної Дирекції з прав людини та правових питань Ради Європи // Джерело в Інтернеті: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)026-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)026-e)

<sup>8</sup> Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо повноважень Верховного Суду України як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції № 3356-2 від 24 жовтня 2013 р. // Джерело в Інтернеті: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=48798](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48798)

Порушився справедливий баланс між ставкою судового збору за подання позову в адміністративних справах і цивільних справах.

Якщо раніше судовий збір за подання адміністративного позову проти органу влади був меншим, то після внесення змін у разі заявлення майнових вимог до органу влади потрібно сплачувати удвічі більше (0,2 відсотки мінімальної заробітної плати, але не менше 1,5 розміру мінімальної заробітної плати та не більше 4 розмірів мінімальної заробітної плати), ніж у випадку подання позову до приватної особи за правилами цивільного судочинства (1 відсоток ціни позову, але не менше 0,2 розміру мінімальної заробітної плати та не більше 3 розмірів мінімальної заробітної плати).

Тож після внесення змін мінімальний судовий збір у 2013 р. за подання таких позовів в адміністративному судочинстві становив аж 1720,5 грн., а в цивільному процесі — лише 229,4 грн. І це при тому, що органи влади при поданні позовів майнового характеру до приватних осіб зазвичай звільнені від сплати судового збору.

Щоправда, законодавець передбачив, що при поданні майнового позову в адміністративній справі необхідно сплатити лише десяту частину судового збору, а решту суд стягує за результатами розгляду справи відповідно від розміру задоволених вимог. Однак ризик втратити таку велику суму стримує багатьох позивачів від заявлення майнових вимог до органів влади. Цей ризик пов'язаний також з тим, що адміністративні суди неохоче приймають рішення про відшкодування шкоди адміністративними органами.

Таким чином, зміни в законодавстві про судовий збір значно обмежили доступ до правосуддя, особливо, у справах за позовами приватних осіб до органів влади.

#### 5. СИТУАЦІЯ ІЗ ДОБОРОМ СУДДІВ ТА ПРИТЯГНЕННЯМ ЇХ ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Формально рішення про призначення суддів на посаду, переведення до іншого суду і звільнення з посади приймають Президент і Верховна Рада, але роблять вони це лише за поданням Вищої ради юстиції і Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Обидва ці органи, які є ключовими у формуванні суддівського корпусу та притягненні суддів до відповідальності, так чи інакше підконтрольні Президенту та пропрезидентській більшості у парламенті. Не дивно, що у багатьох питаннях (переведення суддів і призначення їх на адміністративні посади) вони діють синхронно, хоч формально приймають рішення незалежно один від одного.

Добір суддів на посади в суди вищого рівня, а також на посади голів судів та їхніх заступників здійснюється кулуарно. Закон не лише не встановлює об'єктивних критеріїв для добору, але й не передбачає конкурсу. Показово, що найбільше суддів переводять з Донецької та Луганської областей, після цього багатьох з них призначають на керівні посади в судах. У зв'язку з такою «політикою» саме у цих областях утворилося найбільше вакантних посад суддів<sup>9</sup>. Незначний прогрес помічено лише в процедурі першого призначення на посаду судді: конкурс дав можливість потрапити до суддівських посад, незважаючи на певні маніпуляції, кандидатам без попередніх до-

---

<sup>9</sup> Жителів Донбасу вже судити нікому // <http://www.pravda.com.ua/news/2013/05/28/6990889>

мовленостей і протекції. Але цей прогрес майже повністю нівельований механізмами кар'єрного зростання і відповідальності суддів, які становлять найбільшу загрозу незалежності судді.

У 2013 році влада продовжила використовувати механізми дисциплінарної відповідальності для тиску на суддів. Адже підстави для відповідальності вписані у законі у такий спосіб, що до відповідальності можна притягти будь-якого суддю. Тож за ухвалення «самостійних» рішень суддя може легко позбутися посади, наприклад, за порушення строків розгляду справ, що на практиці, в умовах великого перевантаження справами, стало основною підставою для дисциплінарної відповідальності суддів<sup>10</sup>. Як свідчать результати громадського моніторингу<sup>11</sup>, дисциплінарна практика є непослідовною і часто має ознаки вибіркового переслідування. Тобто, правосуддя є вибірковою і стосовно суддів. Усе це має стримуючий вплив на суддів і змушує їх самостійно цензурувати свої рішення, навіть за відсутності будь-якої вказівки щодо конкретного результату вирішення судової справи.

Ці та інші механізми залежності суддів викрито, зокрема, в рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Олександр Волков проти України» від 9 січня 2013 р. Європейський суд з прав людини зауважив, що при бажанні дисциплінарного органу фактично будь-який проступок може трактуватися як порушення присяги і призвести до звільнення судді. З огляду на використання механізмів дисциплінарної процедури для тиску на суддів Європейський суд з прав людини зобов'язав Україну реформувати систему суддівської дисципліни<sup>12</sup>.

## 6. ПОЛІТИЧНО КЕРОВАНЕ ПРАВОСУДДЯ

З інструменту захисту прав людини суди перетворилися на засіб досягнення політичних та комерційних цілей. Політична влада використовувала суди для вирішення проблем політичного характеру (наприклад, для позбавлення своїх опонентів депутатських мандатів, відстрочення виборів мера у столиці та депутатів міської ради).

Адміністративні суди продовжили тенденцію минулих років і далі з надуманих підстав забороняли велику кількість мирних зібрань. Характерним є й практично повна відсутність рішень, які б вбачали порушення у рішеннях, діях чи бездіяльності Президента та інших вищих державних органів і посадових осіб.

Надійним союзником політичної влади залишається Конституційний Суд, який використовується для легалізації сумнівних під кутом зору Конституції, але необхідних для неї рішень. Практика Конституційного Суду цілком передбачувана під полі-

---

<sup>10</sup> Станом на перше півріччя 2013 р. середньомісячне надходження справ на одного суддю місцевого загального суду становить 63,5 справи. Це означає: щоб не бути притягнутим до дисциплінарної відповідальності, суддя місцевого загального суду, працюючи без відпустки, повинен повністю вирішити за день від 3 справ. Щодо апеляційних адміністративних судів — середньомісячне надходження справ на одного суддю становить 280,7 справ, тобто один суддя, працюючи без відпустки, щодня має розглянути від 12 справ.

<sup>11</sup> Дисциплінарна відповідальність суддів в Україні: проблеми законодавства і практики / Куйбіда Р., Сєреда М. — К.: ФОП Москаленко О. М., 2013. — 72 с. ([http://pravo.org.ua/files/A\\_D\\_NEW\\_final.pdf](http://pravo.org.ua/files/A_D_NEW_final.pdf)).

<sup>12</sup> Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Олександр Волков проти України» від 9 січня 2013 р. // [www.minjust.gov.ua/file/26531](http://www.minjust.gov.ua/file/26531)

тичним кутом зору. Конституційний Суд при цьому часто ігнорував свою попередню практику на догоду політичній кон'юктурі. У 2013 р. влада продовжила оновлювати склад Конституційного Суду, призначаючи лояльних суддів. Внаслідок цього в Конституційному Суді вперше сформувалася більшість (10 з 18 суддів) з досвідом роботи в органах слідства та дізнання, 9 з них — в органах прокуратури. Трохи менше половини суддів (семеро) — особи, кар'єра яких пов'язана з Донецькою чи Луганською областями. Новим сьомим «донецьким» суддею в Конституційному Суді став О. Тупицький, який зажди працював у прокуратурі і як більшість інших суддів Конституційного Суду до призначення не мав досвіду в сфері конституційного права. Лише четверо суддів Конституційного Суду є вихідцями з наукових кіл, які займалися конституційним правом. Такий склад цього органу не відповідає європейським стандартам<sup>13</sup>.

Хоча судова реформа значно послабила важелі впливу голів судів на суддів, керівники судів й далі сприймаються як представники «центру», оскільки призначає їх Вища рада юстиції<sup>14</sup> за поданням ради суддів загальних судів, ради суддів господарських судів або ради суддів адміністративних судів.

У разі невиконання вказівок голови суду до судді можуть бути застосовані механізми відповідальності через Вищу раду юстиції або Вищу кваліфікаційну комісію суддів.

Як свідчить практика, ради суддів відповідних судів, Вища рада юстиції, Вища кваліфікаційна комісія суддів, Президент і Верховна Рада діють цілком злагоджено (синхронно) у вирішенні кадрових питань і призначенні очільників судів. Дуже часто на адміністративні посади у судах призначають суддів, які незадовго перед цим були переведені з іншого суду (нерідко з Донбасу).

### 7. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Доопрацювати попередньо схвалений Верховною Радою законопроект про внесення змін до Конституції щодо посилення гарантій незалежності суддів з метою повної імплементації висновків Венеціанської комісії та з урахуванням думки Конституційної асамблеї.

Доопрацювання необхідне у таких напрямках:

- Президент може бути наділений правом призначати особу на посаду судді за поданням Вищої ради юстиції, але має бути усунутий від переведення та звільнення суддів;
- визначати суд, де суддя має працювати, переводити його до іншого суду має бути повноваженням Вищої ради юстиції, яке реалізується за результатом конкурсу;
- у складі Вищої ради юстиції виділити постійно діючі кваліфікаційну і дисциплінарну колегії, відмовившись від Вищої кваліфікаційної комісії суддів;

---

<sup>13</sup> Експерти кажуть, що ще один донецький у КС фактично нівелює його незалежність // <http://www.unian.ua/news/570784-eksperti-kajut-scho-sche-odin-donetskiy-u-ks-faktichno-nivelyue-yogo-nezalejnist.html>.

<sup>14</sup> Конституція не передбачає такого повноваження серед повноважень Вищої ради юстиції, які визначені вичерпно.

- призначення голів судів необхідно віднести до повноважень органів суддівського самоврядування;
- звузити суддівський імунітет до функціонального;
- вилучити Генерального прокурора зі складу Вищої ради юстиції;
- відмовитися від підвищення пенсійного віку для суддів до 70 років (доцільно також переглянути пропозицію підвищити мінімальний вік для судді з 25 років до 30, зважаючи на необхідність збільшити в суддівському корпусі кількість представників молодого покоління, які володіють іноземними мовами, вихованих на європейських цінностях).

2. Зміни до Конституції повинні обов'язково супроводжуватися пакетом змін до законодавства про судоустрій, статус суддів і судочинство, інакше вони лише посилять залежність суддів. Відповідні зміни навіть доцільно прийняти, не очікуючи змін до Конституції.

Зміни до законодавства повинні обов'язково передбачати:

- *реформу системи суддівського самоврядування*. Потрібно спростити її шляхом відмови від призначуваних органів — конференцій та рад суддів загальних і спеціалізованих судів, щоб кожен суд міг делегувати свого представника до вищих органів суддівського самоврядування. Це, очевидно потребуватиме збільшення кількості делегатів, але й впливати політичними засобами на таку кількість суддів буде складніше. Крім цього, необхідно наділити збори суддів повноваженням призначати голів судів;
- *реформу системи добору суддів*. Слід, зокрема, передбачити конкурсні механізми просування суддів по службі за об'єктивними критеріями;
- *реформу системи дисциплінарної відповідальності суддів*. Потрібно чіткіше визначити підстави для дисциплінарної відповідальності; передбачити пропорційні санкції, встановити строки давності для притягнення до дисциплінарної відповідальності, передбачити змагальну процедуру дисциплінарного провадження, створення єдиного дисциплінарного органу;
- *зміцнення ролі Верховного Суду у формуванні послідовної судової практики*. Доцільно взяти за основу законопроект, внесений фракціями «Батьківщина» та «Удар» з доопрацюванням у напрямку відмови від надання Верховним Судом та вищими спеціалізованими судами роз'яснень стосовно застосування законів за межами судових процедур, а також відмови від необґрунтованого збільшення складу Верховного Суду;
- *перегляд ставок судового збору*. Необхідно усунути дискримінацію позивачів при поданні позовів з вимогами майнового характеру до органів влади.

---

---

## V. ПРАВО НА ПРИВАТНІСТЬ

Право на приватність в Україні захищено конституційними гарантіями. Так, стаття 32 Конституції України передбачає: «Ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України». Конкретизація захисту окремих складових права на приватність здійснюється шляхом їхнього захисту в окремих статтях Конституції: захист недоторканності житла — стаття 30 Конституції України, таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції — стаття 31 Конституції України, заборона збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди — стаття 32 Конституції України, заборона піддавати особу без її вільної згоди медичним, науковим чи іншим досліддам — стаття 28 Конституції України.

Попри існування конституційного захисту та захисту на рівні відповідних законів правозастосування зустрічається з певними суперечностями.

### 1. НЕГЛАСНИЙ ОБШУК, ЗОВНІШНЄ СПОСТЕРЕЖЕННЯ, ВІДЕОКАМЕРИ В ГРОМАДСЬКИХ МІСЦЯХ, ПРОСЛУХОВУВАННЯ ТЕЛЕФОНІВ

У лютому 2013 року у Харкові було зроблено спробу УБЕП обшукати офіс адвоката Атіскова, який вів справи Арсена Авакова, під виглядом обшуку підприємства, якого там же давно не було. Лише втручання народних депутатів з посиланням на відповідні статті законодавства про заборону свавільного обшуку офісу адвоката дозволило зупинити обшук.<sup>2</sup>

30 березня 2013 р. в Чернівцях було виявлено незаконне зовнішнє спостереження за головою партії «Батьківщина» Арсенієм Яценюком, а представники опозиційних партій затримали осіб, які його вели. За повідомленням прес-служби «Батьківщини», автомобіль належав службі зовнішнього спостереження СБУ. Однак речник Чернівецького управління СБУ Павло Дейнеко відмовився коментувати цю ситуацію.<sup>3</sup> Згодом проти Яценюка було порушено кримінальне провадження за обвинуваченням у втручанні в діяльність працівника правоохоронного органу.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Підготовлено Русланом Тополевським, Центр правових та політичних досліджень «СІМ».

<sup>2</sup> Аваков А. Випадковості... // <http://blogs.pravda.com.ua/authors/avakov/511a83ea6b0e2/>

<sup>3</sup> Опозиціонери викрили осіб, що стежили за Яценюком в Чернівцях // <http://tyzhden.ua/News/75979>

<sup>4</sup> Міліція Чернівців відкрила кримінальне провадження на Яценюка через втручання в роботу // [http://ipress.ua/news/militsiya\\_chernivtsiv\\_sprostovui\\_e\\_stezhennya\\_za\\_yatsenyukom\\_i\\_zvynuvachuie\\_yogo\\_u\\_vtruchanni\\_v\\_ih\\_robotu\\_17859.html](http://ipress.ua/news/militsiya_chernivtsiv_sprostovui_e_stezhennya_za_yatsenyukom_i_zvynuvachuie_yogo_u_vtruchanni_v_ih_robotu_17859.html)

У вересні працівниками Міністерства доходів і зборів було проведено обшук радіо-ведучої «Ера FM» Тетяни Дем'яненко, під час якого мала місце низка процесуальних порушень, однак нічого знайти не вдалося.<sup>5</sup>

Продовжувалося використання обшуків з політичною метою.

Так, 9 грудня 2013 р. працівниками МВС та СБУ було проведено обшук в офісі політичної партії «Батьківщина». Причому МВС стверджувало, що обшук відбувся в будинку, що на вулиці Турівській 19-Б, а не на вулиці Турівській 13, де знаходиться офіс «Батьківщини». Зазначимо, що рішення суду давало дозвіл на проведення обшуку саме за першою адресою. Під час штурму офісу було пошкоджено вікна, вибито двері, проведено обшук та вивезено сервери<sup>6</sup>. Вилучено також комп'ютери інтернет-видання Цензор.нет, офіс якого знаходився по сусідству з офісом «Батьківщини»<sup>7</sup>.

Проводилися також обшуки у осіб, яких було побито та заарештовано після зіткнень 1 грудня на Банковій. Так, 9 грудня проведено обшук у квартирі, в якій проживав Єгор Превір, один з 9 заарештованих осіб. За повідомленням журналіста Іванни Коберник, обшук розпочали не чекаючи приїзду адвокатів, а під час обшуку вилучили системний блок комп'ютера, незаповнений бланк заяви про вступ в організацію «Братство» та агітаційні матеріали «Братства» Дмитра Корчинського<sup>8</sup>. А на наступний день обшуки проведено вже в квартирах Миколи Лазаревського, Ярослава Придуленка та В'ячеслава Загоровок.<sup>9</sup>

10 грудня 2013 р. Рішенням Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації було затверджено<sup>10</sup> Правила здійснення діяльності у сфері телекомунікацій (діяльність з надання послуг доступу до Інтернет)<sup>11</sup>. Проект цих правил обговорювався серед провайдерів та їхніх об'єднань. **Інтернет Асоціація України виступила проти запровадження цих Правил, оскільки ці Правила суперечать Закону України «Про телекомунікації», який передбачає встановлення єдиних Правил здійснення діяльності у сфері телекомунікацій, а не окремих для діяльності з надання послуг доступу до Інтернет. Правила також не враховують технологічні, юридичні та організаційні особливості надання послуг доступу в Інтернет та всупереч Закону України «Про телекомунікації» викривляють поняття оператора телекомунікацій та поширюють технологічні вимоги, які існують для операторів телекомунікацій, на інтернет-провайдерів та інших суб'єктів господарювання у сфері телекомунікацій. Так, на них покладається обов'язок встановлювати власним коштом на своїх телекомунікаційних мережах технічні засоби, необхідні для здійснення уповноваженими органами оперативного-розшукових заходів. Метою**

---

<sup>5</sup> SOS: Стервятники Клименко обыскали квартиру журналистки «Эра FM» // <http://k-z.com.ua/proisshestviya/27803-sos-stervyatniki-klimenko-obyskali-kvartiru-zhurnalistki-era-fm>

<sup>6</sup> Из офіса «Батьківщини» вивезли сервери // <http://www.pravda.com.ua/news/2013/12/9/7005711/>

<sup>7</sup> Міліція запевняє, що обшукувала сусідів «Батьківщини» // <http://www.pravda.com.ua/news/2013/12/9/7005739/>

<sup>8</sup> У одного з арештованих за «штурм під АП» провели обшук // <http://www.pravda.com.ua/news/2013/12/9/7005645/>

<sup>9</sup> В квартире еще одного задержанного на Банковой — обыск // [http://society.lb.ua/accidents/2013/12/10/245698\\_kvartire\\_zaderzhannogo.html](http://society.lb.ua/accidents/2013/12/10/245698_kvartire_zaderzhannogo.html)

<sup>10</sup> З лютого 2014 р. Правила зареєстровано в Міністерстві юстиції України.

<sup>11</sup> <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0207-14>



таких заходів, на думку Інтернет Асоціації України, є створення незаконних інструментів додаткового регуляторного тиску на інтернет-провайдерів.<sup>12</sup>

Питання функціонування відеокамер в публічних місцях як частини системи розкриття злочинів залишається неврегульованим. Йдеться перш за все про бажання керівництва органів внутрішніх справ встановити якомога більше відеокамер, зв'язавши їх в єдину систему за допомогою централізованого пункту управління. Разом із тим відсутні вимоги, наприклад, щодо порядку зберігання таких записів та порядку доступу до них.

Так, наприклад, МВС України розробило проект постанови Кабінету міністрів України щодо затвердження державної цільової правоохоронної програми по встановленню систем відеоспостереження та швидкого реагування в громадських місцях. В МВС вважають, що на всі населені пункти України необхідно щонайменше 26 тис. систем відеоспостереження. В 2013 р. в Києві працювало 136 камер, а в Донецьку — 800. Зазначимо, що ця Концепція передбачала виділення з держбюджету близько 5,99 млрд грн на закупівлю систем відеоспостереження з 2013 по 2016 рр.<sup>13</sup>

Відповідно до європейських стандартів<sup>14</sup> 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.

8 січня 2013 року засуджена екс-прем'єр-міністр Юлія Тимошенко, яка утримувалась в Центральній клінічній лікарні «Укрзалізниці» (м. Харків) залишила свою палату, перемістившись в ванну кімнату, протестуючи проти встановлення відеокамер, які дозволяли цілодобове стеження за нею. Ці камери були встановлені у вересні 2012 року.<sup>15</sup>

22 лютого 2013 р. керівництво Державної пенітенціарної служби України, після телевізійного побажання Віктора Януковича, доручило начальнику Качанівської виправної колонії прибрати камери відеоспостереження в її палаті. Тимошенко повернулася в палату.

Окремим питанням залишається питання уточнення регулювання торгівлі технічними засобами отримання інформації.

Так, 7 лютого 2013 р. працівники СБУ на основі рішення суду провели обшук квартири херсонського журналіста газети «Дорожний контроль» Віталія Косенка з метою пошуку заборонених засобів відеозапису автомобільного брелка з відеокамерою.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Звернення ІнАУ щодо прийняття Правил здійснення діяльності з надання послуг доступу до Інтернет // <http://reklamaster.com/articles/id/46399/index.html>

<sup>13</sup> МВД купит камери для боротьби з уличной преступностью на 6 млрд грн // <http://proit.com.ua/news/telecom/2013/09/10/170320.html>

<sup>14</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>15</sup> Тюрємники заявляють, що за Тимошенко стежить ще й міліція // <http://www.pravda.com.ua/news/2012/09/6/6972223/>

<sup>16</sup> СБУ проводить обыск квартиры журналиста Дорожного контроля Виталия Косенко // <http://roadcontrol.org.ua/node/1712>

Таке переслідування було частиною тактики боротьби з активістами саме цієї організації, які знімали незаконні дії працівників ДАІ. Переслідування за статтею 359 КК України стало одним із ключових видів діяльності СБУ. Так, лише за 2013 рік за цією статтею судами України винесено близько 100 вироків.

Стаття 359 Кримінального кодексу України встановлює відповідальність за незаконні придбання, збут або використання спеціальних технічних засобів отримання інформації, однак відсутня можливість визначити, що саме відноситься до таких засобів. Таким чином, створюється ситуація правової невизначеності, коли особа не може передбачити, чи її дії підпадуть під кримінальну відповідальність. А за сучасною практикою визначення цього передбачає необхідність проведення експертизи.<sup>17</sup> Як приклад, можна навести історію із заборонаю СБУ продажу Google Glass в Україні. Спершу представники СБУ стверджували, що їх продаж можливий, а потім заборонили користування ними.<sup>18</sup>

Прослуховування телефонних розмов громадян представниками владних органів все ще залишається актуальною проблемою, з огляду на розшифровки телефонних розмов, які потрапляють до журналістів. Так, наприклад, колишній заступник голови Служби безпеки України Олександр Скипальський під час прес-конференції заявив, що спецслужби України мають усі необхідні технічні можливості для прослуховування громадян, як на території країни, так і за кордоном.<sup>19</sup>

Також мала місце практика, за якою міліція фіксувала присутніх в певному місці громадян за номерами мобільних телефонів, а тоді обдзвонювала, намагаючись встановити особу власника телефону.<sup>20</sup>

## 2. ЗАХИСТ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ ТА ІДЕНТИФІКАЦІЙНІ ДОКУМЕНТИ

Відзначимо, що на сьогодні основним електронним класифікатором, на основі якого відбувається збір та обробка персональних даних громадян України органами державної влади, все ще залишається ідентифікаційний номер, що надається Державною податковою адміністрацією.

Сфера його використання виходить далеко за межі тієї мети, з якою він був запроваджений законом — податковий облік. За відсутності ідентифікаційного коду неможливими є легальне працевлаштування, доступ до пенсійного забезпечення, реалізація права на освіту, отримання стипендій та допомоги з безробіття, оформлення субсидій, відкриття банківських рахунків, реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності, отримання державних дипломів про освіту тощо. Отже, фактично, скла-

---

<sup>17</sup> Правова невизначеність...// <http://blogs.pravda.com.ua/authors/golovan/5130a7cc3c2e0/>

<sup>18</sup> Українці не зможуть легально купити окуляри Google Glass через заборону на «шпигунські» гаджети // <http://ua.korrespondent.net/lifestyle/gadgets/1522010-ukrayinci-ne-zmozhut-legalno-kupiti-okulyari-google-glass-cherez-zaboronu-na-shpigunski-gadzheti>

<sup>19</sup> Спецслужби прослуховують громадян і тут, і за кордоном — экс-чиновник СБУ // <http://www.pravda.com.ua/news/2013/06/27/6993126/>

<sup>20</sup> Мені подзвонили з міліції // <http://blogs.korrespondent.net/blog/celebrities/3222977-meni-podzvonyly-z-militsii>

лася адміністративна практика свідомого порушення органами державної влади Закону України про єдиний реєстр фізичних осіб — платників податків і використання податкового номеру для інших цілей, не передбачених цим Законом.

Захист персональних даних здійснюється на підставі Закону України «Про захист персональних даних» (прийнятий 1 червня 2010 р.)<sup>21</sup>, яким врегульовано відносини, пов'язані із захистом персональних даних під час їх обробки,

25 січня 2013 року окружним адмінсудом м. Києва винесено рішення щодо позову журналіста Сергія Лещенка, яким відмовлено в наданні для ознайомлення конституційного подання. В ньому вказано: «Відповідно до розпорядження голови КС, до відомостей, яким надається гриф «Для службового користування», віднесені відомості щодо конституційних подань на всіх стадіях конституційного провадження... Відомості, які містяться у конституційних поданнях, стосуються персональних даних громадян»<sup>22</sup>. Таке абсурдне віднесення публічної інформації, яка створюється в процесі судочинства, до персональних даних є ні чим іншим як способом перешкоджання в отриманні суспільно-значимої інформації. А зважаючи на те, що це Конституційний суд України завданням якого є серед іншого захист конституційних прав громадян, ситуація стає абсурдною.

15 лютого 2013 року відбувся круглий стіл на тему: «Зміни в законодавстві про захист персональних даних: досягнення, проблеми і шляхи їхнього подолання», організована Українською асоціацією захисту персональних даних за підтримки Державної служби з питань захисту персональних даних. Так, Олексій Мервінський, голова цієї Служби, повідомив, що 7 лютого 2013 року вперше було накладено штраф у розмірі 3,4 тис грн. на юридичну особу, яка порушувала вимоги законодавства у сфері захисту персональних даних. Станом на лютий 2013 року Держслужба склала близько 50 приписів про усунення порушень закону про захист персональних даних. Також він повідомив, що на той момент було подано більше 2 млн. заявок на реєстрацію баз персональних даних, з яких оброблено більше 90 тисяч заявок і зареєстровано близько 30 тисяч.<sup>23</sup>

30 січня 2013 року уряд прийняв зміни в переліку інформації, що підлягає внесенню в Державний реєстр баз персональних даних, передбачений Положенням про Державний реєстр баз персональних даних та порядок його ведення.<sup>24</sup>

Згідно зі змінами, Кабінет Міністрів звільнив володільців персональних даних від обов'язку реєстрації баз персональних даних, ведення яких пов'язано із забезпеченням та реалізацією трудових відносин, а також баз персональних даних, які містять перелік членів громадських, релігійних організацій, професійних спілок та політичних партій.

---

<sup>21</sup> <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>

<sup>22</sup> Циркові вправи навколо присяги Януковича // <http://blogs.pravda.com.ua/authors/leschenko/511be761b7f7d>

<sup>23</sup> Круглий стіл «Изменения в законодательстве о защите персональных данных: достижения, проблемы и пути их преодоления» // [http://press.liga.net/announces/kruglyy\\_stol\\_izmeneniya\\_v\\_zakonodatelstve\\_o\\_zashchite\\_personalnykh\\_dannykh\\_dostizheniya\\_problemy\\_i\\_p](http://press.liga.net/announces/kruglyy_stol_izmeneniya_v_zakonodatelstve_o_zashchite_personalnykh_dannykh_dostizheniya_problemy_i_p)

<sup>24</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 616 «Про затвердження Положення про Державний реєстр баз персональних даних та порядок його ведення» // <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/616-2011-%D0%BF>

Водночас доповнено перелік інформації, яка підлягає внесенню до Державного реєстру баз персональних даних. Зокрема, до Реєстру вноситиметься інформація про третіх осіб, яким передаються персональні дані, а також про транскордонну передачу персональних даних. Крім того, вноситиметься інформація про склад персональних даних, які обробляються.

Крім того, розширено перелік інформації, яка є у загальному доступі на веб-сайті Державного реєстру баз персональних даних. Зокрема, у відкритому доступі міститиметься інформація про склад персональних даних, які обробляються; інформація про третіх осіб, яким передаються персональні дані; інформація про транскордонну передачу персональних даних; інформація про інших розпорядників баз персональних даних: найменування, місцезнаходження — для юридичних осіб та прізвище, ім'я та по батькові (за наявності) — для фізичних осіб.

3 липня 2013 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення системи захисту персональних даних»<sup>25</sup>, який, зокрема, передбачав, що з 1 січня 2014 року ліквідується Державна служба із захисту персональних даних, а реєстрація баз персональних даних замінюється на процедуру повідомлення володільцями персональних даних Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про обробку персональних даних, які становлять особливий ризик для прав і свобод суб'єктів персональних даних.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також володільці, які здійснюють обробку даних, що несуть особливий ризик, повинні визначити відповідальний підрозділ (особу), що організовує роботу, пов'язану із захистом персональних даних при їх обробці. Інформація про зазначений структурний підрозділ або відповідальну особу повідомляється Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, який забезпечує її оприлюднення.

Закон по-новому визначає володільця персональних даних. Тепер — це фізична особа, яка визначає мету обробки персональних даних, встановлює склад цих даних та процедури їх обробки, якщо інше не визначено законом; суб'єкта персональних даних, як фізичної особи, персональні дані якої обробляються, та третьої особи.

Також встановлюється, що якщо змінюється мета обробки персональних даних на іншу, несумісну з попередньою, то згода суб'єкта на таку зміну є необхідною. До переліку чутливих даних додано біометричні і генетичні дані, однак вилучено звинувачення у злочині.

Передбачається, що особа матиме право знати про джерела збирання, місцезнаходження своїх персональних даних, мету їх обробки, місцезнаходження або місце проживання (перебування) володільця чи розпорядника персональних даних, а також отримувати не пізніше як за тридцять календарних днів з дня надходження запиту, крім випадків, передбачених законом, відповідь про те, чи обробляються його персональні дані, а також отримувати зміст таких персональних даних. Крім того, вона може звертатися із скаргами на обробку своїх персональних даних до Уповноваженого ВРУ з прав людини або до суду;

---

<sup>25</sup> <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/383-18>

Встановлено, що Уповноважений з прав людини має право на перевірки, як за скаргами так і за власною ініціативою, мати доступ до будь-якої інформації (документів) (у т. ч. з обмеженим доступом) володільців або розпорядників персональних даних, які необхідні для здійснення контролю відповідних баз даних чи картотек, інформації з обмеженим доступом; затверджувати нормативно-правові акти у сфері захисту персональних даних, за підсумками перевірки, розгляду звернення видавати обов'язкові для виконання вимоги (приписи) про запобігання або усунення порушень, надавати рекомендації щодо практичного застосування законодавства, роз'яснювати права і обов'язки відповідних осіб, складати протоколи про притягнення до адміністративної відповідальності та направляти їх до суду тощо.

Також передбачається, що обробка даних дозволяється без застосування положень закону про захист персональних даних фізичною особою виключно для особистих чи побутових потреб, а також виключно для журналістських та творчих цілей, за умови забезпечення балансу між правом на повагу до особистого життя та правом на свободу вираження поглядів. Варто зазначити, що дію статей, що регулюють загальні питання обробки персональних даних, чутливих персональних даних та прав суб'єктів (ст. 6–8) може бути обмежено для захисту інтересів національної безпеки, економічного добробуту або захисту прав і свобод суб'єктів персональних даних чи інших осіб. Встановлено також адміністративну відповідальність за порушення зобов'язань щодо повідомлення та реагування на приписи Омбудсмена, порушення порядку обробки персональних даних.

Варто зазначити, що в Законі помилково залишилося визначення Державного реєстру баз персональних даних (абз. 4 ст. 2 Закону), однак вилучили визначення згоди суб'єкта персональних даних (абз. 5 ст. 2 Закону). Очевидно, що це помилка, яку потрібно виправити.

У березні 2013 р. представники двох комітетів Верховної Ради України надіслали відкритий лист голові представництва ЄС в Україні Яну Томбінському, за підписами голови комітету з питань євроінтеграції Григорія Немирі та першого заступника голови комітету з питань прав людини Андрія Шевченка, щодо стану із захистом персональних даних в Україні.

У ньому, зокрема, йшлося про те, що під приводом виконання вимог ЄС для виконання Плану з візової лібералізації вносяться термінові зміни до закону «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», що створює значні ризики порушення основоположних прав та свобод. Вони підкреслили, що закон надає надмірні повноваження органам влади, сприяє корупції, а утворення Єдиного демографічного реєстру порушує право людини на невтручання в її особисте життя і може призвести до тотального контролю держави над українцями. У зв'язку із тим, що для прикриття недемократичних кроків влада використовує європейську риторику, автори листа попросили представників Європейського Союзу відмежуватися від таких сумнівних новацій, ініційованих урядом.

Автори листа також наголосили на тому, що в Україні до цього часу відсутній «незалежний орган державного нагляду у сфері захисту персональних даних», а також

звернули увагу на «неузгодженість законодавства про захист персональних даних із законом про доступ до публічної інформації».<sup>26</sup>

Цей лист, очевидно, був підготовлений у зв'язку із тим, що 13 березня 2013 р. Кабінет міністрів України видав Постанову № 185<sup>27</sup>, якою на виконання Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» затверджувалися зразки документів з електронним чипом — носієм біометричних даних та встановлювався порядок їхнього виробництва, видачі та знищення.

Хоча запровадження біометричного паспорта є однією з вимог і стандартів Європейського Союзу в рамках євроінтеграційних процесів, однак необхідність запровадження біометричного чипа для інших документів, які використовуються тільки в Україні та характеризують соціальний, цивільний, фінансовий і спеціальний статуси особи, залишається сумнівним, Фактично передбачалося створення єдиної централізованої системи збору персональних даних.

Разом із тим варто зазначити, що, як видається, сама постанова була прописана під одну структуру — консорціум «ЄДАПС», що належить приватним особам. Цей консорціум перетворився на монополіста у сфері виготовлення закордонних паспортів та багатьох інших ідентифікаційних документів і встановив надмірні ціни.<sup>28</sup> Зазначимо також, що 25 квітня 2013 р. президент призначає заступником голови Державної міграційної служби (ДМС) (що мала відповідати за видачу цих документів) Василя Грицака, з яким журналісти, пов'язували створення ЄДАПС.

3 червня 2013 р. на сайті «Вісника держзакупівель» з'являється повідомлення, що ДМС визначила переможця конкурсу на виробництво електронних (біометричних) документів: ID-карт і закордонних паспортів. Ним, очевидно, став консорціум «ЄДАПС». Інші три учасники конкурсу не були допущені до участі в тендері. Проведення тендера міграційної служби в Антимонопольному комітеті оскаржив директор державного поліграфкомбінату «Україна» Максим Степанов.

7 червня Антимонопольний комітет, скасував результати конкурсу Державної міграційної служби на закупівлю біометричних паспортів.<sup>29</sup> Відповідно, 12 червня 2013 р. Кабінет міністрів України зупинив постанову уряду № 185<sup>30</sup>.

Імовірно, уряд вирішив замінити продукцію «ЄДАПСа» виробництвом комбінату «Україна», який закупив для цього все необхідне обладнання.

Так, 11 вересня Кабінет Міністрів України затвердив план заходів щодо впровадження біометричних паспортів. Для створення Єдиного державного демографічного реєстру Урядом України виділялося до 2016 року 793,3 млн. гривень.<sup>31</sup> В листо-

---

<sup>26</sup> <http://www.pravda.com.ua/news/2013/03/3/6984738/>

<sup>27</sup> Деякі питання виконання Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» // <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/185-2013-%D0%BF>

<sup>28</sup> Відкіт «ЄДАПСа» // <http://gazeta.dt.ua/internal/vidkit-yedapsa-.html>

<sup>29</sup> Відкіт «ЄДАПСа» // <http://gazeta.dt.ua/internal/vidkit-yedapsa-.html>

<sup>30</sup> Про зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України від 13 березня 2013 р. № 185 // <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/415-2013-%D0%BF>

<sup>31</sup> Уряд затвердив план запровадження електронних паспортів // <http://www.info-kmu.com.ua/2013-09-12-000000am/article/16017498.html>

паді 2013 р. Кабінет міністрів України з передбачених для цього коштів виділив МВС 295,1 мільйони гривень на створення та функціонування цього реєстру<sup>32</sup>.

Однак зрозуміло, що існування цього закону в такому вигляді становить потенційну загрозу праву на приватність

Оглядачі також відзначали наявність практики, за якою, під час оформлення закордонного паспорта у Відділі громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, окрім передбачених за законодавством платежів на отримання закордонного паспорта, відвідувачів повідомляли про необхідність сплатити додаткові платежі. Наприклад, пропонувалося сплатити ДП «Документ» Державної міграційної служби за надання консультаційних послуг, однак без згадки про їхню необов'язковість, якщо ви від цих послуг відмовляєтесь.

3 грудня 2013 року Верховний суд України виніс рішення, яким визнав, що за отримання закордонного паспорта громадянин має сплатити лише 170 гривень.<sup>33</sup> Однак, на практиці з'ясувалося, що органи ДМС не вважають таку постанову обов'язковою щодо невизначеного кола осіб. Імовірно, для того, щоб іншій особі отримати паспорт за таку плату потрібно знову звертатися до суду.<sup>34</sup>

Попри наявність законодавства про захист персональних даних на практиці органи державної влади нерідко ігнорують їх, керуючись різними підставами.

3 6 квітня 2013 р. Укрзалізниця повернула так звані «іменні квитки», в яких проставлялася інформація про пасажира. Очевидно, що ці персональні дані використовувалися з метою, далекою від цілі їхнього збирання. Наприклад, мали місце випадки, коли працівники міліції знімали з поїздів опозиційно налаштованих осіб, імовірно, знаючи в якому вагоні вони їдуть. Так, наприклад, 17 травня у Донецькій області міліціонери витягли з поїзда «Маріуполь–Київ» 30 прихильників ВО «Свобода», що прямували на акцію «Вставай, Україно!» до Києва. За повідомленням у ВО «Свобода», працівники міліції заздалегідь знали про тих, хто збирався їхати на акцію з Маріуполя залізницею, оскільки зверталися до них за ім'ям та прізвищем. Згодом було оприлюднено копію листа, із яким начальник департаменту транспортної міліції В'ячеслав Писаренко звертався до керівника «Укрзалізниці» Сергія Болоболіна. В цьому листі йшлося про необхідність запровадження в Україні інформаційно-пошукової системи «Розшук–Магістраль», головним завданням якої мав бути автоматичний пошук осіб, які «представляють оперативний інтерес», виявлення осіб, а також аналіз інформації. Задля цього Укрзалізниці пропонувалося у проїзному документі зазначати не тільки прізвище та ім'я, а й серію та номер документа, що засвідчує особу.

---

<sup>32</sup> Кабмін выделил почти 300 млн на создание Единого демографического госреестра // <http://zn.ua/ECONOMICS/kabmin-vydelil-pochti-300-millionov-griven-na-sozdanie-edinogo-demograficheskogo-gosreestra-132548.html>

<sup>33</sup> Верховний суд закрив тему ціни закордонного паспорта: 170 гривень // <http://www.pravda.com.ua/news/2013/12/24/7008196/>

<sup>34</sup> Закордонний паспорт за 170 грн українці можуть отримати лише через суд, — розслідування // [http://zik.ua/ua/news/2013/12/27/zakordonnyu\\_pasport\\_za\\_170\\_grn\\_ukraintsi\\_mozhut\\_otrymaty\\_lyshe\\_cherez\\_sud\\_rozsliduvannya\\_450222](http://zik.ua/ua/news/2013/12/27/zakordonnyu_pasport_za_170_grn_ukraintsi_mozhut_otrymaty_lyshe_cherez_sud_rozsliduvannya_450222)

Після звернень щодо скасування таких квитків<sup>35</sup> Державна служба по захисту персональних даних винесла припис, згідно із яким «Укрзалізниця» має «забезпечити внесення до проїзних документів прізвища та ім'я зі слів особи, яка здійснює оплату проїзного документа, без зберігання персональних даних у Єдиній системі та в будь-яких інших базах даних». Згодом Укрзалізниця повідомила, що інформація про пасажирів зберігатиметься лише на квитку і не буде вноситися до бази даних.<sup>36</sup>

Продовжувався політично вмотивований збір інформації про осіб.

У вересні Департамент освіти і науки, молоді та спорту КМДА вимагав від шкіл списки дітей журналістів, в яких мало бути вказано прізвище, ім'я дитини, прізвище, ім'я батька чи матері-журналіста і місце їх роботи.<sup>37</sup> Разом із тим, в системі української освіти сформовано систему, за якою школи збирають інформацію про батьків учнів, в тому числі і інформацію про місце роботи. Навчальні заклади подають дані в Інформаційну систему управління освітою (ІСУО), а звіди зібрана інформація потрапляє в Єдину державну електронну базу з питань освіти (ЕГЕБО).<sup>38</sup>

Генпрокуратура та МВС вимагали персональні дані журналістів каналу «24», які висвітлювали події 30 листопада та 1 грудня в Києві. Після того, як телеканал відмовив у наданні таких персональних даних, керуючись законом про захист персональних даних, 11 грудня надійшла повістка про виклик гендиректора каналу Романа Андрейка на допит до ГПУ.<sup>39</sup>

Також Генпрокуратура в рамках розслідування справи про перевищення працівниками міліції службових повноважень під час масових заходів 30.11.2014 вимагала від Київського національного університету імені Т. Шевченка повні анкетні дані студентів, які без поважних причин 29.11.2014 р. та 02.12.2014 р. були відсутні на навчанні, а також викладачів, які були відсутні без поважних причин. Окремо вимагалось надати список ініціаторів, активістів, організаторів, які організували студентів для участі в масових заходах.<sup>40</sup> Оскільки керівництво ВНЗ відмовилося надавати таку інформацію, згодом її почав вимагати перший заступник міністра освіти Євген Сулима.<sup>41</sup>

Загалом, за неофіційною інформацією, зберігається практика збору працівниками міліції вразливих персональних даних про особу (інформація про політичні переконання, релігійні погляди, сексуальну орієнтацію, участь в програмі замісної терапії тощо).

Працівники Дружківського управління праці та соціального захисту населення отримали завдання збирати персональні дані жителів міста під виглядом заповнення

---

<sup>35</sup> Верка Сердючка стежить за тобою! // <http://www.umoloda.kiev.ua/number/2351/176/83639/>

<sup>36</sup> Укрзалізницею виконано вимоги припису ДСЗПД України // <http://zpd.gov.ua/dszpd/uk/publish/article/64463>

<sup>37</sup> А вас, Штірлиц, я попрошу... // <http://gazeta.dt.ua/internal/a-vas-shtirlic-ya-poproshu-.html>

<sup>38</sup> Міносвіти заперечує збір «досьє» батьків школярів // [http://dt.ua/UKRAINE/minosviti-zaperechuye-zbir-dosye-batkiv-shkolyariv-129230\\_.html](http://dt.ua/UKRAINE/minosviti-zaperechuye-zbir-dosye-batkiv-shkolyariv-129230_.html)

<sup>39</sup> ГПУ та МВС вимагають надати персональні дані журналістів телеканалу «24» // [http://24tv.ua/home/showSingleNews.do?gpu\\_ta\\_mvsv\\_vimagayut\\_nadati\\_personalni\\_dani\\_zhurnalistiv\\_telekanalu\\_24&objectId=391232](http://24tv.ua/home/showSingleNews.do?gpu_ta_mvsv_vimagayut_nadati_personalni_dani_zhurnalistiv_telekanalu_24&objectId=391232)

<sup>40</sup> ГПУ вимагає від університету Шевченка інформацію про студентів і викладачів, які вийшли на Майдан // <http://tyzhden.ua/News/95671>

<sup>41</sup> Димон хочет выяснит имена героев: Миннауки поможет МВД с репрессиями // <http://obkom.net.ua/news/2013-12-01/1055.shtml>



«анкет прихильників» Партії регіонів. В анкеті серед іншого треба було вказати повне ім'я, домашню адресу, лояльність (ставлення до Партії регіонів), дату народження, місце роботи та номер телефону. Як стверджується, працівники установи мали проводити поквартирний обхід і опитувати городян за формою цієї анкети. Дружківський міський голова, він же голова міської організації Партії регіонів Валерій Гнатенко повідомив, що про такі анкети йому нічого не відомо.<sup>42</sup>

Аналогічні анкети бюджетників змушували заповнювати в Полтаві<sup>43</sup> та Торезі<sup>44</sup>.

У лютому 2013 року набула чинності «Інструкція з організації роботи підрозділів кримінальної міліції у справах дітей»<sup>45</sup>. Серед інших питань, інструкція врегулювала порядок ведення профілактичного обліку, що безпосередньо зачіпає обробку персональних даних.

Передбачено постановку на профілактичний облік дітей у 8 випадках: застосування за вироком суду до дитини покарання, не пов'язаного з позбавленням волі; винесення рішення суду про звільнення дитини від кримінальної відповідальності із застосуванням примусових заходів виховного характеру; винесення рішення суду про звільнення дитини від кримінальної відповідальності та покарання за амністією; вручення дитині повідомлення про підозру в учиненні кримінального правопорушення; звільнення зі спеціальної виховної установи для дітей Державної пенітенціарної служби України; копія офіційного попередження про неприпустимість учинення насильства в сім'ї; виявлення працівником кримінальної міліції у справах дітей (КМСД) неповнолітнього, який вчинив адміністративне або кримінальне правопорушення і якому закладом охорони здоров'я встановлено діагноз «наркоманія», «токсикоманія», «алкоголізм»; виявлення працівником КМСД неповнолітнього, який два і більше разів учинив адміністративне правопорушення і був притягнутий до адміністративної відповідальності.

Таким чином, дитину, хвору на наркоманію не будуть ставити на облік у міліції. Це відбуватиметься лише в тому випадку, коли такі діти скоять правопорушення.

Передбачено порядок дострокового зняття з профілактичного обліку. Разом із тим інформація про дітей, які перебувають на обліку, захищається відповідно до законодавства про захист персональних даних.

Продовжує зберігатися дивовижна ситуація, коли отримання особою інформації про неї з державних реєстрів передбачає оплату, причому різну в різних реєстрах, хоча їхня підтримка здійснюється за рахунок бюджетних коштів. Так, у вересні-жовтні 2013 р. виник конфлікт між Міністерством юстиції України та розробниками клієнтського доступу до державних реєстрів Мін'юсту «Арт-майстер» і «3-Т» у зв'язку з призначенням нового керівника Держінформюсту, який відповідає за ведення державних реєстрів Міністерства юстиції. Працівники Держінформюсту звинуватили нового керівника Л. Богданова в тому, що в перший день роботи новий директор дав

---

<sup>42</sup> Чиновників змушують розпитувати про лояльність до Партії регіонів // <http://www.pravda.com.ua/news/2013/10/28/7000914/>

<sup>43</sup> Громадська діячка: у Полтаві бюджетників примушують заповняти «анкету прихильника» // <http://www.poltava.pl.ua/news/24726/>

<sup>44</sup> За кого агитують в торезских лицах и на предприятиях?.. // <http://progorod.info/story/92155>

<sup>45</sup> <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0121-13>

вказівку про копіювання всієї інформації баз даних особами<sup>46</sup>, які не були працівниками цього підприємства, внаслідок чого їхнє втручання призвело до зупинки роботи реєстрів. Міністр юстиції Олена Лукаш, в свою чергу стверджувала, що, намагаючись взяти державні реєстри під контроль, Мінюст відмовився сплачувати кошти цим фірмам на підтримку реєстрів, внаслідок чого саме розробники заблокували доступ до реєстрів. Згодом доступ до реєстрів було відновлено.<sup>47</sup>

19 жовтня розкрито доступ до Єдиного державного реєстру юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців (ЄДРПОУ) за допомогою мережі Інтернет<sup>48</sup>.

### 3. ТІЛЕСНИЙ АСПЕКТ ПРАВА НА ПРИВАТНІСТЬ

Примусові медичні процедури, такі як централізовані щеплення дітей, залишаються предметом для обговорення у ЗМІ, перш за все у зв'язку із якістю вакцин для щеплення, які закупляє МОЗ. У зв'язку із цим частина батьків відмовляється їх проводити, тоді як лікарі попереджують про загрозу епідемії. Так, активно обговорювалося питання щодо закупівлі МОЗ України вакцин і препаратів, що вироблялися фірмою «Фармстандарт-Біолік».

У січні 2013 р. повідомлялося, що Генеральна прокуратура ухвалила постанову про проведення перевірки щодо дотримання законодавства Міністерством охорони здоров'я при закупівлі вакцин цього виробника. А реалізацію вакцини проти гепатиту В виробництва фірми «Фармстандарт-Біолік» в Україні було тимчасово заборонено.

Ці заходи були здійснені у відповідь на звернення депутата від «Батьківщини» Андрія Сенченка, який, посилаючись на матеріалі ЗМІ, стверджував про смерть 11 дітей від щеплень вакциною «Біолік», інші оглядачі говорили про 8 смертей. В той же час, МОЗ України вважає, що всі згадані випадки не мають відношення до вакцинації, а породжені іншими причинами летальних випадків, які просто співпали в часі з введенням вакцини. Зрозуміло, що такі події додали аргументів прихильникам відмови від щеплення. Варто зазначити, що як процедура дозволу на застосування певних вакцин, так і розслідування летальних випадків, імовірно пов'язаних зі щепленням, здійснювалося під контролем МОЗ України.

Загалом реалізація вакцин виробництва цієї фірми була заборонена 16 разів, однак знову і знову відновлювалася.<sup>49</sup>

11 березня група народних депутатів від опозиційних фракцій надіслала звернення з вимогою до Генерального прокурора України, голови СБУ, віце-прем'єр-міністра,

---

<sup>46</sup> Личные данные граждан захватили рейдеры // <http://www.pravda.com.ua/rus/news/2013/10/3/6999185/>

<sup>47</sup> Мінюст: СБУ підтвердила цілісність персональних даних українців // <http://www.pravda.com.ua/news/2013/10/7/6999468/>

<sup>48</sup> Укргосреєстр «рассекретил» данные госреєстра предпринимателей // <http://proit.com.ua/news/gosregulation/2013/10/21/160551.html>

<sup>49</sup> Хто відповідь за скандальну вакцину. Частина друга // <http://www.epravda.com.ua/publications/2013/08/27/391586/>

відповідального за сферу охорони здоров'я та міністра внутрішніх справ провести невідкладну перевірку численних фактів протизаконних клінічних випробувань сумнівних лікарських засобів на дітях, а всіх посадовців, винних у летальних випадках через застосування неперевіраних препаратів та вакцин, — притягнути до кримінальної відповідальності. Так, зазначається, що протягом останніх двох років службові особи МОЗ України фактично покривали проведення протизаконних клінічних випробувань сумнівних лікарських засобів на дітях, про що свідчать численні факти. Зокрема, у відділенні дитячої ендокринної патології державної установи «Інститут ендокринології та обміну речовин ім. В. П. Комісаренка НАМНУ» 26 пацієнтів брали участь у клінічних випробуваннях китайського препарату «Джінтропін» після закінчення строку, визначеного страховим договором. А інформаційні згоди 9 пацієнтів, всупереч вимогам законодавства, були підписані лише одним із батьків, замість обов'язкових двох.

Окрім того, у відділенні дитячої кардіології Науково-дослідного медичного центру дитячої кардіології та кардіохірургії МОЗ України при дослідженні препарату «Босентан» виявлені випадки неповідомлення органів опіки і піклування про участь у клінічному випробуванні одного із дітей. А самі клінічні випробування проводилися без акредитаційного сертифікату закладу охорони здоров'я. Також, наголошували депутати, клінічне дослідження терапії препаратом «Доріпенемом» в педіатричному відділенні Полтавської обласної дитячої клінічної лікарні проводилося без акредитаційного сертифікату майже півтора року.<sup>50</sup>

У травні 2013 року Верховна Рада України створила Тимчасову слідчу комісію<sup>51</sup>, за результатами діяльності якої був підготовлений проект звіту Комісії<sup>52</sup>, який частково піднімав питання закупівлі вакцин у «Біоліка», однак так і не розглядався Верховною Радою України. Тим не менше, вже в липні-серпні сталися нові смерті немовлят, щеплених вакциною «Фармстандарт-Біолік».<sup>53</sup>

Слід зазначити, що примушування до обов'язкового щеплення дітей вакцинами сумнівної якості, так само як і проведення клінічних випробувань лікарських засобів на дітях всупереч вимогам чинного законодавства, безперечно становить порушення права на приватність.

Чинна процедура примусового поміщення особи в психіатричну лікарню не захищає належним чином особу від свавілля. Цілі такого поміщення різні: від заволодіння квартирою<sup>54</sup> до переслідування за громадську активність<sup>55</sup>.

Так, 11 липня в Запоріжжі затримали й примусово помістили в лікарню активістку Раїсу Радченко, яка раніше критикувала міліцейське свавілля й збирала підписи за відставку мера. Стверджувалося, що є рішення суду про те, що вона має бути госпі-

---

<sup>50</sup> Опозиція звинувачує владу в дослідках над дітьми-сиротами // [http://texty.org.ua/pg/news/movchun/read/44127/Опозиция\\_звynувачує\\_владу\\_в\\_дослiдах\\_над\\_дитми\\_сиротами](http://texty.org.ua/pg/news/movchun/read/44127/Опозиция_звynувачує_владу_в_дослiдах_над_дитми_сиротами)

<sup>51</sup> <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/236-vii>

<sup>52</sup> <http://www.apteka.ua/article/255708>

<sup>53</sup> <http://portal.diklz.gov.ua/PublicSite/QLA/DocList.aspx>

<sup>54</sup> Здорових українців за гроші запроторюють до психлікарень // <http://tsn.ua/video/video-novini/zdorovih-ukrayinciv-za-groshi-zaprotoryuyut-do-psihlikaren.html>

<sup>55</sup> У Запоріжжі активістку кинули до психлікарні та колять невідомі препарати // <http://tsn.ua/politika/u-zaporizhzhii-aktivistku-kinuli-do-psihlikarni-ta-kolyat-nevidomi-preparati-302292.html>

талізована на примусове лікування. Коли Раїса Радченко пішла до суду, щоб отримати пояснення, її звідти вже не випустили. Лише 13 липня її доньку зі знайомим лікарем допустили у психлікарню до мами. У Раїси Радченко були виявлені синці та гематоми. Крім того, їй робили уколи, не повідомляючи назви препаратів. Медики заявляли про письмову згоду матері на використання ін'єкційних препаратів, однак сама активістка стверджує, що навпаки — написала про відмову і про насильницькі уколи. На думку присутньої на цій зустрічі лікарки Тетяни Смирнової, знайомої активістки, тій колють аміназин. Донька Раїси Радченко стверджувала, що рішення суду про примусове обстеження не набуло чинності.<sup>56</sup> 16 липня Комунарський районний суд м. Запоріжжя **залишив активістку Раїсу Радченко на примусовому лікуванні в обласному психіатричному диспансері.**<sup>57</sup> Після того, як історія набула розголосу, 26 липня лікарі Запорізької обласної психлікарні відпустили її додому, аргументувавши переводом на амбулаторне лікування, а згодом Апеляційний суд Запорізької області скасував рішення суду першої інстанції.<sup>58</sup>

Інша складова тілесного аспекту права на приватність постала внаслідок внесення до Верховної Ради України проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів» (щодо взяття гомотрансплантантів у живих донорів та померлих осіб).<sup>59</sup> Проект передбачав презумпцію згоди на трупне донорство, за умови, що людина при житті не написала заяву про незгоду або якщо її родичі протягом години після оголошення смерті не висловлять активний протест.

Частина лікарів налаштовані позитивно щодо такої процедури, оскільки це, на їх думку, так само як і чиновників МОЗ України<sup>60</sup>, допоможе врятувати більше життів<sup>61</sup>, тоді як інші — вказують, що це не обов'язково збільшить кількість трансплантацій, а так само на підвищений ризик відторгнення таких трансплантантів, звертаючи увагу на необхідність запровадження соціальних компенсаторів для живих донорів<sup>62</sup>.

Однак, загалом, в українському суспільстві існує несприйняття такої презумпції згоди донорства перш за все через побоювання зловживань з боку медиків та чиновників.<sup>63</sup> Очевидно, що для того, щоб ця процедура не зустрічала такого опору з боку суспільства, якщо вона насправді потрібна, слід не лише роз'яснювати необхідність

---

<sup>56</sup> У Запоріжжі активістку кинули до психлікарні та колять невідомі препарати // <http://tsn.ua/politika/u-zaporizhzhii-aktivistku-kinuli-do-psihiikarni-ta-kolyat-nevidomi-preparati-302292.html>

<sup>57</sup> Влада хоче закрити мені рота, запроторивши до психушки — Раїса Радченко // <http://www.radiosvoboda.mobi/a/25047080.html>

<sup>58</sup> Там, де править партія Януковича: історія Раїси Радченко // <http://expres.ua/main/2013/07/29/91125-tam-pravyt-partiya-yanukovycha-istoriya-rayisy-radchenko>

<sup>59</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=47378](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47378)

<sup>60</sup> МОЗ: Потрібно внести зміни до Закону України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людини» // [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=246820121&cat\\_id=244277212](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246820121&cat_id=244277212)

<sup>61</sup> Кто на органы пойдет? // [http://society.lb.ua/health/2013/06/21/208122\\_organ\\_poydet.html](http://society.lb.ua/health/2013/06/21/208122_organ_poydet.html)

<sup>62</sup> Пашков В. М. Анатомічні матеріали померлої людини: презумпція згоди. — Український медичний часопис. — 2013. — № 6 (98) — XI/XII. — Режим доступу: <http://www.umj.com.ua/article/69505/anatomichni-materiali-pomerloi-lyudini-prezumpciya-zgodi>

<sup>63</sup> Читатели LB.ua не поддерживают идею посмертного донорства органов // [http://society.lb.ua/health/2012/11/27/180353\\_chitateli\\_lbua\\_podderzhivayut\\_ideyu.html](http://society.lb.ua/health/2012/11/27/180353_chitateli_lbua_podderzhivayut_ideyu.html)

такої процедури та створити дієві механізми можливості відмовитися від неї, але й провести реформи, які б підвищили рівень довіри до медиків та чиновників, які відповідають за цю сферу.

### 4. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Припинити адміністративну практику протиправного використання ідентифікаційного номеру (коду) платника податків для інших цілей, не передбачених законом. Припинити також застосування поняття «персональний номер», використання якого не передбачено жодним законом.

2. Внести зміни до закону «Про Єдиний державний демографічний реєстр», так, щоб скоротити перелік документів, які передбачають фіксацію біометричних даних, залишивши в переліку лише закордонний паспорт, та ліквідувавши Єдиний державний демографічний реєстр у тому вигляді, в якому він передбачений в законі.

3. Внести зміни до законодавства, передбачивши оприлюднення щорічного звіту зі знеособленими даними відносно зняття інформації з каналів зв'язку в порядку проведення негласних слідчих (розшукових) дій.

4. МВС має припинити невмотивований збір вразливих персональних даних про особу (інформація про політичні переконання, релігійні погляди, сексуальну орієнтацію, участь в програмі замісної терапії тощо).

5. 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.

6. Внести зміни до законодавства і юридичної практики з тим, щоб усунути суперечність між обов'язковістю щеплень для відвідування дитячих закладів і правом на освіту для дітей, батьки яких свідомо відмовляються робити такі щеплення, особливо, коли такі щеплення протипоказані дитині за медичними показами.

7. Врегулювати здійснення відеоспостереження в громадських місцях, передбачивши, серед іншого, умови зберігання та видалення записів.

8. Припинити використовувати обшуки як політично вмотивований засіб забезпечення лояльності та переслідування політичних опонентів.

9. Врегулювати здійснення відеоспостереження щодо ув'язнених осіб таким чином, щоб було дотримано баланс між вимогами безпеки і людською гідністю.

10. 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).

11. Розробити механізм, який би унеможливив зловживання при закупівлі вакцини для щеплень.

12. Виключити з переліку відомостей Конституційного суду України, яким надається гриф «Для службового користування», відомості щодо конституційних по-

дань як такі, які представляють особливий суспільний інтерес і створені в рамках діяльності органів державної влади.

13. Уточнити перелік спеціальних технічних засобів отримання інформації таким чином, щоб пересічний громадянин міг передбачити що з них належить до заборонених (дозволенних) засобів.

14. Визначити однозначну вартість оформлення закордонного паспорта, окремо вказавши, що за отримання закордонного паспорта не можуть стягуватися додаткові збори.

15. Відновити в Законі про захист персональних даних визначення згоди суб'єкта персональних даних (абз. 5 ст. 2 Закону), вилучивши натомість визначення Державного реєстру баз персональних даних (абз. 4 ст. 2 Закону).

16. Розробити систему соціальних компенсаторів для живих донорів.

17. Уніфікувати систему отримання особою інформації про неї з державних реєстрів відмовившись від оплати за отримання інформації про себе.

18. Привести порядок збору персональних даних батьків учнів шкіл для Єдиної державної електронної бази з питань освіти (ЕДЕБО) у відповідність до Закону України «Про захист персональних даних».

19. Скасувати Правила здійснення діяльності у сфері телекомунікацій (діяльність з надання послуг доступу до Інтернет) або внести в неї зміни з урахуванням позиції профільних громадських організацій.

---

---

## VI. СВОБОДА ДУМКИ, СОВІСТІ ТА РЕЛІГІЇ

### 1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Ситуація в цій сфері істотно не змінилася, хоча намітилися негативні тенденції у бік збільшення державного регулювання та звуження релігійної свободи. Протягом року було зареєстровано низку небезпечних законодавчих ініціатив з боку провладних фракцій парламенту, але вони так і не були розглянуті. Ця сфера традиційно переповнена конфліктами, однак вони розв'язуються за допомогою усталених практик. Достатньою мірою свободу релігії можуть реалізувати громадяни усіх віросповідань. Навіть, не зважаючи на застарілий та місцями жорсткий закон про свободу совісті та релігійні організації, його недоліки значною мірою компенсуються позитивною адміністративною практикою органів влади. Хоча очевидно, що за відсутності чітких правових гарантій релігійної свободи ситуація залишається хиткою та непередбачуваною й багато залежить від державної політики.

У 2012–2013 роках можна відзначити певні преференції у діях центральної влади щодо Української православної церкви (Московського патріархату) (УПЦ (МП)). Це проявлялося у позиції влади щодо передачі в оренду приміщень, виділенні коштів з державного бюджету на реставрацію релігійних споруд, що знаходяться у користуванні цієї церкви, та інших діях на її підтримку.

За оцінками Інституту релігійної свободи, в 2013 році на розгляді парламенту знаходилося близько 30 законопроектів, які в тій чи іншій мірі стосувалися свободи віросповідання або діяльності релігійних організацій у духовній, соціальній чи інших сферах. Однак у профільних комітетах більшість ініціатив, спрямованих на законодавче розширення права на свободу віросповідання, не знаходили належної підтримки.

16 жовтня 2012 року несподівано парламент прийняв суперечливі зміни до закону про релігійні організації<sup>2</sup>. Проти цього закону виступили численні громадські організації, правозахисники та релігійні організації. Але 21 листопада Президент все одне його підписав, й 12 грудня 2012 року закон набув чинності. При цьому 7 грудня він дав доручення Мін'юсту невідкладно підготувати законопроект про внесення змін до Закону «Про свободу совісті та релігійні організації».<sup>3</sup> Мін'юст та Мінкульту-

---

<sup>1</sup> Підготовлено Володимиром Яворським, членом Правління УГСПЛ.

<sup>2</sup> Див. повний текст закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства юстиції України, Міністерства культури України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів, а також Державного космічного агентства України», <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5461-17>

<sup>3</sup> Президент вимагає негайно внести до закону «Про свободу совісті та релігійні організації» зміни, спрямовані на поглиблення свободи віросповідання, <http://www.president.gov.ua/news/26318.html>

ри підготувало відповідний проект закону у травні, в червні він був розглянутий Всеукраїнською радою церков та релігійних організацій, а потім був поданий до Кабміну. Однак до кінця 2013 року проект закону так і не був внесений до парламенту з-за незрозумілих причин.

Нагадаємо, що зміни до закону закріпили подвійну реєстрацію релігійних організацій, коли спочатку реєструється статут організації, а пізніше сама організація, як юридична особа. Також нова редакція статті 29 Закону наділила широке коло органів влади правом здійснювати державний контроль за дотриманням законодавства про свободу совісті та релігійні організації. При цьому Закон чітко не визначав види й форми державного контролю у цій сфері.

Однак побоювання експертів не справдилися. На практиці, за оцінкою Інституту релігійної свободи, практика застосування Закону «Про свободу совісті та релігійні організації» не зазнала суттєвих змін, окрім зміни процедури реєстрації. Передусім, це пов'язано із тим, що у разі нечіткості нормативного регулювання відповідні посадові особи спираються на усталену практику.

Проблема дискримінації за релігійною ознакою є достатньо серйозною, але більшість готова з цим миритися, коли це стосується лише публічної сфери суспільного життя. Тим більше, коли ефективних правових інструментів боротьби із дискримінацією не існує.

Станом на 1 січня 2013 року релігійна мережа<sup>4</sup> в Україні була представлена 55 віросповідними напрямками, в межах яких діє 36 995 релігійних організацій, в тому числі 87 центрів та 295 управлінь, 35 460 релігійних громад (справами церкви опікується 31 313 священнослужителів), 500 монастирів (чернечий послух несуть 6834 ченці), 370 місій, 81 братство, 202 духовних навчальних заклади (навчається 19 752 слухачі), 13 157 недільних шкіл. Окрім зареєстрованих релігійних організацій, діє 1879 незареєстрованих, з яких найбільше в АР Крим (682) та Вінницькій області (260).

Чисельність релігійних осередків найбільше в західних областях і поступово знижується на південний схід країни — у 8 областях Західного регіону (Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Хмельницька, Чернівецька) сконцентровано 39% релігійної мережі, в 9 областях Північно-Центрального регіону (Вінницька, Житомирська, Київська, Кіровоградська, Полтавська, Сумська, Черкаська, Чернігівська області та м. Київ) — 31,0%, в 10 областях Південно-Східного регіону (Автономна Республіка Крим, Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Миколаївська, Одеська, Харківська, Херсонська області та м. Севастополь) — 30,0%.

За конфесійною ознакою розподіл релігійних організацій свідчить про домінування православ'я (УПЦ (МП), УПЦ КП, УАПЦ), до складу якого на початок 2013 року входило 19107 релігійних організацій, що становить 51,6% від загальної кількості релігійних осередків віруючих країни.

---

<sup>4</sup> Релігійні організації в Україні (станом на 1 січня 2013 р.)// РІСУ, <http://risu.org.ua/ua/index/resources/statistics/ukr2013/51768/>; Інформаційний звіт Міністерства культури України «Про стан і тенденції розвитку релігійної ситуації та державно-конфесійних відносин в Україні» (Короткий виклад), <http://mincult.kmu.gov.ua/mincult/uk/publish/article/327651;jsessionid=C576ABCB3D48CB82182949A7237D6CDE>



Зі статистики є очевидним, що найбільш динамічно останні десять років розвивається УПЦ (МП): щорічно кількість її громад зростає приблизно на 250 організацій. Значно менші темпи росту в УПЦ КП — приблизно 70 громад щорічно. Громади УПЦ (МП) становлять понад 37% від усіх релігійних організацій.

При цьому з 23 814 культових споруд і приміщень, що належать усім релігійним організаціям, 10 561 (понад 44%) належать саме УПЦ (МП). З 2010 по 2012 роки кількість приміщень УПЦ (МП) виросла на понад 300 об'єктів. У той же час, кількість об'єктів УПЦ КП виросла менше ніж на сто приміщень і становить 2939.

## 2. СВОБОДА СПОВІДУВАТИ РЕЛІГІЮ ЧИ ВІРУВАННЯ

### 2.1. Створення та діяльність релігійних організацій

Зберігаються старі проблеми щодо ускладненої реєстрації релігійних організацій. Ця процедура містить багато порушень європейських стандартів, є дуже бюрократизованою та чітко не визначеною. Однак релігійні організації погоджуються з цим, оскільки, здійснивши таку реєстрацію, у подальшому ніякого контролю за їхньою діяльністю практично не здійснюється, окрім, коли це пов'язано із діяльністю іноземців.

У минулих Доповідях ми докладно зупинилися на проблемах законодавства щодо реєстрації релігійних організацій. Нічого суттєво не змінилося протягом 2013 року й наша оцінка цілком відповідає теперішній ситуації.

Держава не виконує рішення Європейського суду з прав людини *Свято-Михайлівська парафія проти України*. Наслідком цього є подальша відсутність чітких визначень ключових понять: релігійна організація, релігійна громада, члени релігійної громади тощо. До цього додається неможливість для церкви мати статус юридичної особи. Це створює сприятливі умови для захоплення культових споруд. В одних справах частина громади раптом вирішує переходити на сторону іншої церкви, а в інших відбувається ще більш брутально, коли з'являється велика кількість людей, котрі оголошують себе членами громади й оголошують перехід до іншої церкви. Таких конфліктів по країні дуже багато. Ї окрім вже традиційного зацікавлення у таких конфліктах місцевої влади, цьому, очевидно, сприяє не чітке законодавство.

Характерним є приклад конфлікту навколо приміщення церкви в м. Мостиська Львівської області.<sup>5</sup> Приміщення було власністю релігійної громади, що належала до Української Автокефальної Православної Церкви. Частина громади вирішила змінити свою релігійну приналежність й прийняла рішення про перехід до УПЦ КП. Відповідно до статуту майно мало залишитися в УАПЦ. Тим часом, частина громади при сприянні місцевої влади зареєструвала зміни до статуту, ніби вся громада перейшла до УПЦ КП. Суд визнав перереєстрацію Статуту релігійної громади протиправною, *«здійсненою у відсутність на те правових підстав та без документально підтвердженої згоди релігійної громади УАПЦ Церкви Покрова Пресвятої Богородиці м. Мостиська,*

---

<sup>5</sup> Початок цього конфлікту викладений тут: Рейдерство по-християнськи, або навіть міліції храм у Мостиськах? // 12 липня 2011 року, <http://portal.lviv.ua/chronicle/2011/07/12/155229.html>

чим фактично було змінено її віросповідну (конфесійну) приналежність, що в організаційній структурі Патріархії Української Автокефальної Православної Церкви в Україні має наслідком порушення прав, свобод та законних інтересів цієї релігійної організації та релігійної громади, яка перебуває під православною юрисдикцією УАПЦ». Колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України своєю постановою від 10 листопада 2009 року залишила вказану постанову суду без змін. Тобто громада УАПЦ у судах кількох інстанцій довела свою правоту.

Проте у 2010 році уся процедура із перереєстрацією дослівно повторилася: розпорядженням голови Львівської ОДА № 318/0/5-10 від 8 квітня 2010 року здійснена повторна незаконна реєстрація змін до Статуту Релігійної громади УАПЦ м. Мостиська Львівської області щодо зміни віросповідної (конфесійної) приналежності та назви релігійної громади — знову на Релігійну громаду УПЦ КП в м. Мостиська Львівської області. При цьому до реєстрації заявниками подано заяву та протокол парафіяльних зборів нібито релігійної громади УАПЦ, які завірені печаткою релігійної громади УПЦ КП.

У 2013 році цей конфлікт продовжувався. 12 березня 2013 року Львівський окружний адміністративний суд<sup>6</sup> визнав незаконним чергове наполегливе рішення про реєстрацію змін до статуту: розпорядження голови Львівської ОДА № 266/0/5-12 від 26.04.2012 р. «Про статут релігійної громади». Суд також зобов'язав Львівську ОДА зареєструвати зміни до Статуту Релігійної громади УАПЦ в м. Мостиська Львівської області (парафії Мостиська церкви Покрова Пресвятої Богородиці благочиння Мостиська), який зареєстрований рішенням виконавчого комітету Львівської обласної ради від 17.09.1991 року № 495, що затверджені Парафіяльними зборами 01.03.2009 року. 16 жовтня 2013 року Львівський апеляційний адміністративний суд повністю підтримав це рішення<sup>7</sup> й відхилив апеляцію Львівської ОДА та УПЦ КП.

Однак видається, що й це рішення суду не буде виконуватися, оскільки очевидним є зацікавлення у цій справі місцевої влади.

Іншою історією, що свідчить про системні проблеми, є конфлікт, що виник навколо Свято-Володимирівського храму у Новоархангельську Кіровоградської області. 19 березня 2013 року стало відомо, що невідомі особи силою захопили храм УПЦ КП св. Володимира. 23 квітня парафіяни спробували їх вигнати з церкви. У результаті цього виникла сутичка, парафіяни були побиті міліцією, а храм міліція зачинила та опечатала. Як виявилось, для парафіян стало несподіваним, що їхня громада раптом перейшла від УПЦ КП до УПЦ (МП).<sup>8</sup> Намагання перевести парафію під юрисдикцію УПЦ (МП) чиновники Кіровоградської ОДА, за твердження вірян Київського Патріархату, робили неодноразово упродовж кількох років. Навесні 2007 році вони разом із священнослужителями УПЦ (МП) умовляли настоятеля парафії протоєрея Іллю Солича перевести парафію у Московський Патріархат, а саму громаду поставити перед

---

<sup>6</sup> Рішення доступне тут: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/30056839>

<sup>7</sup> Рішення доступне тут: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/34542510>

<sup>8</sup> Див. про ці події: На Кіровоградщині губернатор силоміць перевів парафію Київського Патріархату в Московський, — заява УПЦ КП // РІСУ, [http://risu.org.ua/ua/index/all\\_news/state/church\\_state\\_relations/50521/](http://risu.org.ua/ua/index/all_news/state/church_state_relations/50521/); Невідомі особи на Кіровоградщині захопили храм св. Володимира, — УПЦ КП // РІСУ, [http://risu.org.ua/ua/index/all\\_news/community/protests/52068/](http://risu.org.ua/ua/index/all_news/community/protests/52068/); УПЦ КП вимагає притягнути до відповідальності правоохоронців, які побили вірян у Новоархангельську // РІСУ, [http://risu.org.ua/ua/index/all\\_news/state/church\\_state\\_relations/52302/](http://risu.org.ua/ua/index/all_news/state/church_state_relations/52302/)

фактом. У відповідь на тиск місцевої влади 2 серпня 2012 року настоятель скликав парафіяльні збори, на яких віряни прийняли статут у новій редакції. Однак його не зареєстрували. Проте розпорядженням Кіровоградської ОДА № 729-р від 30 листопада 2012 року були зареєстровані зміни до статуту громади, котрі засвідчили перехід до УПЦ (МП). Громада оскаржила це рішення в суді. 4 лютого 2013 року Кіровоградський окружний адміністративний суд відхилив позов й відмовився визнавати рішення про реєстрацію змін до статуту не законним<sup>9</sup>. Як виявилось, зміни були подані десятьма особами, що були засновниками громади ще в 2001 році. Формально вони визнаються членами громади. Однак насправді на цей час вони такими не були, а парафією керували інші члени громади. Фактично, як і в справі *Свято-Михайлівська парафія проти України*, суперечка виникла через те, кого слід вважати членами громади й хто має право приймати рішення про внесення змін до статуту. Суд став на бік УПЦ (МП), хоча законодавство щодо цього не є чітким і є достатньо суперечливим. 14 березня 2013 року Дніпропетровський апеляційний адміністративний суд відхилив апеляцію<sup>10</sup> й підтвердив рішення першої інстанції, користуючись цим же аргументом. Парадоксально, але суд посилався у рішенні також на практику ЄСПЛ та рішення *Свято-Михайлівська Парафія проти України*, проте обґрунтовував зовсім інше — що орган влади не мав права відмовити у реєстрації змін до статуту. При цьому, очевидно, що суд проігнорував іншу частину цього рішення й фактично самостійно заповнив прогалину в законодавстві, визначивши, хто є членом громади і входить до загальних зборів громади. 29 травня 2013 року Вищий адміністративний суд відкрив касаційне провадження по цій справі<sup>11</sup>, проте так і не розглянув справу до кінця року. Громада оскаржила дії державного реєстратора, але цей позов був відхилений 9 липня 2013 року Кіровоградським окружним адміністративним судом<sup>12</sup>. Хоча представники громади стверджували, що зміни державному реєстратору подані незаконно на підставі начебто підробленої довіреності, оскільки вона була видана раніше, ніж були зареєстровані зміни до статуту громади. Також виявилось, що зміни до статуту громади подавав особисто Володимир Демішкан, один із засновників релігійної громади смт. Новоархангельська, народний депутат України від «Партії регіонів».<sup>13</sup>

Наведемо ще характерні відмови у реєстрації статутів релігійних громад.

Довгий час безпідставно відмовляють у реєстрації релігійним громадам саєнтологів, що фактично функціонують без реєстрації з 2002 року. У 2009–2011 роках ця громада вже скасовувала в судовому порядку відмови у реєстрації. 25 червня 2011 року КМДА повторно відмовила у реєстрації статуту релігійної громади «Церква саєнтології Києва» у Дніпровському районі м. Києва. Громада оскаржила й цю відмову. 22 лютого 2012 року Окружний адміністративний суд міста Києва<sup>14</sup> визнав відмову у реєстрації громади незаконною й постановив повторно розглянути подані на реєстрацію

---

<sup>9</sup> Текст рішення доступний тут: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/29066151>

<sup>10</sup> Текст рішення доступний тут: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/30830363>

<sup>11</sup> Текст рішення доступний тут: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/31558308>

<sup>12</sup> Текст рішення доступний тут: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/32762455>

<sup>13</sup> Див. також: Суд продовжив розгляд справи: «Настоятель проти реєстратора» // <http://gre4ka.info/suspilstvo/4409-sud-prodovzhyv-rozhliad-spravy-nastoiatel-proty-reiestratora-foto>

<sup>14</sup> Рішення суду доступне тут: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/22117601>

документи. У рішенні він зазначив: «*Передусім, ні зі змісту оскаржуваного розпорядження КМДА, ні з вищевказаного висновку Державного комітету України у справах національностей та релігій від 27 липня 2011 року № 7/4-13-85, ні з інших матеріалів справи неможливо дійти висновку які ж саме положення статуту «Церква саєнтології Києва» суперечать законодавству України. У судовому засіданні представники відповідачів також не змогли вказати на такі положення статуту. Відтак, доводи відповідачів про те, що положення статуту релігійної громади «Церква саєнтології Києва» у Дніпровському районі м. Києва, поданого на реєстрацію, суперечать чинному законодавству України не заслуговують на увагу суду.*» 27 вересня 2012 року це рішення підтримав Київський апеляційний адміністративний суд<sup>15</sup>. ВАСУ 22 серпня 2013 року відхилив касаційні скарги й залишив рішення від 27 вересня в силі<sup>16</sup>. Таким чином, КМДА мала повторно розглянути подані на реєстрацію документи. До кінця року результати цього розгляду залишаються не відомими.

25 березня 2013 року Окружний адміністративний суд міста Києва визнав<sup>17</sup> протиправним та скасував розпорядження Виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 01 серпня 2012 року № 1349 «Про відмову в реєстрації статуту незалежної християнської релігійної громади «Воскресіння Христове» в Оболонському районі м. Києва». Суд не знайшов доказів, що діяльність громади суперечить законодавству. Однак 9 липня 2013 року Київський апеляційний адміністративний суд скасував це рішення<sup>18</sup> й постановив нове, котрим повністю відмовив у позові. Суд послався на те, що особи, котрі були засновниками цієї організації, належали до незареєстрованої Української Автокефальної Православної Церкви-Канонічної, оскільки це вказано на вебсторінці цієї церкви (<http://www.soborna.org/>). Однак документи, подані на реєстрацію, не містили жодного зв'язку з УАПЦ-К. Цей зв'язок був встановлений виключно на підставі інформації з інтернету. Такі докази та обґрунтування відмови не можуть не дивувати.

5 грудня 2012 року Сумський окружний адміністративний суд задовольнив<sup>19</sup> позов до Головного управління зв'язків з громадськістю Сумської ОДА, Управління культури і туризму Сумської ОДА, 3-я особа: Департамент у справах релігій та національностей Міністерства культури, про визнання бездіяльності протиправною, визнання дій неправомірними. 4 квітня 2012 року громадяни звернулися з заявою на ім'я голови Сумської ОДА про реєстрацію статуту релігійної громади «Істино православної незалежної парафії Різдва Христового» у м. Суми. 27 квітня посадовими особами Головного управління зв'язків з громадськістю Сумської ОДА пакет документів, наданих для реєстрації статуту, направлений до Департаменту у справах релігій та національностей Міністерства культури для проведення релігієзнавчої експертизи, що також суперечить вимогам

---

<sup>15</sup> Текст рішення доступний тут: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/26347497>

<sup>16</sup> Рішення ВАСУ доступне тут: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/33189689> і тут: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/33189721>. Наявними є два рішення, оскільки касаційні заяви були подані від двох груп засновників і були об'єднанні на стадії підготовки справи до розгляду.

<sup>17</sup> Текст рішення доступний тут: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/30275406>

<sup>18</sup> Текст рішення доступний тут: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/32438977>

<sup>19</sup> Текст рішення доступний тут: <http://pravoscope.com/act-postanova-2a-1870-6229-12-l-m-opimax-05-12-2012-organizaci-gospodarsko-diyalnosti-u-tomu-chisli-s>

чинного законодавства, зокрема, Закону «Про свободу совісті та релігійні організації», оскільки проведення релігієзнавчої експертизи не входить до компетенції міністерства. Як наслідок, міністерство повернуло зазначені документи до Головного управління та запропонувало підготувати відповідачеві інформацію за Переліком питань щодо культової практики та соціальної діяльності релігійної організації. Проте, суб'єкт владних повноважень обов'язок по підготовці відповідей на вказаний Перелік перекинув на позивача, встановивши граничний термін виконання до 25.06.2012 року. Отримавши відмову від позивача відповідати на зазначені питання, відповідач 03.07.2012 року повернув документи та заяву, не надавши пропозиції голові ОДА щодо реєстрації чи відмови в реєстрації статуту. Очевидно, що такі дії органу влади не були передбачені законодавством: зокрема, орган влади не мав права надсилати документи на експертизу, а також не мав права повертати документи заявнику без надання відповіді про реєстрацію чи відмову в реєстрації статуту. 12 березня 2013 року рішенням Харківського апеляційного адміністративного суду<sup>20</sup> була відхилена апеляція Департаменту інформаційної діяльності та комунального господарства Сумської ОДА та залишено в силі рішення першої інстанції. 16 травня 2013 року ВАСУ відмовив у відкритті касаційного провадження.

Протягом 2012 року громадяни неодноразово намагалися зареєструвати статут релігійної громади «Церква Христова», що у м. Івано-Франківську. Однак отримували у відповідь листи з вимогою усунути ті чи інші недоліки у поданих документах. Так, листом Івано-Франківської ОДА від 12.03.2012 року № 10984/3/1-11/01-120 голову зборів повідомлено, що клопотання розглянуто, надіслано відповідний запит до Івано-Франківської міської ради для надання відповідного висновку, за наслідками якого є деякі зауваження до поданих для реєстрації документів релігійної громади. Запропоновано усунути недоліки. Пакет документів, поданий для реєстрації, повернуто голові зборів та надано копію висновку, хоча така процедура не передбачена законом. Листом від 14.12.2012 року № 8195/2/1-12/01-120 повідомлено громадян про черговий розгляд клопотання щодо реєстрації статуту та зазначено, які недоліки необхідно виправити у статуті. Пакет документів знову ж повернуто голові зборів із висновком виконавчого комітету Івано-Франківської міської ради. Процедура повернення документів законодавством не передбачена. Громадяни звернулися до суду й 6 березня 2013 року Івано-Франківський окружний адміністративний суд виніс рішення<sup>21</sup>, котрим визнав протиправною бездіяльність Івано-Франківської ОДА щодо неприйняття відповідного рішення за наслідками розгляду заяв про реєстрацію статуту місцевої релігійної громади «Церква Христова» у м. Івано-Франківськ. 14 червня 2013 року Львівський апеляційний адміністративний суд із посиланням на численні прецеденти ЄСПЛ відхилив апеляцію ОДА й залишив рішення місцевого суду в силі<sup>22</sup>.

8 лютого 2013 року Закарпатський окружний адміністративний суд визнав<sup>23</sup> незаконною відмову у реєстрації статуту Релігійної греко-католицької громади Вознесення Господнього с. Біласовиця Воловецького району та зобов'язав Закарпатську ОДА

---

<sup>20</sup> Текст рішення доступний тут: <http://pravoscope.com/act-uxvala-sudu-2a-1870-6229-12-bershov-g-ye-12-03-2013-ne-viznachenno-s>

<sup>21</sup> Текст рішення доступний тут: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/29842468>

<sup>22</sup> Текст рішення доступний тут: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/32015047>

<sup>23</sup> Текст рішення доступний тут: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/29340980>

повторно розглянути подані на реєстрацію документи. Закарпатською ОДА було відмовлено в реєстрації статуту Релігійної греко-католицької громади Вознесення Господнього с. Біласовиця Воловецького району, оскільки Закарпатська ОДА зажадала висновків Воловецької райдержадміністрації та виконавчого комітету Біласовицької сільської ради, які, в свою чергу, були негативними. Також до уваги було взято звернення вірників православної громади, які клопотали не реєструвати греко-католицьку громаду. Тому Закарпатська ОДА вважала, що не було підстав здійснити реєстрацію статуту Релігійної греко-католицької громади Вознесення Господнього с. Біласовиця Воловецького району. ОДА вказувала, що згідно з рішенням 18 сесії 6 скликання Біласовицької сільської ради № 214 від 01.11.2012 року зазначено, що вона розглянула звернення вірників православної громади сіл Біласовиця та Латірка та вирішила клопотати перед Закарпатською ОДА не проводити реєстрацію греко-католицької громади села Біласовиця «в зв'язку із недопущенням ворожнечі та конфліктів на релігійній основі між вірниками громад». Очевидно, що таких підстав для відмови у реєстрації законодавство не містить. Примітно, що суд у своєму рішенні серед іншого посилався на численні рішення ЄСПЛ.

Важливим етапом реєстрації релігійної організації є надання їй статусу неприбуткової організації, що звільняє від сплати податку на прибуток, зокрема, з добровільних пожертв, за рахунок чого існують практично усі релігійні організації. Не зважаючи на те, що статтею 18 Закону «Про свободу совісті та релігійні організації» визначено, що «фінансові та майнові пожертвування, як і інші доходи релігійних організацій, не оподатковуються», скористатися цією пільгою для релігійної організації є неможливим без рішення податкового органу про включення її до Реєстру неприбуткових установ та організацій. Після набуття статусу юридичної особи, що передбачає проходження *подвійної* процедури реєстрації, релігійна організація окрім цього повинна подати свій статут до ДПСУ задля отримання неприбуткового статусу та включення до Реєстру неприбуткових установ та організацій. Органи ДПСУ за формальними, часто надуманими, підставами відмовляють релігійним організаціям у наданні неприбуткового статусу та включенні до Реєстру. На практиці релігійні організації зіштовхуються з тим, що податкові органи вимагають від них внесення змін до статутних документів (тобто спонукають наново пройти два етапи реєстрації), без яких, на їхню думку, неможливе надання релігійній організації неприбуткового статусу. Як приклад, серед зауважень податкових органів можна назвати згадку у статутах релігійних організацій слів «поширення релігійної літератури», «популяризація релігійних цінностей та літератури засобами реклами» тощо.

## **2.2. 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.

Протягом 2013 року тривала розробка закону про свободу мирних зібрань. Восени чергові два проекти були зареєстровані у парламенті. У перехідних положеннях обох проектів було передбачено зміни до закону про свободу совісті та релігій-

ні організації щодо скасування дозвільного порядку проведення мирних зібрань для релігійних організацій та проведення їх у загальному порядку. Ці зміни у разі прийняття були б суттєвим прогресом у цьому питанні, однак ці проекти не були розглянуті протягом року.

### 2.3. 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 організації (хоча за законом 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.

На нашу думку, наявність дозволу від органу влади для іноземців є зайвим дискримінаційним тягарем. Для усунення потенційних загроз суспільству цілком достатньо, щоб така особа могла перебувати в Україні за офіційним запрошенням зареєстрованої релігійної організації. При реєстрації органи влади здійснюють перевірку віровчення, потім здійснюють відповідний контроль за діяльністю цієї релігійної організації. З огляду на це, якщо іноземець буде приїздити в країну для проповідування цієї ж релігії, то такі дії не можуть нести прямої небезпеки суспільним інтересам і такі перешкоди є невинуватими у демократичному суспільстві.

Проте ситуація із погодженням релігійної діяльності тільки погіршується, особливо за останні три роки, про що ми писали в минулих Доповідях про права людини.

Наприклад, КМДА вдається до вельми суперечливих тлумачень чинного законодавства про правовий статус іноземних громадян. Зафіксовано факт, коли Департамент КМДА на прохання погодити запрошення громадянина США для проповідницької діяльності в Україні відповів посиленням на те, що така діяльність можлива лише за умови отримання посвідки на тимчасове проживання в Україні.<sup>24</sup>

Таким чином, мають місце випадки, коли іноземні громадяни країн, з якими Україною встановлений безвізовий режим, примушуються до отримання візи типу «Д» з подальшим оформленням річної посвідки на тимчасове проживання в Україні лише заради кількох днів перебування в Україні з метою релігійної діяльності. Таке тлумачення та практичне застосування чинного законодавства на рівні КМДА суттєво обмежує права іноземних громадян у частині релігійної діяльності.

Певною мірою цьому сприяє нечіткість самих законодавчих актів. Як приклад, частина 6 статті 4 Закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», в якій йдеться про правомірність перебування іноземця на території України з релігійною метою за наявності посвідки на тимчасове проживання в Україні, не передбачає

---

<sup>24</sup> За інформацією Інститут релігійної свободи, <http://www.irs.in.ua/>

жодних виключень чи посилань на інші підстави правомірного перебування іноземців в Україні, зокрема, на підставі отриманої візи або безвізового режиму.

Водночас слід зауважити, що Міністерство культури, як центральний орган виконавчої влади у справах релігій, у цілому забезпечує виважену політику стосовно надання погоджень іноземним громадянам на релігійну діяльність. Цьому також сприяє діяльність Державної міграційної служби та МЗС. Однак не завжди у цих питаннях центральні органи виконавчої влади можуть вплинути на адміністративну практику підрозділів у справах релігій, що знаходяться у структурі місцевих державних адміністрацій.

Крім того, відомі випадки, коли представникам релігійних організацій просто забороняли в'їзд до країни, не надаючи належного пояснення. Так, у листопаді 2013 року протестантському проповіднику з Швеції Карлу Густаву Северину заборонили в'їзд в Україну. В аеропорту «Бориспіль» йому вручили відповідне рішення<sup>25</sup> й відправили додому. Як повідомили РІСУ у прес-службі церкви «Нове життя» (Донецьк), причиною заборони стало доручення уповноваженого державного органу, але їм невідомо якого. Служба прикордонного контролю не надала релігійній громаді жодних пояснень. Карл Густав Северин мав здійснити тур із проповідями кількома містами, зустрітися з віруючими, здійснити богослужіння. Як зазначили у церкві «Нове життя», шведський проповідник є відомим у всьому світі. З кінця 80-х рр. він щорічно без проблем відвідував Україну.<sup>26</sup>

#### **2.4. Соціальна та благодійна діяльність релігійних організацій**

За оцінками Інституту релігійної свободи, найбільше труднощів у соціальній і добродійній діяльності релігійних організацій було створено у зв'язку зі зміною порядку оформлення гуманітарної допомоги, яка ввозиться в Україну для розподілення серед малозабезпечених верств населення за допомоги релігійних організацій.

В останні місяці 2012 року багаторічний механізм оформлення, розмитнення та ввезення в Україну гуманітарної допомоги суттєво змінився в результаті адміністративної реформи. На гуманітарній діяльності церков та інших благодійників найбільш відчутно позначилась ліквідація Комісії з питань гуманітарної допомоги при Кабінеті Міністрів, що було здійснено шляхом внесення змін до Закону «Про гуманітарну допомогу».

У підсумку, з 2 грудня 2012 року, коли повноваження ліквідованої урядової Комісії були передані до Міністерства соціальної політики, соціальна і добродійна діяльність релігійних організацій, пов'язана із розподілом гуманітарної допомоги, стала фактично неможливою через відсутність належної нормативно-правової бази, невизначеність і довготривалість процедур з оформлення вантажів з гуманітарною допомогою.

Як приклад, лише двома місяцями пізніше Кабінет Міністрів постановою від 30 січня 2013 року № 39 затвердив новий Порядок реєстрації отримувачів гуманітарної допомоги. Згідно з цим документом релігійні організації повинні наново пройти

---

<sup>25</sup> Копія рішення доступна тут: [http://risu.org.ua/php\\_uploads/files/articles/ArticleFiles\\_54279\\_severyn.pdf](http://risu.org.ua/php_uploads/files/articles/ArticleFiles_54279_severyn.pdf).

<sup>26</sup> Відомому шведському проповіднику заборонили в'їзд в Україну // РІСУ, 15 листопада 2013, 12:26, [http://risu.org.ua/ua/index/all\\_news/ukraine\\_and\\_world/international\\_relations/54279/](http://risu.org.ua/ua/index/all_news/ukraine_and_world/international_relations/54279/)



процедуру включення до Єдиного реєстру отримувачів гуманітарної допомоги. При цьому зазначений Порядок не визначав конкретних строків, необхідних Мінсоцполітики для прийняття остаточного рішення про включення заявника до Реєстру.

Крім цього, законодавчими змінами не було визначено конкретного строку, протягом якого Мінсоцполітики повинно розглянути питання про визнання заявлених товарів (робіт, послуг) у якості гуманітарної допомоги.

Зволікання з визнанням отриманої з-за кордону допомоги у якості гуманітарного вантажу, як правило, призводило до нарахування плати за його зберігання на тимчасових складах митниці, а у разі відмови з боку Мінсоцполітики визнати цей вантаж гуманітарною допомогою — до нарахування ПДВ та митних зборів. Як наслідок, отримувачі гуманітарної допомоги протягом 2013 року були змушені відмовлятися від гуманітарних вантажів на користь держави, а закордонні жертводавці схильні призупинити відправку гуманітарної допомоги.

Рада Євангельських Протестантських Церков України у зверненні до Президента закликала вжити заходів щодо усунення бюрократичних перешкод в оперативному оформленні гуманітарних вантажів з метою їхньої своєчасної доставки до нужденних громадян.

### 3. ДЕРЖАВА ТА РЕЛІГІЙНІ ОРГАНІЗАЦІЇ: ПРИНЦИП НЕОТОТОЖНЕННЯ ТА НЕЙТРАЛЬНОСТІ

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.

У наслідок цього одні релігійні організації можуть отримувати землю для релігійних споруд, інші не можуть. У певних випадках, що набули поширення, УПЦ (МП) просто захоплювала земельні ділянки для побудови релігійних споруд без жодних правовстановлюючих документів. При цьому органи влади ніяк не реагували на такі протизаконні дії.

Так, у травні 2013 року був зареєстрований проект закону № 2993<sup>27</sup> про внесення змін до деяких законів України (щодо створення умов для повернення культових

---

<sup>27</sup> Текст проекту закону доступний тут: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=46905](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=46905)

споруд релігійним громадам). Він був внесений народним депутатом Ю. Мірошниченком та ще п'ятьма депутатами від провладних фракцій. Ю. Мірошниченко є представником Президента в парламенті й часто вносить пропозиції, що просуваються Адміністрацією Президента. З великою ймовірністю можна говорити, що цей проект був погоджений з АП. Відповідно до проекту закону, Уряду надавалися повноваження стосовно передачі пам'яток національного значення у безоплатне користування або у власність релігійним організаціям.

22 липня народним депутатом Ю. Мірошниченком був внесений проект закону № 3007 про відродження унікального Символу православ'я — церкви Богородиці (Десятинної) в місті Києві<sup>28</sup>. Проект передбачав створення під керівництвом Уряду Національного архітектурно-історичного, духовно-символічного, православного комплексу із відродженням унікального Символу православ'я — церкви Богородиці (Десятинної) в місті Києві. Нагадаємо, що конфлікт навколо цього місця триває вже не один рік. Держава вже довгий час ігнорує самовільно збудований УПЦ (МП) так званий Десятинний монастир на місці Десятинної церкви у Києві<sup>29</sup>. При цьому публічно влада різними методами відстоює інтереси УПЦ (МП) в цьому питанні<sup>30</sup>.

Так, 9 квітня 2012 року Мінкультури утворило Музей історії Десятинної церкви, а через декілька місяців його головою був призначений Дорошенко П. В., або ієродиякон Ярослав — служитель незаконно діючого на території Національного історичного музею України «Десятинного монастиря Різдва Пресвятої Богородиці» УПЦ (МП), що викликало зрозумілий протест фахівців.<sup>31</sup>

Вже 5 вересня цим же народним депутатом разом з іншими був внесений проект закону № 3194 про внесення змін до деяких законів України (щодо управління об'єктами державної власності)<sup>32</sup>. Ним знову передбачалося наділити Уряд повноваженнями приймати рішення про передачу культових будівель і майна, що належать до пам'яток культурної спадщини, у безоплатне користування або у власність релігійним організаціям. Разом з цим пропонувалося виключити з Переліку пам'яток культурної спадщини, що не підлягають приватизації, об'єкти Почаївської лаври, а саме собор Успіння Пресвятої Богородиці, собор Святої Трійці, келії монастирські, будинок архієрейський, дзвіницю та корпус надбрамний. Фактично це означало подальшу безоплатну передачу цих об'єктів до УПЦ (МП).

Усі три проекти закону не були розглянуті, але очевидно, що влада дуже зацікавлена в їхньому розгляді й лише очікує на сприятливий момент. У обґрунтування цих проектів влада посиляється на необхідність виконання зобов'язань перед Радою Європи щодо повернення культових споруд релігійних організаціям. Однак дані законопроекти не мають нічого спільного з вимогами Ради Європи, котра вимагала прий-

---

<sup>28</sup> Текст проекту закону доступний тут: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=47953](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47953)

<sup>29</sup> Див. наприклад, останню інформація з місця будови: На захист забудовників Десятинного провулку стали «титишки» і семінаристи // УП, 12 жовтня 2013, <http://www.pravda.com.ua/news/2013/10/12/6999863/>

<sup>30</sup> Див. наприклад, *Десятинна церква — тест на зрілість українського народу*, Юрій Мірошниченко, Народний депутат України (фракція ПР), Представник президента України у Верховній Раді // «Українська Правда», 17 грудня 2012 року, <http://www.istpravda.com.ua/columns/2012/12/17/103735/>

<sup>31</sup> Див. У музеї Десятинної церкви — конфлікт між науковцями і церковниками // УП, 26 листопада 2012 року <http://www.istpravda.com.ua/short/2012/11/26/101613/>

<sup>32</sup> Текст проекту закону доступний тут: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=48160](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48160)

няти законопроект, що визначив би загальний механізм повернення — тобто проект закону мав би визначати єдині принципи повернення такого майна для усіх релігійних організацій. Натомість виходить, що мова йде про повернення частини майна лише одній конфесії, не зважаючи навіть на певний спір за це майно з іншими конфесіями.

Інші церкви негативно сприйняли ці законопроекти. Так, Глава УГКЦ прямо закликав Голову Верховної Ради України та народних депутатів не передавати знакових християнських святинь одній конфесії<sup>33</sup>.

При цьому фактично об'єкти Києво-Печерської лаври значною мірою передані в користування УПЦ (МП). З 79 будівель та споруд, які передані в безоплатне користування Свято-Успенській Києво-Печерській Лаврі, 64 — це пам'ятки архітектури національного та місцевого значення, 15 будівель та споруд фонові забудови.<sup>34</sup> При цьому не на всі споруди виготовлена відповідна документація — а відсутність документації дозволяє, наприклад, видозмінювати певні об'єкти без необхідних дозволів, що веде до втрати цінності таким об'єктом.

Не домінуючі в регіонах релігії не можуть отримати сприяння місцевої влади. Наприклад, патовою ситуація залишається в Севастополі щодо повернення костюлу місцевій католицькій громаді. 2013 рік став ще одним роком неповернення католикам колишнього костелу св. Климента у Севастополі. У цьому приміщенні, яке перебуває у комунальній власності, тривалий час перебував дитячий кінотеатр «Дружба». Сьогодні воно пустує і є в аварійному стані. На нараді в Севастопольській міській державній адміністрації 28 березня, що була присвячена підготовці до святкування 1025-річчя Київської Русі, була озвучена інформація про те, що після відповідних розпоряджень Президента України, влада Севастополя має намір найближчим часом вирішити питання з передачею РКЦ храму.<sup>35</sup> Однак, надалі ніяких дій владою не було зроблено.

Не можуть отримати допомогу в Криму і караїми<sup>36</sup>.

Патріарх Філарет у липні прийняв участь в освяченні першого храму УПЦ КП в Луганській області — Свято-Троїцького храму, а також будівлі єпархії. При цьому жоден з місцевих чиновників не погодився навіть на зустріч із ним, оскільки проти візиту різко виступила місцева УПЦ (МП)<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> Глава УГКЦ закликав Голову Верховної Ради України та народних депутатів не передавати знакових християнських святинь одній конфесії, 16 вересня 2013, [http://news.ugcc.org.ua/news/glava\\_ugkts\\_zaklikav\\_golovu\\_verhovnoi\\_radi\\_ukraini\\_ta\\_narodnih\\_deputat%D1%96v\\_ne\\_peredavati\\_znakovih\\_hristiyanskih\\_svyatin\\_odn%D1%96y\\_konfes%D1%96i\\_67419.html](http://news.ugcc.org.ua/news/glava_ugkts_zaklikav_golovu_verhovnoi_radi_ukraini_ta_narodnih_deputat%D1%96v_ne_peredavati_znakovih_hristiyanskih_svyatin_odn%D1%96y_konfes%D1%96i_67419.html).

<sup>34</sup> 81% будівель, які передані Києво-Печерській Лаврі, — пам'ятки архітектури // УП, 28.08.2013, <http://life.pravda.com.ua/culture/2013/08/28/137452/>.

<sup>35</sup> Севастопольська влада озвучила намір врешті «вирішити питання з костелом» // РІСУ, 02-04-2013, [http://risu.org.ua/ua/index/all\\_news/community/land\\_and\\_property\\_problems/51823/](http://risu.org.ua/ua/index/all_news/community/land_and_property_problems/51823/).

<sup>36</sup> Див. Караїми просять владу України вернуть их святыни, 14.08.2013, <http://www.religion.in.ua/news/vazhливо/23018-karaimy-prosyat-vlast-ukrainy-vernut-ix-svyatyni.html>

<sup>37</sup> Див. про певні деталі ситуації тут: Луганские страсти по Патриарху Филарету. Часть первая // РІСУ, 19 липня 2013, <http://risu.org.ua/ru/index/exclusive/reportage/53025/>; Луганские страсти по Патриарху Филарету. Часть вторая // РІСУ, 22 июля 2013, <http://risu.org.ua/ru/index/exclusive/reportage/53038/>; Луганські страсті за Патріархом Філаретом. Емоції постфактум // РІСУ, 25 липня 2013, <http://risu.org.ua/ua/index/exclusive/reportage/53103/>

#### 4. ПРАВО БАТЬКІВ НА РЕЛІГІЙНУ ОСВІТУ ДІТЕЙ ТА ПРИНЦИП НЕЙТРАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ

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 не можуть включати вивчення настанов лише однієї релігії чи вірування. Держава повинна поважати право батьків на релігійне виховання своїх дітей.<sup>38</sup>

6 вересня 2010 року МОН ухвалило рішення рекомендувати для використання у загальноосвітніх навчальних закладах навчальну програму з курсу «Основи християнської етики» для 1–4 та 7–11 класів.<sup>39</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».

16 травня 2013 року МОН поширило листа «Про вивчення курсів духовно-морального спрямування у 2013–2014 навчальному році»<sup>40</sup>. У ньому суттєво змінено акцент і вже прямо говориться про вивчення християнських цінностей: «Міністерство приділяє значну увагу викладанню курсів духовно-морального спрямування, в тому числі факультативних курсів з християнської етики, оскільки їх вивчення сприяє формуванню в дітей традиційних для України християнських цінностей: істини, благочестя, добра, любові, краси, гідності, обов'язку, честі та совісті. Натепер перелік навчальних курсів цієї тематики розширився, і учні мають можливість вивчати такі предмети за вибором: «Розмаїття релігій і культур світу», «Історія релігій», «Історія релігій світу і духовна культура», «Історія світових релігій», «Християнська етика в українській культурі», «Основи православної культури», «Християнська етика», «Християнська культура», «Етика: духовні засади», «Основи Православної культури Криму», «Біблійна та християнська етика», «Моральне виховання», «Основи християнської моралі та етики», «Психологія духовного розвитку», «Православна етика», «Добротолюбіє», «Криниці духовності. Біблія як текст: морально-етичний канон та естетичний феномен», «Основи релігієзнавства», «Цікава Біблія» тощо.»

---

<sup>38</sup> Див. про це докладніше: Toledo guiding principles on teaching about religions and beliefs in public schools, prepared by the ODIHR advisory council of experts on freedom of religion or belief, OSCE 2007

<sup>39</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)

<sup>40</sup> Лист МОН № 1/9-324 від 16.05.13 року, [http://osvita.ua/legislation/Ser\\_osv/35943/](http://osvita.ua/legislation/Ser_osv/35943/)

Також у листі було зазначено, що щорічно розробляються і доводяться до відома органів управління освітою на місцях, обласних (міських) інститутів післядипломної педагогічної освіти методичні рекомендації стосовно вивчення курсів духовно-морального спрямування у загальноосвітніх навчальних закладах. Обласними (Київським та Севастопольським міськими, в АРК — республіканським) інститутами післядипломної педагогічної освіти щорічно проводяться курси з підготовки вчителів предметів духовно-морального спрямування (всього за даними з регіонів підготовлено більше 10 тисяч вчителів). Постійно проводяться конференції, семінари, засідання «круглих столів», присвячені даній тематиці; конкурси, олімпіади (наприклад «Юні знавці Біблії», «Кришталева сова») для учнів та конкурс «Учитель року» для вчителів.

Вивчення християнської етики розпочалося з 1992 року, кількість навчальних закладів, де вивчаються курси духовно-морального спрямування зростає. У 2004–2005 навчальному році предмети духовного спрямування вивчалися в Автономній Республіці Крим, 17 областях України, містах Києві та Севастополі (тобто 20 регіонів з 27). Натепер курси духовно-морального спрямування вивчаються у всіх 24 областях України, Автономній республіці Крим, містах Києві та Севастополі.

Також у листі відзначалося, що у наступному 2013–2014 навчальному році курс «Етика» буде вивчатись у 6 класі за рахунок інваріантної складової, а у 5 класі за рахунок варіативної складової Типових навчальних планів.

Також підкреслювалося, що **викладання предметів духовно-морального спрямування в загальноосвітніх навчальних закладах можливе лише за умови письмової згоди батьків та за наявності підготовленого вчителя. Відповідно до Закону «Про загальну середню освіту» викладати навчальний предмет «Етика» та факультативні курси морально-етичного спрямування можуть особи, які мають вищу педагогічну освіту та документ про проходження відповідної курсової підготовки.**

Загалом, це відповідає міжнародним стандартам. Однак така процедура далеко не завжди дотримується, й цьому сприяють місцеві чиновники. Наведемо декілька прикладів.

*Протягом року тривав конфлікт батьків із директором школи № 25 м. Києва з приводу нав'язування дітям релігійної складової. У школі реалізовувалася експериментальна програма на основі педагогічної системи К. Ушинського, що передбачає релігійну програму. Батьки скаржаться, що в присутності священника й без дозволу батьків дітей примушують читати молитви, співати псалми та відвідувати церкву. Багато батьків виступили проти такого експерименту. Так, 15 грудня біля школи батьки провели пікет з вимогами згорнути експеримент. На базі школи почав працювати духовно-просвітницький центр православної культури в ім'я рівноапостольної княгині Ольги, який в 2011 році за участю Представника Президента в парламенті, народного депутата України Юрія Мірошниченка, урочисто відкрила громадська організація «Україна Православна»<sup>41</sup>, що діє під патронатом духовенства УПЦ (МП).<sup>42</sup> Очевидно, що за такої ситуації жодної належної реакції з боку влади не відбулося.*

---

<sup>41</sup> Див. більш докладно про цю організацію та її діяльність в школах тут: <http://www.orthodox-fund.org/uk/pravoslavnomupedagogu>

<sup>42</sup> Див. більш докладно: Рейдерське захоплення столичної школи: при чому тут церква? «Абзац!» // Новий канал, <http://www.abzats.novy.tv/video/44645/Reyderskiy-zahvat-stolichnoy-shkoly-pri-chem-zdes-cerkov-Abzac-19122013>; Киевские родители отстаивают светское образование // [http://opium.at.ua/news/kyevskie\\_roditeli\\_otstaivajut\\_svetskoe\\_obrazovanie/2013-12-17-354](http://opium.at.ua/news/kyevskie_roditeli_otstaivajut_svetskoe_obrazovanie/2013-12-17-354); ШОК! Как яровые и озиминные сеяли разумное,

12 грудня в селищі Давидівка Шахтарського району відбулося посвячення першокласників школи № 21 в козацтво. Стати козаками вирішили всі 35 учнів першого класу. Після урочистого молебню, який звершив настоятель храму Різдва Пресвятої Богородиці п. Олексієво-Орлівка ієрей Димитрій Сологуб, козачата принесли присягу вірно служити Батьківщині й бути хранителями православної віри. Присягу засвідчили козаки Шахтарського полку разом з отаманом Миколою Миколайовичем Коваленком. У юних козаків є своя форма й прапор. Тепер разом зі світським діти отримуватимуть і духовно-патріотичне виховання. Старші козаки будуть приходити до них і розповідати про основи віри, православні свята, виховувати в них любов до Батьківщини й найголовніші козацькі якості — сміливість сповідувати православну віру й відкрито говорити про свій патріотизм, відвагу відстоювати власні переконання, повагу до батьків і старших, готовність у разі потреби прийти на допомогу й захистити ближнього... Традиції приймати козацьку присягу в селищній школі дотримуються вже багато років... Це одна зі шкіл, де не викладається християнська етика — не вистачає вчителів. Козацький рух допомагає дітям не тільки отримати знання про християнську моральність, а й реалізовувати її на практиці — адже кожен козак повинен завжди й у всьому чинити по-християнськи. Не завжди такого результату вдається досягти просто викладанням етики як одного з предметів шкільної програми.<sup>43</sup>

30 листопада настоятель Симеїзського храму Покрова Пресвятої Богородиці ієрей Євгеній Халабузарь освятив будівлю ялтинської загальноосвітньої спеціалізованої школи № 12. На прохання адміністрації та педколективу школи отець Євгеній звершив чин освячення, помолився за працівників та учнів школи. Після молебню священник окропив усі приміщення школи святою водою. Кожен вчитель просив помолитися про учнів свого класу, про збільшення розуму й тілесне здоров'я. По закінченні чину освячення вчителя сердечно подякували отцю Євгену за виявлену пастирську турботу.<sup>44</sup>

Таких прикладів є дуже багато і їх можна дуже довго наводити далі.

Також викликає стурбованість й законодавча активність провладних народних депутатів. 18 червня 2013 року народними депутатами Ю. Мірошниченком та Г. Герман був зареєстрований проект закону № 2340а про внесення змін до деяких законів України (щодо партнерських взаємовідносин держави, школи і церкви)<sup>45</sup>. Даний проект фактично ототожнює поняття «мораль», «духовність» та «релігійність» і відкриває дорогу для церкви в загальну освіту. Проект не був розглянутий протягом року парламентом.

---

доброе, вечное в центре Киева// Блоги УП, <http://blogs.pravda.com.ua/authors/svirko/528dc1e3c850c/>; Родители и школьники провели у стен киевской школы № 25 пикет против навязывания религиозного воспитания, [http://www.religion.in.ua/news/ukrainian\\_news/24332-roditeli-i-shkolniki-proveli-u-sten-kievskoj-shkoly-25-piket-protiv-navyazyvaniya-religioznogo-vospitaniya.html](http://www.religion.in.ua/news/ukrainian_news/24332-roditeli-i-shkolniki-proveli-u-sten-kievskoj-shkoly-25-piket-protiv-navyazyvaniya-religioznogo-vospitaniya.html).

<sup>43</sup> Шахтерск. Первоклассники посёлка Давыдовка принесли казацкую присягу — любят Родину и защищают православную веру, <http://pravoslavie.org.ua/2013/12/%D1%88%D0%B0%D1%85%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%BA-%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B2%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%81%D0%BD%D0%B8%D0%BA%D0%B8-%D0%BF%D0%BE%D1%81%D1%91%D0%BB%D0%BA%D0%B0-%D0%B4%D0%B0%D0%B2/>

<sup>44</sup> ЯЛТА. Настоятель Симеизского храма освятил здание школы, <http://pravoslavie.org.ua/2013/12/ялта-настоятель-симеизского-храма-ос/>

<sup>45</sup> Доступний тут: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=47456](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47456)

## 5. АЛЬТЕРНАТИВНА СЛУЖБА

Закон «Про альтернативну (невійськову) службу» був прийнятий у 1991 році й відтоді не зазнав принципових змін. На той час він був достатньо прогресивним, але зараз він потребує удосконалення. Раніше право на альтернативну службу не розглядалося в контексті реалізації права на свободу совісті та віросповідання. Відповідно, встановлення можливості відмовитися від військової служби залежало від волі держави і не зумовлювалося виконанням жодних міжнародних зобов'язань у сфері прав людини.

З того моменту в національних правових системах держав-членів Ради Європи і на міжнародному рівні відбулися значні зміни. У 2002–2003 роках була практично досягнута згода серед всіх держав-членів Ради Європи щодо визнання права на відмову від військової служби на підставі переконань. Комітет ООН з прав людини дійшов висновку, що право на відмову від військової служби на підставі переконань може походити зі статті 18 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права.

У 2009 році у справі *Баятян проти Вірменії* (*Bayatyan v. Armenia*, заява № 23459/03) Європейський суд з прав людини змінив свою судову практику й визнав відсутність права на відмову від військової служби через переконання порушенням статті 9 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (свобода думки, совісті та релігії). У 2011 році Велика Палата Європейського суду з прав людини підтвердила це рішення й воно стало прецедентним для усіх держав-членів Ради Європи. Таким чином, хоча стаття 9 Конвенції прямо не передбачає право на відмову від військової служби на підставі переконань, Європейський суд з прав людини визнав, що неприйняття військової служби, коли мотивом такого неприйняття є серйозний і нездоланий конфлікт між обов'язком служити в армії й переконаннями конкретної особи або її глибокими й щирими релігійними або іншими поглядами, є переконанням або поглядом настільки незаперечним, серйозним, послідовним і значущим, що на нього поширюються гарантії статті 9 Конвенції про права людини.

Таким чином, розглядаючи альтернативну службу в контексті свободи совісті та релігії, необхідно змінити закон про альтернативну службу. Зокрема, необхідно розширити право на альтернативну службу не тільки за релігійними, але й за іншими переконаннями.

Ще в 2005 році ПАРЕ прямо вимагала від України зробити такі зміни<sup>46</sup>.

Відповідно до Указу Президента від 14 жовтня 2013 року № 562/2013 «Про строки проведення чергових призовів, чергові призови громадян України на строкову військову службу до внутрішніх військ МВС та звільнення в запас військовослужбовців у 2014 році» в Україні значно скорочено кількість осіб, що підлягають призову. Зокрема, такий призов відбуватиметься лише на строкову службу до внутрішніх військ МВС. Це зумовлює необхідність зміни загальної політики призову, приведення його до міжнародних стандартів на засадах поваги до прав людини.

21 листопада в парламенті був зареєстрований проект закону № 3663 про внесення змін до Закону «Про альтернативну (невійськову) службу» (щодо приведення

---

<sup>46</sup> Див. п. 271 Доповіді Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо виконання Україною обов'язків та зобов'язань, у т. ч. Резолюція ПАРЕ № 1466 та Рекомендація ПАРЕ № 1722 від 5 жовтня 2005 р.

у відповідність до європейських стандартів)<sup>47</sup>, що спрямований на вирішення цієї проблеми. Проект ще не розглядався.

## 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 використувати Керівні принципи для аналізу законодавства стосовно релігії чи віри, схвалені Парламентською асамблеєю ОБСЄ та Венеціанською комісією у 2004 році.<sup>48</sup>

2. 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.

3. Відхилити проекти законів № 2993, 3007, 3194 і 2340а, що суперечать стандартам прав людини та рекомендаціям Ради Європи й ОБСЄ в цій сфері.

4. Внести зміни до законодавства з метою розширення підстав для проходження альтернативної (невійськової) служби, зокрема, передбачити можливість її проходження не тільки за релігійними, але й за іншими переконаннями. У зв'язку з цим рекомендуємо парламенту прийняти проект закону № 3663 від 21.11.2013 про внесення змін до Закону України «Про альтернативну (невійськову) службу» (щодо приведення у відповідність до європейських стандартів).

5. 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.

6. Скасувати процедуру офіційного погодження діяльності іноземців щодо проповідування релігійних віровчень, виконання релігійних обрядів чи здійснення іншої канонічної діяльності з відповідним органом державної влади (частина четверта статті 24 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації»). Запрошення легалізованої релігійної організації, віровчення якої пройшло державну експертизу, повинно бути достатньою підставою для здійснення такої діяльності іноземцем в Україні. Необхідно скасувати двоетапну процедуру погоджень релігійної діяльності іноземців при оформленні посвідок на тимчасове проживання в Україні, а також суттєво

---

<sup>47</sup> Доступний тут: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=49135](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49135)

<sup>48</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: Фоліо, 2005. Доступно в Інтернеті на сайті УГСПЛ: <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1137518398>



скоротити строк погодження діяльності іноземців, оскільки встановлені процедури суперечать чинному законодавству.

7. Кабінету Міністрів України доручити МВС, МЗС та іншим центральним органам виконавчої влади за участі представників Всеукраїнської Ради Церков і релігійних організацій опрацювати проект змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28.03.2012 року № 251, спрямованих на збільшення можливого терміну дії тимчасової посвідки для проживання в Україні релігійних діячів-іноземців відповідно до терміну, зазначеному у запрошенні, але не більше 3 років.

8. Державній податковій службі України за участі представників Всеукраїнської Ради Церков і релігійних організацій розробити зміни до Положення про Реєстр неприбуткових установ та організацій, затвердженого Наказом ДПАУ від 24.01.2011 року № 37, з метою спрощення процедури надання зареєстрованим релігійним організаціями неприбуткового статусу, зокрема, шляхом автоматичного внесення їх податковими органами до Реєстру неприбуткових установ та організацій, а також визначення чітких підстав для ухвалення рішення податковими органами про вилучення релігійної організації з цього Реєстру.

---

---

## VII. СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ

### 1. СТАТИСТИЧНІ ДАНІ

Протягом 10 місяців 2013 року на моніторинговій карті<sup>2</sup> було додано 41 скаргу на порушення свободи вираження поглядів з боку носіїв владних повноважень. Для порівняння в 2012 році таких випадків було 76. Обидва роки найбільше число випадків порушення свободи вираження приходилося на липень. Найбільше скарг походить з міста Києва. Відбувалося також багато інцидентів, в яких була підозра на втручання органів влади, але це не було доведено.

Інститут масової інформації протягом 10 місяців 2013 р. зафіксував<sup>3</sup> 74 випадки нападів на журналістів та погроз на їхню адресу (65 випадків за весь 2012 рік), 115 випадків перешкоджань законній професійній діяльності журналістів, 40 випадків цензури та 39 випадків політичного та економічного тиску.

### 2. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Найбільшу кількість порушень ІМІ зафіксував у категорії «перешкоджання виконанню законної професійної журналістської діяльності».

Другою за кількістю йде категорія «погрози та напади на журналістів». Їх кількість зросла, і змінився тип цих погроз. Усе частіше їх інструментом стають не самі представники органів влади, а, ймовірно найняті ними, «молодики спортивної статури».

Поширюється новий тип тиску на журналістів та ЗМІ — кіберзлочини (злам комп'ютерів, віддалених сервісів зберігання даних, DDoS атаки на вебсервери).

Збільшилася кількість і розширилася тематика випадків порушення свободи вираження поглядів (без допомоги ЗМІ).

Продовжилася практика закриття або захоплення місцевою владою телеканалів.

Після зміни власників відбулися масові звільнення журналістів в Кореспондент, Форбс Україна<sup>4</sup> та ТВі через незгоду з новою редакційною політикою.

Згідно з моніторингом «Телекритики» кількість матеріалів в ЗМІ з ознаками замовності (цензури) лишалася в 2013 році на тому ж рівні, що і в 2012.

---

<sup>1</sup> Підготувала Наталія Зубар, голова правління ГО Інформаційний центр «Майдан Моніторинг».

<sup>2</sup> Моніторингова карта «Майдан Моніторинг» <http://maidanua.org/monitor>

<sup>3</sup> Барометр свободи слова за жовтень 2013 року <http://imi.org.ua/barametr/42042-barometr-svobodislova-za-jovten-2013-roku.html>

<sup>4</sup> «Стоп цензурі!» закликає власників Forbes Media втрутитись у ситуацію в Україні <http://nmpu.org.ua/2013/11/stop-tsenzuri-zaklykaje-vlasnykiv-brendu-forbes-vtrutytyus-u-sytuatsiyu-v-ukrajini/>

Однак є і позитивні зрушення.

В 2013 році активізувалася публічна боротьба журналістів за свої права через масове усвідомлення загроз для професії. Розширюються лави професійних спілок. Так, Незалежна Медіа Профспілка України утворила нові організації в Чернівцях, Львові, Кременчуці, Керчі.

Через активність журналістських спілок створено важливий прецедент покарання за напад на журналістів за статтею 171 ККУ, яка до того фактично була мертвою.

Журналісти УНІАН за допомоги профспілки та міжнародних журналістських організацій показують приклад успішного протистояння цензурі власника. В Керчі журналісти телерадіокомпанії «Бриз», що об'єдналися в профспілку, змогли ефективно протистояти<sup>5</sup> спробам відібрати в них землю під радіотрансляційною вежею.

Протягом року відбулося низка судових процесів, в яких суди захистили право журналістів на свободу вираження і не задовільнили позови від владних і державних установ про поширення неправдивих відомостей.

### 3. СВОБОДА СЛОВА ТА ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ

У 2013 році був ухвалений і вступив в дію Закон № 409-VII «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прозорості відносин власності стосовно засобів масової інформації»<sup>6</sup>. Законом передбачається запровадження обов'язкового зазначення в заяві про державну реєстрацію друкованого ЗМІ даних про юридичну або фізичну особу, яка здійснює контроль за засновником (співзасновниками), власником (співвласниками) друкованого ЗМІ, а також юридичну особу, за якою засновник, власник (співвласник) здійснює відповідний контроль. При цьому під здійсненням контролю визнається безпосереднє або через пов'язаних осіб володіння частками (паями, акціями), що забезпечує досягнення 50% і більше голосів у вищому органі юридичної особи, яка є засновником (співзасновником) друкованого ЗМІ.

Протягом 2013 року також були внесені кілька законопроектів, важливих для забезпечення свободи вираження поглядів.

Переданий на друге читання проект Закону № 3396 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань проведення виборів», передбачає поширення відповідальності за порушення порядку ведення передвиборної агітації не лише на засоби масової інформації, але і на інформаційні агентства, а також розподіляє повноваження з накладення штрафів на порушників між Національною Радою України з питань телебачення та радіомовлення та Держкомтелерадіо.

Проект удосконалює норму, якою передбачається відповідальність за порушення ЗМІ чи інформаційним агентством вимог виборчого закону. Так, окрім зупинення дії ліцензії та заборони випуску друкованого видання закон запроваджує призупинення

---

<sup>5</sup> Керченські журналісти змусили міську раду скасувати незаконне рішення <http://nmpu.org.ua/2013/11/kerchenski-zhurnalisty-zmusyly-misku-radu-skasuvaty-nezakonne-rishennya/>

<sup>6</sup> Янукович підписав закон про прозорість медіавласності <http://www.telekritika.ua/pravo/2013-07-25/83596>

дії інформаційного агентства, якщо це стосується такого порушення. У разі встановлення судом при розгляді виборчого спору одноразового порушення відповідному ЗМІ чи інформгентству Центральною або окружними виборчими комісіями оголошуватиметься попередження, яке буде публікуватися ЦВК та комісіями в друкованих ЗМІ, на офіційному сайті ЦВК, а також оприлюднюватиметься самим ЗМІ чи інформаційним агентством.

Проект спрямований на забезпечення принципу рівних можливостей, зобов'язує розповсюджувачів зовнішньої реклами забезпечити рівний доступ та умови для партій, кандидатів у депутати до розміщення агітаційних матеріалів з використанням носіїв зовнішньої реклами.

Проект Закону № 3577 «Про внесення змін до Закону України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» ставить за мету посилення соціального захисту працівників засобів масової інформації, зокрема, шляхом визначення вичерпного переліку професій, які мають бути прирівняні до журналістів, і до якого включено: ведучих, кореспондентів, оглядачів, редакторів, членів редакцій та редакційних колегій, операторів фото, відео, монтажного устаткування. Законопроект має узгодити невідповідності між законом та класифікатором професій, а також посилити соціальний захист операторів, прирівнявши їх до працівників творчої, а не суто технічної професії. Це особливо важливо тому, що саме оператори найчастіше стають жертвами насильства під час роботи.

У проекті Закону № 2122 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» пропонується внести до Закону про телебачення і радіомовлення, Закону про пресу, а також процесуальні кодекси положення, за яким встановлюється обмеження на «забезпечення позову шляхом накладення арешту на рахунки чи майно, що належить засобам масової інформації, які діють на підставі Закону України «Про телебачення і радіомовлення» та Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», заборони або встановлення обов'язку вчиняти певні дії при здійсненні ними інформаційної діяльності.»

В проекті Закону № 1257 «Про внесення змін до Цивільного кодексу України щодо вилучення поняття «негативна інформація»» пропонується вилучити зі статті 277 Цивільного кодексу України положення про те, що «негативна інформація, поширена про особу, вважається недостовірною, якщо особа, яка її поширила, не доведе протилежного». Автори наголошують, що визнання інформації негативною чи позитивною — це результат оцінки інформації людиною, аніж характеристика інформації як такої. «Сама по собі інформація є нейтральною, а її «негативність» чи «позитивність» — наслідок людського сприйняття», — зазначається у пояснювальній записці. Ухвалення законопроекту може послабити тиск на ЗМІ, які публікують критичні матеріали щодо діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Кабінет Міністрів пропонує вилучити<sup>7</sup> із закону «Про захист суспільної моралі» положення щодо визначення статусу та засад діяльності Національної експертної комісії з питань захисту суспільної моралі. Відповідний законопроект, розроблений

---

<sup>7</sup> Кабмін знову взявся за ліквідацію моральної комісії і подав відповідний законопроект <http://www.telekritika.ua/news/2013-01-31/78663>

Міністерством юстиції «Про внесення змін до Закону України «Про захист суспільної моралі» (щодо державного нагляду)» зареєстровано за № 2142. Як повідомив міністр юстиції Олександр Лавринович, законопроект розроблявся відповідно до плану виконання указу Президента України від 9 грудня 2010 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» щодо ліквідації Національної експертної комісії з питань захисту суспільної моралі.

Серед зареєстрованих законопроектів є і відверто реакційні. Проект Закону № 3301 передбачає зміни до Закону України «Про доступ до публічної інформації», які можуть звузити можливості отримання громадянам інформації за інформаційними запитами.

Проект закону, зокрема, передбачає, що вся інформація про фізичну особу автоматично відноситиметься до конфіденційної і може бути поширена або за згодою/бажанням (а також в порядку та на умовах) цієї особи, або якщо така можливість прямо передбачена законодавством. Подібна норма лише ускладнить і без того нелегкий доступ до важливої публічної інформації, зокрема тієї, що стосується діяльності конкретних представників влади.

Експерти Інституту Медіа Права вважають<sup>8</sup>, що запропоновані зміни не відповідають основним демократичним стандартам свободи та максимальної відкритості публічної інформації та можуть створити додаткові перешкоди в доступі до неї.

### 4. ПОРУШЕННЯ ПРАВА НА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ

В березні 2013 року був підтверджений вирок<sup>9</sup> Володимиру Ніконенку у справі за графіті в Сумах — один рік обмеження волі за ч. 2 ст. 296 Кримінального кодексу (КК) України (хуліганство). В апеляційній скарзі Ніконенка стверджувалося, що його дії неправильно кваліфіковані судом як хуліганські, оскільки відбувались у нічний час, у відсутність будь-яких осіб, не супроводжувались вигуками та нецензурною лайкою. Усе це виключає ознаку хуліганства — «грубого порушення громадського порядку з мотивів явної неповаги до суспільства, що супроводжується особливою зухвалістю чи винятковим цинізмом». Жодна фізична чи юридична особа не заявила про те, що відносно них був вчинений злочин, у справі відсутні потерпілі та відсутні будь-які шкідливі наслідки.

В Харкові філармонія відмінила<sup>10</sup> запланований концерт в рамках фестивалю «Мистецтво толерантності». Адаже у будівлі філармонії був розпочатий ремонт, і адміністрація вирішила перенести цей концерт до Органного залу, що розташований в Успенському соборі, який належить на правах власності Харківській єпархії Української православної церкви. Коли єпархія почула, що в Органному залі будуть грати джаз, вона просто заборонила проведення концерту.

---

<sup>8</sup> Народні депутати хочуть обмежити доступ до публічної інформації <http://medialaw.kiev.ua/news/2332/>

<sup>9</sup> Вирок за графіті <http://khp.org/index.php?id=1364800589>

<sup>10</sup> Євген Захаров: Інакше, як мракобіссам, заборону концерту «Мистецтво толерантності» назвати не можна! <http://khp.org/index.php?id=1379674832>

Шевченківський райвідділ міліції Києва відкрив кримінальне впровадження за ст. 161 Кримінального кодексу України<sup>11</sup> стосовно солістки київської опери Катерини Абдулліної, яка назвала в фейсбуці українські школи «бидлячими».

Стаття 161 Кримінального кодексу України, за якою відкрито кримінальне провадження, передбачає відповідальність за «Умисні дії, спрямовані на розпалювання національної, расової чи релігійної ворожнечі та ненависті, на приниження національної честі та гідності або образу почуттів громадян у зв'язку з їхніми релігійними переконаннями, а також пряме чи непряме обмеження прав або встановлення прямих чи непрямих привілеїв громадян за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками». Погодьтеся, на-вряд чи Абдулліна, пишучи в соцмережі про «бидлячі школи», мала на меті (себто мала прямий умисел, що передбачає стаття) на «розпалювання чи приниження». Подобається нам г-жа Абдулліна чи ні, але згідно зі ст. 34 Конституції України «кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження поглядів». Це право може бути обмежене лише законом. Закону, який забороняв би писати в соцмережах думки, навіть, м'яко кажучи, не дуже розумні, нема. Аналогічні норми містяться у ст. 10 Конвенції з захисту прав людини та основоположних свобод, п. 3 ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. Ми не зобов'язані погоджуватися з подібними висловленнями і, своєю чергою, маємо право на свою [дуже критичну думку] про авторку тих висловлювань. Але очевидно, що практикуючи кримінальне переслідування за висловлювання в соцмережах, втручання держави у здійснення свободи вираження поглядів є непропорційним.

Мистецький Арсенал є національним проектом і затверджений Указом Президента. На запрошення організаторів виставки «Велике і Величне» в Арсеналі художник Володимир Кузнецов запропонував роботу «Коліївщина: Страшний Суд». Куратор виставки Наталя Заболотна кілька днів постійно була присутня під час виконання роботи, однак, коли робота була готова, вона особисто замалювала полотно чорною фарбою, та заборонила автору вхід в Арсенал.<sup>12</sup> Робота мала гострий соціально-політичний зміст. Пізніше на виставці була заборонена ще одна картина.

На знак протесту проти цензури в Мистецькому Арсеналі зібрався мітинг, який був розігнаний міліцією, щодо 7 активістів було складено протоколи про адмінпорушення<sup>13</sup>.

У Мукачеві замалювали фарбою усі білборди із зверненнями до Януковича з вимогою віддати громаді міста 24 мільйони гривень, заблоковані казначейством<sup>14</sup>.

На Рівненщині познімали білборди опозиціонера до Дня Конституції<sup>15</sup>. Одразу після появи білбордів у різних точках Рівненщини до власників стендів почали телефо-

---

<sup>11</sup> За «бидлячі школи» на Абдулліну завели справу <http://maidanua.org/monitor/reports/view/464>

<sup>12</sup> В Мистецькому Арсеналі відцензурували «страшний суд» <http://maidanua.org/monitor/reports/view/420>

<sup>13</sup> Принаймні 7-х учасників акції протесту перед «Мистецьким арсеналом» затримала міліція <http://khp.org/index.php?id=1374858326>

<sup>14</sup> У Мукачеві замалювали фарбою усі борди із зверненнями до Януковича <http://maidanua.org/monitor/reports/view/400>

<sup>15</sup> На Рівненщині познімали білборди опозиціонера до Дня Конституції <http://maidanua.org/monitor/reports/view/397>

нувати невідомі і погрожувати. «Вимога була єдина — зняти білборди. Одним говорили, що у разі незгоди — зріжуть стенди, іншим — обіцяли ніч у ІТТ», — йдеться в повідомленні.

В Донецьку було складено адмінпротокол<sup>16</sup> за статтею 173 Кодексу України про адміністративні правопорушення (дрібне хуліганство) за червоно-чорний прапор на футбольному матчі. В Луцьку міліція намагалася забрати у вболівальників червоно-чорний прапор<sup>17</sup>. Не існує закону, який забороняв би перебувати на стадіоні (чи ще десь) з червоно-чорним прапором. Відтак: а) порушено право на свободу вираження, гарантоване частиною першою ст. 34 Конституції України, б) з боку співробітників міліції мав місце випадок забороненого частиною першою ст. 19 Конституції України позаправового примусу (тобто людину було протиправно примушено робити те, що не передбачено законодавством — не демонструвати червоно-чорний прапор, як людина того хотіла).

В Києві співробітниками міліції було затримано<sup>18</sup> громадянина А. Ільченка за проведення індивідуальної акції (тримання плаката) біля будівлі Генеральної прокуратури. При цьому підставою затримання і складання адміністративного протоколу за ст. 185-1 КУпАП України було названо судові рішення про обмеження реалізації права на мирні зібрання біля вказаної будівлі невизначеному колу осіб. Хоча абсурдність ситуації є очевидною — будь-які індивідуальні акції окремих осіб не можуть бути «зібраннями», наші звернення до ГУ МВС України у м. Києві щодо необхідності офіційного роз'яснення службовцям міліції принципової різниці між мирними зібраннями та індивідуальними акціями не отримали належного відгуку. Так саме не пристав на нашу пропозицію оприлюднити відповідне роз'яснення Комітет ВР України з питань прав людини, національних меншин та міжнародних відносин.

Усі ці випадки є небезпечними, бо створюють практику безкарності, яку можуть наслідувати інші посадові особи.

### 5. ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЖУРНАЛІСТІВ І ЗМІ

Цензура з боку представників влади найчастіше здійснюється у вигляді заборони доступу журналістів на публічні події та зйомку. Такі випадки частіше трапляються в провінції. Однак в 2013 році були і випадки прямої цензури з боку влади.

В Миколаєві до приїзду заступника міністра прес-служба Міндоходів написала для журналістів правильні питання і не давала задавати інших.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> На донецькому стадіоні затримали харків'янина з червоно-чорним прапором <http://maidanua.org/monitor/reports/view/493>

<sup>17</sup> Міліція забирала червоно-чорні прапори у вболівальників на матчі <http://maidanua.org/monitor/reports/view/471>

<sup>18</sup> В Києве возле Генпрокуратуры задержали николаевского пикетчика, протестовавшего против произвола правоохранителей <http://novosti-n.mk.ua/news/read/55341.html>

<sup>19</sup> Цензура в Николаеве: к приезду замминистра прес-служба управления Миндоходов сочинила для журналистов вопросы <http://maidanua.org/monitor/reports/view/395>

Сесії Харківської обласної ради транслює обласна державна телерадіокомпанія ОТБ. 17 січня з 12:20 до 12:30 на сесії виступав народний депутат України Ігор Швайка. Його виступ був гостро критичним і містив вимогу відмовитися від видобутку сланцевого газу на території області з детальним обґрунтуванням. Точно в цей проміжок часу замість трансляції з сесійної зали телеглядачі бачили рекламу<sup>20</sup>.

Зафіксовано багато фактів безпідставного втручання працівників міліції в роботу журналістів.

На концерті на Європейській площі в Києві майор міліції безпідставно почав вимагати від журналіста<sup>21</sup> видання «Новий регіон» злізти з паркану, таким чином заважаючи працювати.

В Одесі співробітники Приморського військкомату намагалися затримати кореспондента порталу «Одеса. Коментарі» Андрія Колісниченка<sup>22</sup> за зйомку акції протесту на Пироговській вулиці.

У смт. Врадіївка Миколаївської області під час заворушень міліція затримала п'ятьох журналістів<sup>23</sup>, які мали намір взяти коментар у колишнього глави Врадіївського райвідділу міліції Віталія Синицького.

У Миколаєві міліціонер напав<sup>24</sup> на журналістку інтернет-видання Podrobnosti.mk.ua Наталію Барбарош, відібрав її фотоапарат і розбив телефон. Міліція протримала журналістку більш як 2 години без засобів зв'язку, не пояснюючи в чому справа.

У Миколаєві співробітники Миколаївського УБОЗ напали<sup>25</sup> на співробітників видання інтернет-видання «Новости-N» Анатолія Онофрійчука та Андрія Прокопенка при спробі з'ясувати, чому міліція заблокувала будівлю торгово-офісного центру «Техноконтракт».

При тому варто відмітити системне невтручання міліції в насильство проти журналістів, з них найбільш резонансним стали події 18 травня на Майдані Незалежності в Києві, коли на очах міліції побили журналістів<sup>26</sup>.

Було багато повідомлень про дії представників влади проти журналістів. Представники медіа спілок б'ють на сполох<sup>27</sup> і кажуть, що кількість таких випадків суттєво зростає.

---

<sup>20</sup> Харківське обласне телебачення відцензурувало гострий виступ на сесії облради <http://maidanua.org/monitor/reports/view/345>

<sup>21</sup> Редакція Інформаційного агентства «Поряд з вами» стурбована діями міліціантів, які виходять за межі їхніх повноважень <http://www.poryad.com/?p=21834>

<sup>22</sup> В Одесі співробітники військкомату напали на журналіста при зйомці акції протесту <http://imi.org.ua/news/41864-v-odesi-spivrobotniki-viyskkomatu-napali-na-jurnalista-za-zyomku-aktsiji-protestu.html>

<sup>23</sup> У Врадіївці затримали п'ятьох журналістів <http://imi.org.ua/news/41201-u-vradijivtsi-zatrimali-pyatoh-jurnalistiv.html>

<sup>24</sup> У Миколаєві міліціонер викручував журналістці руку і розбив телефон <http://imi.org.ua/news/41257-u-mikolaevi-militsioner-vikruchuvav-jurnalisttsi-ruku-i-rozbiv-telefon.html>

<sup>25</sup> У Миколаєві ще двоє журналістів постраждали від дій міліції <http://imi.org.ua/news/41259-u-mikolaevi-sche-dvoe-jurnalistiv-postrajдали-vid-diy-militsiji.html>

<sup>26</sup> Молодики побили до крові журналістку та фотографа. Міліція не втручалася <http://imi2.serhio.org/news/40794-molodiki-pobili-do-krovi-jurnalistku-ta-fotografa-militsiya-ne-vtruchalasya.html>

<sup>27</sup> Голова медіа-профспілки заявив в Брюсселі, що до українських журналістів ставляться в Україні як до рабів <http://maidanua.org/2013/09/holova-media-profspilky-v-bryusseli-zayavyv-scho-do-ukrajinskyh-zhurnalistiv-stavlyatsya-v-ukrajini-yak-do-rabiv/>



Депутат Луганської обласної ради від Партії Регіонів Арсен Клинчаєв погрожував<sup>28</sup> головному редактору сайту 0642.ua Яні Осадчій розправою над її дитиною и «наведеним прокляття» у випадку, якщо вона не прибере з сайту незручну для нього статтю.

Депутат Котовської міськради Одеської області Наталія Войцеховська погрожувала<sup>29</sup> фізичною розправою журналісту і письменнику Сергію Левитаненку.

Місцевий депутат сільради в Фонтанке Одеської області Баград Егизарян, член партії Регионов, подав на журналіста заяву<sup>30</sup> в міліцію за повідомлення на сільському сайті (міліція не знайшла складу злочину).

Під час висвітлення мітингу<sup>31</sup> проти будівництва в Херсоні нового торговельно-розважального комплексу та розміщення в зеленій зоні заправки, зазнав нападу директор Інформаційного агентства «Таврія ньюс» Кирило Стремоусов. Коли журналіст почав задавати представникам влади «незручні» питання, начальник управління житлово-комунального господарства виконавчого комітету Херсонської міської ради Олексій Рибakov відібрав у кореспондента журналістське посвідчення та намагався його порвати.

Чернівецька журналістка Галина Єреміца звернулася в міліцію<sup>32</sup> із заявою про тиск і погрози фізичною розправою з боку місцевого чиновника Сергія Шехтера через публікацію в газеті.

Редактор приватної газети Старокостянтинова (Хмельницька обл.) «Перша міська» Ірина Рожок-Капранова заявила<sup>33</sup>, що міський голова Микола Мельничук спонукає засновника газети, аби той впливав на редакційну політику незалежної газети.

В Ужгороді на День міста у приміщенні Ужгородської міської ради охоронці мера міста та молодики спортивної статури побили журналістів<sup>34</sup> і дівчат-студенток та погрожували вбивством. Міліція під керівництвом заступника начальника міліції громадської безпеки Ужгородського МВ УМВС підполковника міліції В'ячеслава Григор'єва захищала не журналістів і простих громадян, а «братків» специфічної зовнішності, зодягнених у спортивну форму.

Триває процес знищення органами влади місцевих телерадіокомпаній.

---

<sup>28</sup> Депутат Луганського обласного совета угрожал главному редактору [http://lb.ua/news/2013/09/27/229646\\_regional\\_ugrozhaet\\_zhurnalistke.html](http://lb.ua/news/2013/09/27/229646_regional_ugrozhaet_zhurnalistke.html)

<sup>29</sup> Депутат міськради у Одеській області погрожувала журналісту <http://maidanua.org/monitor/reports/view/427>

<sup>30</sup> Писать о депутатах категорически запрещено, даже если они совершают абсолютно хулиганские поступки. <http://maidanua.org/monitor/reports/view/411>

<sup>31</sup> У Херсоні чиновник напав на журналіста <http://maidanua.org/monitor/reports/view/379>

<sup>32</sup> Чиновник погрожує чернівецькій журналістці через статтю про те, що він вдома тримає червонокнижну рись <http://imi.org.ua/news/41912-chinovnik-pogrojue-chernivetskiy-jurnalisttsi-cherez-stattyu-pro-tescho-vin-vdoma-trimae-chervonoknijnu-ris.html>

<sup>33</sup> Редактор старокостянтинівської газети заявила про тиск з боку мера міста <http://imi.org.ua/news/42029-redaktor-starokostyantynovskoji-gazeti-zayavila-pro-tisk-z-boku-mera-mista.html>

<sup>34</sup> В Ужгородській міськраді охорона мера та молодики побили журналістів. Міліція захищала братків <http://imi.org.ua/news/41768-v-ujgorodskiy-miskradi-ohorona-mera-ta-molodiki-pobili-jurnalistiv-militsiya-zahischala-bratktiv.html>

В місті Керч міська влада комплексно знищує незалежну телерадіокомпанію «Бриз» і сайт «Kerch.FM»<sup>35</sup>.

В Чернівцях влада закрила телеканал ТВА<sup>36</sup>.

В Кременчуці місцева влада намагається перебрати в комунальну власність незалежний телеканал «Візит», мер грубо висловлюється на адресу журналістів<sup>37</sup>, а представники влади виганяють журналістів з власних прес конференцій.<sup>38</sup>

Особливо варто відмітити випадки репресій проти журналістів, які борються за свої права.

Редакторам сайту УНІАН<sup>39</sup> Олександрю Волинському, Любові Жаловазі, Валентині Романенко, Роману Романюку, а також завідувачці відділом економіки Тетяні Майданович оголосили наказ про переміщення у новостворений відділ телевізійного моніторингу. Раніше ці журналісти публічно виступили проти порушення професійних стандартів в УНІАН. Журналістів замкнули в кімнаті і утримували кілька годин, змушуючи підписати, що вони ознайомлені з наказом про їхнє переведення в інший відділ, який знаходиться на території заводу. Приміщення корпусу (коридори, туалети та інші місця загального користування) є частково освітленими. Зокрема, не освітлені коридори, шлях до санвузла та сходові клітки. Підвісні стелі у коридорі безпосередньо біля дверей орендованого офісу частково розібрані, з них звисає неізольована електропроводка та інші деталі комунікаційного обладнання. Редактори сайту УНІАН розцінили таке рішення як переслідування за виступи проти цензури та критику керівництва агентства. На захист журналістів встали спілки (вони є членами НМПУ), в тому числі і міжнародні. Протягом тривалого часу влада відмовлялася реагувати на очевидні порушення, потім під тиском журналістів все таки були розпочаті дії. Держінспекція з питань праці виявила порушення у ТОВ «УНІАН»<sup>40</sup>. Справа про незаконні дії УНІАН проти працівників перебуває в суді.

На Харківщині в Сахновщинській газеті «Колос»<sup>41</sup> районна та селищна ради змінили склад засновників і виключили трудовий колектив, який з 1995 року був співвласником газети, призначили діючого головного редактора Галину Пархоменко спочатку виконуючим обов'язки, а потім взагалі звільнили з роботи. Причиною загострення конфлікту журналісти назвали намагання укласти угоду відповідно до Закону «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації».

---

<sup>35</sup> НМПУ заявляє, що керченська влада комплексно знищує ТРК «Бриз» <http://maidanua.org/monitor/reports/view/436>

<sup>36</sup> Телеканал ТВА вже тиждень поза ефіром. Журналісти протестують, ОДА «вмиває руки». <http://maidanua.org/monitor/reports/view/425>

<sup>37</sup> У Кременчуці власник телекомпанії «Візит» заявляє про спробу рейдерства <http://maidanua.org/monitor/reports/view/377>

<sup>38</sup> Нардеп-регіонал вигнав зі своєї прес-конференції журналістку кременчуцької газети «Програма Плюс» <http://maidanua.org/monitor/reports/view/361>

<sup>39</sup> В УНІАН редакторів, які раніше заявляли про цензуру, «перемістили» в інший відділ <http://imi.org.ua/news/41523-v-unian-redaktoriv-yaki-ranishe-zayavlyali-pro-tsenzuru-peremistili-v-inshiy-viddil.html>

<sup>40</sup> Держінспекція з питань праці виявила порушення у ТОВ «УНІАН» <http://nmpu.org.ua/2013/11/derzhinspektsiya-z-pytan-pratsi-vyavyla-porushennya-u-tov-unian/>

<sup>41</sup> Харківські журналісти заявляють про збільшення тиску на представників ЗМІ <http://imi.org.ua/news/40913-harkivski-jurnalisti-zayavlyayut-pro-zbilshennya-tisku-na-predstavnikiv-zmi.html>

## 6. СУДОВА ПРАКТИКА

Європейський Суд з прав людини оголосив 10 жовтня 2013 року рішення у справі «Делфі АС» проти Естонії» (*Delfi AS v. Estonia*, № 64569/09)<sup>42</sup>. У ній Страсбурзький Суд визнав, що залучення організації-заявника до цивільно-правової відповідальності за образливі коментарі, залишені читачами на її новинному порталі, не є порушенням свободи слова, яка гарантована статтею 10 Європейської Конвенції.

Це рішення напевно буде використано в судовій практиці в Україні у випадках, подібних позову Олександр Сиволапенко та ТОВ «Євротрансгруп» до видавництва «Юстініан» та приватного підприємства «Українська правда», яку 14 лютого 2013 року розглянув Апеляційний суд міста Києва. Своїм рішенням апеляційний суд зобов'язав власників сайтів «Юстініан» та «Українська правда» спростувати інформацію, розміщену в зоні вільного доступу, а саме у коментарях.<sup>43</sup>

21 травня суд Дніпровського району в м. Києві виніс ухвалу на користь компанії St Sophia Homes. Згідно з рішенням суду<sup>44</sup>, власник форуму, який об'єднує жителів одного зі столичних будинків, повинен сплатити St Sophia Homes 14 млн грн.

Протягом року виносилася значна кількість рішень судів, якими не задовольнялися позови про значні суми відшкодування ЗМІ за поширення неправдивих відомостей. Загалом рішення в справах «влада проти журналістів» виносилися на користь журналістів 11 разів, на користь влади 5 разів. Ще 6 справ перебувають на розгляді.

Бували випадки, коли носії владних повноважень, які подавали позови проти журналістів, відкликали їх (як правило, після протестів і гучних кампаній в ЗМІ).

Показовим є випадок, коли Луцький міськрайонний суд 21 червня 2013 р. відмовив<sup>45</sup> у задоволенні позову трьох працівників волинської міліції «ціною» у 100 тисяч гривень до найтиражнішої газети регіону «Волинь-нова», журналіста видання та адвоката.

Позов депутата-регіонала Віталія Журавського до житомирських та всеукраїнських ЗМІ суддя Шевченківського суду міста Києва Дмитро Мальцев залишив без задоволення<sup>46</sup>. Журавський вимагав спростувати інформацію про те, що він є найбільшим порушником виборчого законодавства на Житомирщині.

22 березня 2013 року Ленінський районний суд Севастополя припинив провадження<sup>47</sup> у справі севастопольського кореспондента інформаційного агентства «Но-

---

<sup>42</sup> ЄСПЛ вирішив, що власник сайту може нести відповідальність за коментарі читачів <http://khp.org/index.php?id=1381445527>

<sup>43</sup> «Українську правду» зобов'язали спростувати коментар на сайті <http://khp.org/index.php?id=1361382636>

<sup>44</sup> Суд хоче стягнути з власника київського інтернет-форуму 14 млн грн <http://watcher.com.ua/2013/05/23/sud-hoche-styahnuty-z-vlasnyka-kyivskoho-internet-forumu-14-mln-hrn/>

<sup>45</sup> Волинські міліціонери програли дифамаційний процес газеті та адвокату <http://khp.org/index.php?id=1371992949>

<sup>46</sup> «Перший житомирський» виграв суд у нардепа Журавського: позов депутата залишили без задоволення <http://www.1.zt.ua/themes/rizne/pershiy-zhitomirskiy-vigrav-sud-u-nardepa-zhuravskogo-pozov-deputata-zalishili-bez-zadovolennya.html>

<sup>47</sup> Міністр оборони передумав судитися з кримською журналісткою. Суд закрит справу <http://olden.imi.org.ua/news/ministr-oboroni-peredumav-suditisa-z-krimskoyu-zhurnalistkoyu-sud-zakriv-spravu>

вий регіон» Яніни Васьковської, з якої міністр оборони України Павло Лебедев просив стягнути 10 тис. доларів, звинувачуючи її в причетності до публікації агентства, яка завдала шкоди його репутації і причинила моральні страждання.

Начальник Дніпровського районного відділу міліції м. Херсон Володимир Мартиненко відкликав позов<sup>48</sup> до редактора інтернет-видання «Херсонська правда» Тараса Бузака щодо стягнення 100 тисяч гривень моральної шкоди через публікацію новини «Вчора на углу улиц Перекопская и Черноморская стреляли», яка була опублікована на сайті 19 листопада 2012 року.

21 лютого 2013 року Северодонецький міський суд Луганської області вирішив закрити<sup>49</sup> провадження у справі журналіста та громадського активіста з Луганщини Олексія Светікова — через те, що позивач відмовився від позову.

У задоволенні позову до газети «Новини Тростянецьчини: Тиждень» відмовили<sup>50</sup> секретарю Тростянецької міської ради Аліні Шацькій. Чиновниця вимагала спростування не фактів, а «неправильної оцінки фактів та використання відомостей, що не відповідають дійсності, ганьблять її честь, гідність та репутацію серед представників місцевої громади».

Були і випадки, коли представники органів влади вигравали суди проти ЗМІ і журналістів.

20 червня Центральний районний суд Сімферополя частково задовольнив<sup>51</sup> вимоги першого віце-прем'єра Криму Павла Бурлакова до інтернет-видання «Аргументы недели-Крым» і журналістки, члена Незалежної медіапрофспілки України Ганни Андрієвської. Згідно з рішенням суду, відповідач по справі — ДП «Аргументы недели-Крым» зобов'язаний видалити з сайту інтернет-видання статтю «Гуртожиток як прихисток для кримських VIPів. Історія Павла Бурлакова» і також знищити наявні у журналіста матеріали, які містять конфіденційну інформацію про першого віце-прем'єра. Також суд зобов'язав ДП «Аргументы недели-Крым» виплатити чиновнику 3 тисячі гривень в якості компенсації за моральну шкоду та сплатити судові витрати в сумі 573,50 грн.

Особливо варто відмітити судовий процес Запорізький водоканал проти Василенка, в чинному вироку якого фігурує таке формулювання<sup>52</sup>: «Заборонити ТОВ «Медіакомпанія «Слово», ... Василенко Ірині Андріївні (шеф-редактор «Суботи плюс» — ред.)... Василенку Богдану Юрійовичу (головний редактор, автор матеріалу — ред.) поширювати будь-яким чином (у тому числі і в розмовах з якими-небудь особами) недостовірну (на думку суду — ред.) інформацію».

---

<sup>48</sup> Херсонський міліціонер, що вимагав у суді від журналіста 100 тис грн, відкликав свій позов <http://olden.imi.org.ua/news/khersonskii-militsioner-shcho-vimagav-u-sudi-vid-zhurnalista-100-tis-grn-vidklikav-svii-pozov>

<sup>49</sup> Просив мільйон та передумав <http://khp.org/index.php?id=1361745269>

<sup>50</sup> Суд відмовив секретарю міськради у задоволенні позову про спростування оціночних суджень <http://irrp.org.ua/news/rpdi/2946-sud-vdmoviv-sekretaryu-mskradi-u-zadovolenn-pozovu-pro-sprostuvannya-osnochnih-sudzhen.html>

<sup>51</sup> Віце-прем'єр Криму виграв суд у журналістки — її колеги готують акцію <http://www.telekritika.ua/pravo/2013-06-20/82659>

<sup>52</sup> Фабрика абсурду: Суд заборонив журналісту говорити про «Водоканал» <http://ua.comments.ua/politics/204517-fabrika-absurdu-sud-zaboroniv.html>

Суди досі відмовляються<sup>53</sup> перекваліфікувати справи про напади на журналістів зі ст. ККУ 296 (хуліганство) на ст. 171 (перешкоджання журналістській діяльності).

### 7. ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ СТАТТІ 171

За перші півроку 2013 за даними Генеральної Прокуратури України<sup>54</sup> було порушено 117 кримінальних проваджень щодо перешкоджання законній діяльності журналістів, з них 69 справ були закриті, і тільки 3 спрямовані до суду. Найбільше проваджень порушено у Києві — 13 проваджень та Донецьку — 10. В Сумській, Тернопільській, Чернівецькій, Чернігівській та Житомирській областях не було порушено жодного провадження.

В 2013 році українські журналісти завдяки протестам створили прецедент покарання нападників за 171 статтею Кримінального кодексу<sup>55</sup>. Це покарання в судовому порядку нападників, які побили 18 травня в центрі Києві журналістів Ольгу Сніцарчук і Влада Содея.

Однак голова Незалежної Медіа Профспілки Юрій Луканов, вважає<sup>56</sup>, що «це виняток, який підтверджує правило».

Тільки після цього виняткового випадку справи по статті 171 було висунуте звинувачення особі, що напала на херсонських журналістів Олександра Тарасова та Валерія Миронюка<sup>57</sup>. До того на вимогу журналістів міліція відкривала кримінальне провадження, а потім тричі закривала його, мотивуючи це відсутністю доказів. Тим часом, інциденти були зафіксовано на відео, з якого чітко видно, що журналістів били і перешкоджали їхній роботі.

У квітні 2013 року Міністерством внутрішніх справ України серед співробітників була розповсюджена пам'ятка<sup>58</sup> «Взаємодія міліціонера з Медіа», в якій наводиться приклад застосування статті 171 Кримінального кодексу України. Зокрема: «Науково-практичний коментар трактує перешкоджання, як протиправне створення будь-яких перепон, обмежень, заборон щодо одержання, використання, поширення та зберігання інформації окремим журналістом (журналістами) чи засобом масової інформації». Однак і досі справи за статтею 171 відкриваються переважно, щоби на якийсь час знизити напругу навколо резонансного випадку, а потім або тихо закриваються, але рухаються роками.

---

<sup>53</sup> Закриття справи про побиття фотожурналіста Віталія Лазебника є ганьбою для міліції — НМПУ <http://www.telekritika.ua/pravo/2013-10-14/86698>

<sup>54</sup> Права журналістів порушуються, але у двох третинах випадків справи закриваються <http://www.poryad.com/?p=21303>

<sup>55</sup> Суд над Тігушком. Епізод останній: ВИРОК [http://video.telekritika.ua/show/podii/1631-sud\\_nad\\_titushkom\\_epizod\\_ostannij\\_virok\\_02.09.2013](http://video.telekritika.ua/show/podii/1631-sud_nad_titushkom_epizod_ostannij_virok_02.09.2013)

<sup>56</sup> Голова НМПУ розповів у Брюсселі про рабські умови праці журналістів в Україні <http://nmpu.org.ua/2013/09/lukanov-do-zhurnalistiv-v-ukrajini-stavlyatsya-yak-do-rabiv/>

<sup>57</sup> Справу про напад на журналістів у Херсоні передано до суду <http://nmpu.org.ua/2013/09/spravu-pro-napad-na-zhurnalistiv-u-hersoni-peredano-do-sudu/>

<sup>58</sup> Редакція Інформаційного агентства «Поряд з вами» стурбована діями міліціантів, які виходять за межі їхніх повноважень <http://www.poryad.com/?p=21834>

## 8. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Верховній Раді України прийняти Закони:

- № 0944 про внесення змін до Закону України «Про рекламу»,
- № 0947 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про інформацію» (у новій редакції) та Закону України «Про доступ до публічної інформації»,
- № 1076 «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України»,
- № 2600 «Про реформування друкованих засобів масової інформації»,
- № 2142 «Про внесення змін до Закону України «Про захист суспільної моралі» (щодо державного нагляду)»
- № 2829 про внесення змін до Закону України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення»,
- при прийнятті Закону України «Про свободу мирних зібрань» (№ 2508а) передбачити у тексті, що він не поширюється на індивідуальні акції окремих осіб, пов'язані з реалізацією ними права на свободу вираження поглядів.

2. Генеральній Прокуратурі України: припинити тривалу практику перекваліфікації в хуліганство або закриття справ, порушених по статті ККУ 171.

3. Генеральній прокуратурі України: посилити контроль за дотриманням права на свободу вираження поглядів та прав журналістів; ретельно розслідувати кожен випадок втручання посадових осіб у діяльність ЗМІ та рекламних підприємств.

4. Міністерству внутрішніх справ України: роз'яснити (оприлюднивши відповідне роз'яснення на офіційному сайті МВС і через пресу) співробітникам міліції, що проведення окремими особами будь-яких індивідуальних акцій не може вважатися «мирним зібранням» і, відтак, перешкоджання таким акціям, притягнення до адміністративної відповідальності за ст. 185-1 КУпАП є безпідставним і неприпустимим.

---

---

## VIII. СВОБОДА МИРНИХ ЗІБРАНЬ

### 1. ВСТУП

За 2013 рік не відбулося змін в законодавчій базі, яка гарантує громадянам України право на мирні зібрання. Вся законодавча база описана в нашому річному звіті за 2012 рік<sup>2</sup>.

У 2013 році було винесено рішення Європейського суду з прав людини у справі «Веренцов проти України»<sup>3</sup>. ЄСПЛ визнав, що справа свідчить про структурну проблему, а саме законодавчу прогалину, яка стосується свободи зібрань, що залишилася в Україні з радянських часів.

«Суд запропонував Україні терміново реформувати законодавство та адміністративну практику для того, щоб заснувати вимоги для організації і проведення мирних демонстрацій, а також підстави для їхнього обмеження», — зазначили в ЄСПЛ.

У справі «Шмушкович проти України»<sup>4</sup> було винесено аналогічне рішення. В обох справах ЄСПЛ звернув увагу на нечинність старого радянського законодавства та необхідність законодавчого забезпечення свободи мирних зібрань в Україні.

На розгляді Верховної Ради України перебував законопроект № 2450 «Про мирні зібрання». Навесні законопроект було знято з розгляду, на наше публічно висловлене прохання пояснити причини зняття профільний комітет Верховної Ради відповіді не дав.

Натомість в Верховній Раді було зареєстровано два законопроекти «Про свободу мирних зібрань» № 2508а та 2508а-1. Перший був розроблений за активної участі партнерства «За свободу мирних зібрань»<sup>5</sup>. Наша позиція<sup>6</sup> по законопроекту була більшою частиною врахована в № 2508а. Другий законопроект не є суттєво відмінним від першого.

На момент написання звіту обидва законопроекти на засіданнях ВР не розглядалися.

---

<sup>1</sup> Підготовлено Наталією Зубар та Олександром Севериним, ГО Інформаційний центр «Майдан Моніторинг». Детальніше дивись: <http://maidanua.org/monitor/page/index/1>

<sup>2</sup> Свобода мирних зібрань в Україні в 2012 <http://maidanua.org/2013/03/natalka-zubar-oleksandr-severyn-svoboda-murnyh-zibran-v-ukrajini-v-2012/>

<sup>3</sup> *Case of Vyerentsov v. Ukraine* <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-118393>

<sup>4</sup> *Case of Shmushkovych v. Ukraine* <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-128050>

<sup>5</sup> Партнерство «За свободу мирних зібрань» <http://piket.helsinki.org.ua/>

<sup>6</sup> ІЦ «Майдан Моніторинг»: Правові позиції щодо законопроекту № 2508а «Про свободу мирних зібрань» <http://maidanua.org/2013/07/its-majdan-monitorynh-pravovi-pozytsiji-schodo-zakonoproektu-2508-pro-svobodu-murnyh-zibran/>

## 2. СТАТИСТИЧНІ ДАНІ

На початку 2013 року ми опитали<sup>7</sup> ради 567 міст та селищ міського типу України. Відповіді надали 492 ради. Згідно з отриманими відповідями в 2012 році було проведено 16 392 зібрань в 406 містах України (таким чином наша оцінка кількості мітингів від 10-04-2012<sup>8</sup> виявилася дуже точною).

З відповідей виходить, що в 2012 році:

— в 90 містах діяли незаконні місцеві «порядки» проведення мирних зібрань,

— в 65 містах місцева влада подавала до суду на заборону мирних зібрань,

В 199 містах керувалися актом неіснуючої тоталітарної держави СРСР (указом Президії ВР СРСР № 9306-ХІ від 28.07.88 «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР»). В 205 не керуються. Решта рад не надали прямої відповіді.

В 48 містах місцева влада встановила обмеження для участі у мирних зборах за віком.

В 86 містах не проводилося жодного мирного зібрання за рік.

У 12 містах заборонялося використовувати плакати, транспаранти, прапори тощо.

Найбільша активність по проведенню мирних зібрань спостерігається в малих містах з населенням 10–100 тисяч мешканців. Там, де суди виносять рішення про заборону мітингів, кількість мітингів — менша, тобто суди успішно виконують роль демомотиватора.

Міліцейська статистика по кількості «масових заходів», як і раніше, не має жодних кореляцій з даними міськрад про кількість повідомлень про мирні зібрання.

За 2013 рік ми задокументували на інтерактивній карті 61 випадок обмеження права на мирні зібрання, які носили суспільно-резонансний характер. Для порівняння — за весь 2012 рік ми задокументували 93 випадки. Вже другий рік спостереження найбільша кількість повідомлень про заборони мирних зібрань приходиться на липень. Однак треба відзначити, що порушення в кінці року, пов'язані з Євромайданом в Києві, були найбільш брутальними якісно, а не кількісно.

Найбільше повідомлень про заборони мирних зібрань в 2013 році стосуються Києва.

## 3. ОБМЕЖЕННЯ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

### 3.1. Місцеві нормативні акти про порядок організації і проведення мирних зібрань

Наше дослідження встановило, що 199 з 567-х міських та селищних рад населених пунктів України, з них 12 (в 2012 році — 13) міських рад обласних центрів України

---

<sup>7</sup> Карти (не)свободи мирних зібрань в Україні <http://maidanua.org/2013/05/natalka-zubar-oleksandr-severyn-karty-nesvobody-myrynh-zibran-v-ukrajini/>

<sup>8</sup> Скільки ж все таки в Україні відбувається мирних зібрань? А «акцій протесту»? <http://maidanua.org/2012/04/skilly-zh-vse-taky-v-ukrajini-vidbuvajetsya-myrynh-zibran-a-aktsij-protestu/>



(Вінниця, Дніпропетровськ, Донецьк, Луганськ, Одеса, Сімферополь, Суми, Тернопіль, Харків, Херсон, Черкаси, Чернівці) у питаннях організації і проведення мирних зібрань керуються указом Президії ВР СРСР № 9306-XI від 28.07.88 «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР».

Деякі органи місцевого самоврядування виправдовують застосування ними цього указу посиланням на лист Міністерства юстиції України від 16.11.09 № 1823-0-1-09-18, відтак ми запропонували Мін'юсту негайно публічно заявити про скасування чи то відкликання того листа. На жаль, на сьогодні розуміння з боку Міністерства ми не знайшли.

Кілька органів місцевого самоврядування повідомили, що у питаннях мирних зібрань вони керуються постановою ВР УРСР «Про невідкладні заходи по зміцненню законності і правопорядку у республіці» від 29.11.90, пунктом 3 якої встановлювалося дозвільний принцип мирних зібрань, які були можливі лише «у неробочий час, вихідні дні та у спеціально відведених містах».

У Першотравенську Дніпропетровської області своє рішення від 2011 року затвердити «Положення про проведення масових заходів»<sup>9</sup> обґрунтували цією постановою ВР УРСР, а само положення містило, зокрема, таке: «серед факторів, що негативно впливають на забезпечення правопорядку та внутрішньої безпеки в державі — масові порушення трудової дисципліни, несанкціоновані мітинги і демонстрації, пікетування, наруга і глум над пам'ятниками і меморіалами учасникам Жовтневої революції».

Наразі в Україні відсутній офіційний перелік актів колишнього СРСР, які вважаються державою чинними відповідно до Постанови ВР України № 1545-XII 1991 року, що обмежує право громадян України знати про свої права і обов'язки, суперечить фундаментальному принципу правової визначеності, порушує право на інформацію, призводить до непорозумінь в адміністративній практиці та судочинстві. Наші звернення до Міністерства юстиції та Президента України не отримали належної реакції: перелік дотепер не створено. У 2012 році ВАСУ залишив без розгляду позовну заяву до ВР України щодо визнання Постанови недійсною, через що до Європейського суду з прав людини подано скаргу про порушення ст. 6 ЄКПЛ («право на справедливий суд»).

### 3.2. Неправомірне втручання органів місцевого самоврядування

На початку 2013 року у 90 населених пунктах з числа 492-х обласних, районних центрів та міст обласного підпорядкування (18%) рішеннями органів місцевого самоврядування чи то їх виконавчих органів діяли місцеві «положення» та «порядки» з питань організації і проведення мирних зібрань. Повний список міст можна побачити на карті<sup>10</sup>.

Крім принципової неправомірності затвердження, що було детально висвітлено в звіті за 2012 рік, практично всі згадані місцеві нормативні акти містять антиконституційні положення щодо визначення строку завчасного повідомлення про прове-

---

<sup>9</sup> У Першотравенську досі захищають трудову дисципліну від мітингуючих <http://maidanua.org/monitor/reports/view/365>

<sup>10</sup> Майдан Моніторинг: Як (і де) прокуратура захищає свободу мирних зібрань <http://maidanua.org/2013/09/majdan-monitoringh-yak-i-de-prokuratura-zahyschaje-svobodu-myrnyh-zibran/>

дення мирних зібрань, накладають на організаторів та учасників обов'язки, не передбачені Конституцією та законами, обмежують територію проведення зібрань, час проведення зібрань, вік та кількість організаторів, обмежують свободу вираження, забороняючи використання гучномовців, плакатів, транспарантів тощо. Особливий випадок — у м. Бережани Тернопільської області, де організаторів зібрань зобов'язали «робити внесок до спеціального фонду»<sup>11</sup>.

Серед місцевих порядків можна зустріти таке:

- в мирних зібраннях можуть брати участь тільки особи, старші 18 років — так вважають в міськрадах 48 адміністративних центрів України (обмеження реалізації права за віком),
- прапори і транспаранти мають бути погоджені з виконкомом — 12 міськрад (обмеження реалізації взаємопов'язаного з правом на мирні зібрання права на свободу вираження),
- мирне зібрання мають організувати не менше трьох осіб — 10 міськрад (обмеження за кількістю ініціаторів),
- не дозволяється використання гучномовців — 9 міськрад (обмеження реалізації взаємопов'язаного з правом на мирні зібрання права на свободу вираження),
- на зібрання видається якийсь «дозвіл» — 3 міськради (одна з них з міста Держинськ вимагала «Копії рішень про дозвіл на проведення зібрань направляти у міські відділи СБУ та управління МВС в Донецькій області, прокуратуру міста.»; СБУ вимагають повідомляти про зібрання також в місті Свердловськ),
- обмеження обґрунтовуються нестачею «площі». В Обухові встановлено обмеження в метрах на проведення зібрань біля владних установ, підприємств, організацій.

Місцеві порядки є як мінімум в 3 містах, де мітинги взагалі не проводилися в 2012 році, а в одному з них — селищі міського типу Розівка в Запорізькій області на 3537 мешканців, — за повідомленням місцевої ради, зібрань не проводилося з 2002 року. І при цьому та сама рада прийняла рішення про обмеження місця для зібрань місцевим аеродромом<sup>12</sup>.

### 3.3. Комунікація з органами прокуратури про скасування місцевих порядків

В 2013 році ми запропонували Генеральній прокуратурі забезпечити належну реакцію прокуратур всіх населених пунктів, де органи місцевого самоврядування припустилися виходу за межі законної компетенції і порушення права на мирні зібрання.

Згідно з законом, прокуратура має відповідати на всі звернення. Однак, відсутність таких відповідей є відомою і звичною проблемою. Наводилися офіційні дані<sup>13</sup> про менше 2% відповідей прокуратур на звернення громадян. В нас же тільки 9 міських прокуратур з 90-ти (або 10%) поки що не відповіли взагалі.

---

<sup>11</sup> Мирні зібрання. У Бережанах за реалізацію конституційного права .... треба платити <http://maidanua.org/2013/04/myrni-zibrannya-u-berezhana-h-za-realizatsiyu-konstytutsijnoho-prava-treba-platyty/>

<sup>12</sup> Мітингувати можна... на аеродромі <http://maidanua.org/2013/03/mitynhuvaty-mozhna-na-aerodromi/>

<sup>13</sup> Ефективність діяльності Генпрокуратури складає... 1,9% <http://maidanua.org/static/news/2011/1312810727.html>

Станом на 9 листопада 2013 поточний підсумок наших комунікацій з прокуратурами стосовно місцевих порядків обмеження свободи мирних зібрань виглядає в цифрах так:

Порядок чи положення скасуване	33
Прокуратора внесла подання на скасування	21
Триває листування	19
Отримана відмова	8
Нема реакції	9

Комунікація продовжуватиметься до повного скасування всіх місцевих порядків. Уся комунікація оприлюднюється оперативно на сайті Майдан. В середньому одне скасування вимагає 3 раундів листування з органами прокуратури.

### 3.4. Реакція Верховної Ради

В результаті тривалої комунікації з Верховною Радою на офіційному сайті в розділі «законодавство» проти 9306-XI «Указ президії верховної ради СРСР „Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР“» зникла позначка «чинний».

Апарат Верховної Ради повідомив нам, що поділяє нашу «стурбованість з приводу стану правозастосовної діяльності органів місцевого самоврядування з питань реалізації права на мирні зібрання»<sup>14</sup>.

## 4. СУДОВІ ЗАБОРОНИ МИРНИХ ЗІБРАНЬ

Згідно з даними Єдиного державного реєстру<sup>15</sup> судових рішень за 11 місяців 2013 року суди винесли 266 рішень про обмеження права на мирні збори в Україні. У порівнянні з 2012 роком ця кількість знизилася (в 2012 році — 313). Лідером за кількістю заборон залишається Харківська область (35 постанов про заборону; при цьому суди у Харкові 100% рішень ухвалювали на користь органів влади, як і раніше). Далі йдуть Автономна Республіка Крим (21 заборона), Дніпропетровська область (21 заборона) та місто Київ (18 заборон).

В 2013 році суди в Україні задовольнили 83% позовів місцевих органів влади про заборону мирних зібрань, цей відсоток повернувся на рівень 2010 року.

---

<sup>14</sup> В Апараті ВРУ «поділяють стурбованість», але не дуже активно <http://maidanua.org/2013/09/v-aparati-vru-podilyayut-sturbovanist-ale-ne-duzhe-aktyvno/>

<sup>15</sup> Реєстр постанов адміністративних судів за позовами про заборону мирних зібрань за 2013 рік <http://pravo.org.ua/component/content/article/163-maxwidth/2012-04-21-15-17-54/1311-reiestr-sudovykh-rishen-uspravakh-pro-zaboronu-myrynykh-zibran-za-2013-rik.html>

Рік	Відсоток задоволених позовів органів влади
2010	83%
2011	89%
2012	88%
2013	83%

В 65 з 492 адміністративних центрів України в 2012 місцева влада подавала до суду на заборону мирних зібрань. Судові постанови, які обмежили право на мирні зібрання, ухвалені виключно в містах, де діють місцеві порядки.

Ця статистика показує явну зворотню залежність кількості мирних зібрань від кількості судових позовів місцевої влади про обмеження мирних зібрань.

#### 4.1. Адміністративні арешти по статті КУпАП 185-1

В 2013 році були випадки накладення адміністративного арешту на організаторів мирних зібрань.

10 квітня 2013 року<sup>16</sup> в Нових Петрівцях (більше відомих як Межигір'я, де розташована резиденція Президента Януковича) були затримані 4 людей і журналісти каналу ТВі, які намагалися перевірити, чи є там повінь, під приводом боротьби з якою партією «Демократичний Альянс» заборонили мітинг (повені там не було). Київський окружний адміністративний суд на підставі ст. 185-1 Кодексу адміністративних правопорушень наклав адмінарешт на Макисма Панова на 7 днів. Адмінштрафи отримали Василь Гацько і Андрій Богданович. А 13 квітня 2013 року<sup>17</sup> за організацію цього ж «походу на Межигір'я» голові «Демократичного альянсу» Василю Гацьку дали 5 днів арешту.

22 липня 2013 року<sup>18</sup> в Києві організатору Врадіївської ходи Василю Любарцю дали 10 днів арешту за порушення правил проведення мирних зборів. В справі також фігурувала заборона брати участь в мітингах «...і іншим особам».

Враховуючи відсутність законодавчого акту про порядок організації і проведення мирних зібрань, застосування ст. 185-1 КУпАП у випадках, не пов'язаних з порушенням конституційної норми про необхідність завчасного повідомлення чи з порушенням мирного характеру зібрань, є безпідставним.

#### 4.2. Підстави судових заборон мирних зібрань

До безперечно позитивних чинників забезпечення свободи мирних зібрань в Україні слід віднести появу Довідки щодо вивчення та узагальнення практики застосу-

<sup>16</sup> 7 днів арешту за непроведене мирне зібрання! <http://maidanua.org/monitor/reports/view/375>

<sup>17</sup> Організатора протесту під Межигір'ям посадили на 5 днів <http://maidanua.org/monitor/reports/view/376>

<sup>18</sup> Судовий «плюралізм»: інший суддя того ж суду засудив ініціатора Врадіївської ходи до арешту <http://maidanua.org/monitor/reports/view/415>

вання адміністративними судами законодавства під час розгляду та вирішення впродовж 2010–2011 років справ стосовно реалізації права на мирні зібрання (постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 6 від 21.05.12), до якої увійшли деякі наші минулорічні пропозиції.

Оскільки пунктом 2 вказаної постанови Пленуму ВАСУ постановлялося довести Довідку до відома суддів апеляційних та окружних адміністративних судів, ми провели відповідне опитування, під час якого Кіровоградський окружний адміністративний суд сповістив, що Довідка до нього не надходила, Вінницький окружний адміністративний суд та Харківський апеляційний адміністративний суд відмовилися повідомити, чи були ознайомлені з Довідкою судді цих судів. Житомирським, Івано-Франківським, Тернопільським та Черкаським окружними адміністративними судами, Дніпропетровським та Одеським апеляційними адміністративними судами відповідей надано не було.

Досі трапляються випадки прийняття адміністративними судами рішень, які суперечать як і висловленим у Довідці правовим позиціям ВАСУ, так і взагалі здоровому глузду. У деяких випадках суди дотепер застосовують вищевказаний «указ Президії ВР СРСР № 9306-ХІ від 28.07.88».

Більш того, в ухвалі самого Вищого адміністративного суду України від 23.01.13 за позовом КМДА до об'єднання «Союз „Чорнобиль Україна«» було вказано, що органи місцевого самоврядування нібито самі можуть встановлювати строки завчасного повідомлення про мирні зібрання.

Серед судових рішень 2013 року варто відзначити постанову Рівненського окружного адміністративного суду від 16 квітня 2013<sup>19</sup> з формулюваннями: «Організаторами даних заходів не дотримано вимоги Указу Президії Верховної Ради Союзу Радянських Соціалістичних Республік «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій СРСР».

Дніпропетровський окружний адміністративний суд 21 березня 2013 року<sup>20</sup> заборонив пікет біля обласної прокуратури, оскільки вважає, що там немає для цього місця. «Біля приміщення прокуратури немає будь-яких майданчиків, на яких могла би безперешкодно і безпечно збиратися певна кількість людей», — виписано у судовому рішенні.

Шедевром стало рішення Київського окружного адміністративного суду<sup>21</sup>, який заборонив проводити мирні збори 10 квітня 2013 біля резиденції Президента України в селищі Нові Петрівці. Причина — саме в цей день планується провадити ліквідацію наслідків весняного паводку на місці акції, а мітингуючі можуть порушити права жителів села — перешкодити прибиранню.

В Харкові в листопаді суд обмежував право на мирні збори<sup>22</sup> з метою запобігання поширенню інфекційних хвороб, але, коли треба було провести провладний мі-

---

<sup>19</sup> Рівнянам хотіли заборонити пікет посилаючись на радянський указ <http://maidanua.org/monitor/reports/view/378>

<sup>20</sup> Пікетувати Дніпропетровську прокуратуру не можна, бо там немає спеціального майданчика <http://maidanua.org/monitor/reports/view/367>

<sup>21</sup> Суд заборонив дорожній протест під офісом Президента <http://maidanua.org/monitor/reports/view/372>

<sup>22</sup> На підставі неправового рішення міськради Харкова суд заборонив мітинг <http://maidanua.org/monitor/reports/view/506>

тинг, загроза інфекційних хвороб зникла, і рішення було скасоване. З кінця листопада 2013 року в Харкові не було заборонено судом жодного мітингу, а міліція зразково виконувала<sup>23</sup> обов'язки по охороні мирних зібрань Євромайдану.

21 грудня Рівненський окружний адміністративний суд заборонив проведення акції біля стін Рівненської ОДА<sup>24</sup>, виходячи із вимог Указу часів СРСР і мотивуючи тим, що акція заважатиме праці працівників ОДА.

#### 4.3. Спеціальні випадки

Продовжується ганебна практика винесення судових рішень про обмеження реалізації права на мирні зібрання не лише ініціаторам конкретних зібрань, а невизначеному колу осіб («...і всім іншим особам, які реалізують право на мирні зібрання»), що суперечить чи не всім принципам адміністративного судочинства, порушує право «інших осіб» знати про обмеження свого права, позбавляє їх можливості захистити свої права.

Ми опитали органи місцевого самоврядування всіх обласних центрів України, міст Києва та Севастополя щодо того, чи ініціювали вони протягом останніх років позови про обмеження права на мирні зібрання необмеженому колу осіб (тобто «всім іншим особам...», «...та іншим суб'єктам» тощо). Всі документи тут<sup>25</sup>. З Дніпропетровська повідомили про 11 таких випадків протягом 2010–2013 років, з Одеси — про 2. Чітко заявили про те, що таке не практикують — Вінниця, Ужгород, Івано-Франківськ, Луцьк, Миколаїв, Рівне, Харків, Херсон, Черкаси, Севастополь. Самоврядувальники інших міст не відповіли по суті.

Стосовно Києва: у КМДА було запитано про те, «чи ініціювалися міською радою (виконавчим комітетом міської ради) протягом 2010–2013 років судові позови про обмеження реалізації права на мирні зібрання необмеженому колу осіб («іншим особам, які реалізують право на мирні зібрання», «всім суб'єктам, які реалізують право на мирні зібрання» тощо)? Якщо так, то скільки?».

КМДА від відповіді на запитання спочатку ухилилася, а потім почала стверджувати, що «усі позовні вимоги стосувалися конкретних осіб», хоча рішення судів за позовами КМДА свідчать про протилежне.

28 лютого 2013 року<sup>26</sup> окружний адміністративний суд Києва заборонив мітингувати під Генеральною прокуратурою на рік. 13 червня 2013 року<sup>27</sup> той же суд встановив обмеження реалізації права на мирні зібрання (пікетування, пішої ходи, демонстрацій, мітингів, зборів та інших категорій мирних зібрань) шляхом заборони ОСОБА\_1, ОСОБА\_2 та іншим суб'єктам у місті Києві по вулиці Лютеранській та Банковій.

---

<sup>23</sup> Євромайдан. Харків подякував міліціонерам Харкова за професійну і якісну охорону громадських заходів <http://maidanua.org/2013/12/evromajdan-harkiv-podyakuvav-militsioneram-harkova-za-za-profesijnu-i-yakisnu-ohoronu-hromadskiyh-zahodiv/>

<sup>24</sup> Рівненський окружний адміністративний суд заборонив мирне зібрання на основі указу СРСР <http://maidanua.org/monitor/reports/view/520>

<sup>25</sup> Олександр Северин: «...і всім іншим особам» <http://maidanua.org/2013/08/58393/>

<sup>26</sup> Під ГПУ заборонили мітингувати — на рік <http://maidanua.org/monitor/reports/view/358>

<sup>27</sup> Київський окружний адміністративний суд заборонив мітингувати до кінця року на Банковій і Лютеранській. Всім <http://maidanua.org/monitor/reports/view/398>

19 липня 2013 року<sup>28</sup> той же суд заборонив народному депутату від «УДАР» Сергію Капліну проводити та організовувати акції до кінця липня. Таке рішення суд аргументував тим, що в ці дні заплановані заходи до 1025-річчя Хрещення України-Русі.

12 липня 2013 року<sup>29</sup> Тернопільський окружний адміністративний суд заборонив проведення будь-яких акцій на християнське свято.

25 жовтня 2013 року<sup>30</sup> окружний адміністративний суд Одеської області за поданням міськради заборонив проведення мітингів та подібних акцій у всіх центральних місцях Одеси терміном на два тижні.

Серед мирних зібрань, які забороняють через суди, є не тільки протестні акції, а навіть меморіальні, зокрема, акції на честь пам'яті героїв Крут в Донецьку, мітинг на честь роковин депортації кримських татар в Криму, до Дня Прапора в Харкові, дня Незалежності в Одесі, марші до роковин УПА у Львові.

### 4.4. Порушення свободи мирних зібрань під час Євромайдану

Під час масових протестів під загальною назвою Євромайдан, які почалися з 21 листопада 2013 року, відбулася низка арештів учасників мирних зібрань.

В Одесі в кінці листопада було засуджено<sup>31</sup> до 5 діб адміністративного арешту трьох організаторів Євромайдану, причому спостерігачі відмічали неадекватність судового провадження.

В Києві підставою для арештів була постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 30 листопада 2013 р.<sup>32</sup> за позовом Київської міської державної адміністрації, якою було заборонено проводити будь-які мирні зібрання з 1 грудня по 7 січня у центрі Києва. З 30 листопада по 3 грудня за фактами порушень під час протестних акцій у Києві проти мітингувальників було порушено 53 кримінальних провадження<sup>33</sup>.

Після величезного міжнародного та внутрішнього тиску Верховна Рада поспішно ухвалила закон низької якості<sup>34</sup> про амністію учасників мирних зібрань.

Судові рішення про заборону мирних зібрань під час Євромайдану, були ухвалені в багатьох містах, зокрема в Чернігові, Харкові, Луганську, Черкасах, Одесі, Дніпропетровську, Тернополі, Алчевську, Чугуєві, тощо, однак, ніде, крім міста Києва, вони по

---

<sup>28</sup> Окружний адмінсуд Києва заборонив депутату Сергію Капліну проводити акції в столиці до кінця липня <http://maidanua.org/monitor/reports/view/414>

<sup>29</sup> Суд заборонив тернополянам масово зібратись на християнське свято Петра і Павла <http://maidanua.org/monitor/reports/view/404>

<sup>30</sup> В Одессе на две недели запретили митинги <http://maidanua.org/monitor/reports/view/482>

<sup>31</sup> Засуджено ще двох активістів одеського Євромайдану <http://maidanua.org/2013/11/zasudzheno-schedvoh-aktyvistiv-odeskoho-evromajdanu/>

<sup>32</sup> Суд удовлетворил иск Попова и запретил митинги в центре Киева!!! <http://maidanua.org/monitor/reports/view/508>

<sup>33</sup> «Неадекватна влада саджає активістів, аби всіх залякати та розігнати Майдан», — Захаров <http://pohlyad.com/news/n/30993>

<sup>34</sup> Закон об амнистии для участников Евромайдана не жизнеспособен: мнение юристов <http://vecherniy.kharkov.ua/news/86498/>

суті не виконувалися. В Дніпропетровську окружний апеляційний суд навіть скасував рішення<sup>35</sup> про заборону акцій.

## 5. ПОРУШЕННЯ СВОБОДИ МИРНИХ ЗІБРАНЬ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Ми поцікавилися у керівництва МВС, яким нормативним актом регламентовано дії часто бачених на мирних зібраннях «топтунів» з відео- та фотокамерами, які старанно фіксують події, гасла, обличчя.

Виявилося, що у МВС обмежили доступ до документу<sup>36</sup>, який визначає поведінку міліціантів під час проведення мирних зібрань («масових заходів», адже на міліцейському канцеляриті дотепер так обліковуються і мирні зібрання). Пізніше МВС повідомило<sup>37</sup>, що документ ще не ухвалено, але він вже засекречений.

На наш погляд, документ, на підставі якого міліціанти можуть «запобігати» чи «припиняти», як чинник, що впливає на можливості реалізації права на мирні зібрання, має бути оприлюднено. Його приховування під грифом «для службового користування» виглядає нам таким, що безпідставно обмежує право на інформацію і суперечить принципу правової визначеності — особа має право знати правові наслідки своєї певної поведінки, у контексті комунікації з правоохоронцями під час мирних зібрань.

Дотепер, попри відповідні звернення до керівництва МВС, не вирішено питання вилучення з чинного Статуту патрульно-постової служби антиконституційних норм щодо 10-денного строку завчасного повідомлення про проведення мирних зібрань, щодо якихось «несанкціонованих» мирних зібрань.

### 5.1. «Одиночні протести»

Як і в 2012 році, не знайшла свого вирішення проблема розмежування мирних зібрань, здійснюваних на підставі ст. 39 Конституції України, від так званих «одиночних протестів», тобто випадків індивідуальної реалізації окремими особами права на свободу вираження поглядів і переконань: перебування окремих осіб у громадських місцях з плакатами, транспарантами, розповсюдження ними інформаційних матеріалів тощо.

Ми спитали в ГУ МВС у м. Києві, чи відповідає дійсності інформація<sup>38</sup> про затримання 11 липня 2013 співробітниками міліції у Печерському районі м. Києва біля будівлі Генеральної прокуратури України громадянина Анатолія Ільченка, який індивідуально перебував там з інформаційним засобом (плакатом)? Якщо так, то якими були правові підстави таких дій співробітників міліції?

---

<sup>35</sup> 19 грудня в апеляційному суді Дніпропетровської області місцеві євромайданівці оскаржуватимуть судову заборону на мирні зібрання в місті. <http://maidanua.org/monitor/reports/view/518>

<sup>36</sup> «Має гриф» <http://maidanua.org/2013/05/maje-hryf/>

<sup>37</sup> Олександр Северин: Як міліція заплуталася у власних показах (епістолярна сага з картинками) <http://maidanua.org/2013/10/oleksandr-severyn-yak-militsiya-zaplutalasya-u-vlasnyh-pokazah-epistolynarna-saha-z-kartynkamy/>

<sup>38</sup> В Києве возле Генпрокуратуры задержали николаевского пикетчика, протестовавшего против произвола правоохранителей <http://novosti-n.mk.ua/news/read/55341.html>



У відповідь столична міліція повідомила, що «збиратися» може і 1 (одна) людина<sup>39</sup>. Міліція затримала та «опротоколила» одну особу за індивідуальні дії на підставі судового рішення про заборону зібрань, що є абсурдом. Таку саме думку поділяє і Миколаєвська міліція<sup>40</sup>.

### **5.2. Залучення працівників ОВС без форменного одягу**

У звіті за 2012 рік ми писали серед рекомендацій: «Верховній Раді України. Необхідним є врегулювання питання залучення до охорони порядку під час мирних зібрань співробітників органів внутрішніх справ без форменного одягу на законодавчому рівні.»

Ця проблема отримала в 2013 році увагу як депутатів, так і громадських організацій. У 2013 році у Верховній Раді України було зареєстровано два законопроекти<sup>41</sup>, які мають на меті вирішити проблему анонімності правоохоронців.

Законопроект № 3048 розроблений у співпраці з громадянськими організаціями. Він пропонує ввести жетони для правоохоронців із зазначенням прізвища, імені, по-батькові, спеціального звання працівника міліції та органу, в якому він працює, та заборонити працівникам міліції приховувати цей знак.

Законопроект № 3110, зареєстрований Олександром Бригінцем, пропонує ввести спеціальне маркування на шоломах та на спинах спецодягу працівників міліції, яке чітко ідентифікуватиме особу правоохоронця.

### **5.3. Безпідставне припинення працівниками ОВС проведення мирних зібрань та затримання його учасників**

Продовжуються випадки застосування сили представниками органів внутрішніх справ до учасників мітингів. Найбільше про такі випадки повідомляють з Києва.

18 березня 2013 року<sup>42</sup> Під Генпрокуратурою у Києві на мирній акції на захист правозахисника Дмитра Гройсмана, якого звинувачують у розповсюдженні порнографії, затримали 3 людей. Близько 10 представників «Беркуту» застосували грубу силу до мітингувальників.

19 липня 2013 року<sup>43</sup> спецпідрозділ «Беркут» на Майдані Незалежності в Києві розігнав мітинг із застосуванням сили.

Особливістю цього року стало застосування сили працівниками правоохоронних органів до журналістів, які висвітлюють мітинги. Наша партнерська організація Не-

---

<sup>39</sup> Очевидне-неймовірне. «По-одному не збиратися!» <http://maidanua.org/2013/08/ocheyvdne-nejmovirne-po-odnomu-ne-zbyratysya/>

<sup>40</sup> Очевидне-неймовірне у Миколаєві: «по одному не збиратися!» <http://maidanua.org/2014/01/ocheyvdne-nejmovirne-u-mykolajevi-po-odnomu-ne-zbyratysya/>

<sup>41</sup> Не ідентифікований — не злочинець <http://www.radiosvoboda.org/content/article/25102017.html>

<sup>42</sup> На акції під Генпрокуратурою затримали 3 осіб <http://maidanua.org/monitor/reports/view/366>

<sup>43</sup> «Беркут» розігнав мітинг на Майдані <http://maidanua.org/monitor/reports/view/413>

залежна Медіа Профспілка України звертає увагу<sup>44</sup>, що брутальне ставлення до журналістів з боку працівників «Беркуту», на жаль, стало звичним явищем.

18 липня під час висвітлення розгону пікету на Майдані Незалежності співробітники «Беркуту», застосовували фізичну силу<sup>45</sup> до журналіста Андрія Ковальова — штовхали, намагалися збити його з ніг, виривали мікрофон. При цьому співробітники міліції чітко усвідомлювали, що діють проти журналіста, А. Ковальов тримав в руках журналістське посвідчення та представлявся.

Пізніше, під час відтиснення демонстрантів в бік вул. Інститутської, бійці «Беркуту» збили з ніг журналістів Андрія Ковальова, Олександра Аргата та Дмитра Демишева. Під час зйомки затримання демонстрантів та поміщення їх у міліцейській автомобілі, підполковник ДАІ намагався завадити Андрію Ковальову проводити відеофіксацію подій, задля чого почав бити по відеокамері та намагався силою перетягти А.Ковальова за міліцейський «кордон».

Жоден із присутніх представників міліції не вчинив ніяких дій для припинення протиправних дій.

#### **5.4. Невтручання працівників ОВС в протиправні дії під час мирних зібрань**

18 травня під час мітингу в центрі Києва на очах у міліції, яка бездіяла, «особи спортивної статури» побили журналістку 5-го каналу Ольгу Сніцарчук і журналіста газети «Коммерсантъ» Влада Содея.

«Побиття відбувалося під час виконання журналістами своїх професійних обов'язків на очах у міліції, яка не втрутилася в інцидент, — відзначається в спільній заяві журналістських організацій<sup>46</sup>, — складається враження, що люди в міліцейських погонах свідомо дали можливість правопорушникам бити журналістів». НСЖУ і НМПУ відзначають, що подібна обурлива практика стає традиційною на території України.

В Харкові незадовго до початку і під час мітингу опозиції 12 квітня<sup>47</sup> в центрі міста раптово зупинився весь надземний громадський транспорт, керівництво міста зробило вигляд, що не контролює ситуацію. Заява опозиції про злочин не була розглянута, і заходів по розблокуванню руху вжито не було.

#### **5.5. Застосування сили проти учасників Євромайдану**

Під час Євромайдану кілька разів відбулося жорстоке побиття учасників мирних зібрань співробітниками «Беркуту». Більше про це читайте в розділі 2, присвяченому катуванням та поганому поведженню.

---

<sup>44</sup> НМПУ застерігає міліцію від застосування сили до журналістів після подій у Одесі <http://nmpu.org.ua/2013/10/nmpu-zasterihaje-militsiyu-vid-zastosuvannya-syly-po-vidnoshennyu-do-zhurnalistiv/>

<sup>45</sup> Напиши Януковичу про сваволю проти журналістів <http://www.blogs.telekritika.ua/?id=3334>

<sup>46</sup> Приходь на акцію проти побиття журналістів і підтримай заяву про відставку міністра <http://blogs.telekritika.ua/?id=3281>

<sup>47</sup> Опозиція подала заяву про злочин щодо блокування руху громадського транспорту в Харкові <http://maidanua.org/2013/04/opozytsiya-podala-zayavu-pro-zlochyn-schodo-blokuvannya-ruhu-hromadskoho-transportu-v-harkovi/>

ІЦ Майдан Моніторинг на підставі даних власних спостерігачів і аналітиків заявив про демонстративний характер застосування сили<sup>48</sup> до учасників мирних зібрань 30 листопада 2013 року в Києві на Майдані Незалежності. МВС не зміг пояснити нам дії «Беркуту»<sup>49</sup> і не зробив це взагалі ні на які запити на момент написання звіту.

Ми також намагалися отримати від органів влади пояснення<sup>50</sup> про штурм барикад в Києві вночі 11 грудня. Аналіз листування показав повну неадекватність відповідей органів влади. Можна стверджувати, що органи влади не бажають пояснювати свої дії нікому.

### 6. «САНКЦІОНОВАНИ» ТА «НЕСАНКЦІОНОВАНИ» МАСОВІ ЗАХОДИ

В засобах масової інформації продовжується практика вживання висловів «санкціоновані» чи «дозволені» мітинги. Протягом 2013 року таких висловлювань в ЗМІ стало більше.

Люди звикають діяти за принципом праймінгу (феномену фіксування настанови). Це створює впевненість в тому, що мирні зібрання мають бути кимось дозволені. Це підтвердило опитування «Рейтинг груп»<sup>51</sup>, в якому 50% респондентів відповіли, що демонстрації без дозволів неприпустимі, а 34% що припустимі. При тому припустимими «дозволені демонстрації» вважають 69%.

Конституція України (ст. 39) встановлює заявницький, а не дозвільний принцип проведення мирних зібрань.

Моніторинг медіа виявив, що прямої мови державних чиновників з такими висловлюваннями вкрай мало, натомість часто такі вислови вживають самі учасники чи організатори мирних зібрань, або журналісти, які їх висвітлюють.

Навіть представники громадських організацій з юридичною освітою системно плутають «повідомлення» про акцію з «заявкою».

Наші спроби привернути увагу до цього питання редакторів ЗМІ, які вживають такі вирази, показали необхідність просвітницької кампанії як для журналістів, так і для активних громадян. Газета «Дзеркало тижня», порушивши Закон «Про звернення громадян», ніяк не відповіла<sup>52</sup> на нашу пропозицію уникати юридично некоректних висловів.

Розповсюдження оманливих уявлень про необхідність дозволів на мітинги є суттєвим демотиватором для участі людей в мирних зібраннях.

---

<sup>48</sup> Майдан Моніторинг: Побиття Беркутом Майдану — демонстративне <http://maidanua.org/2013/11/majdan-monitorynh-pobyttya-berkutom-majdanu-demonstratyvne/>

<sup>49</sup> У Захарченка не змогли/не захотіли пояснити дії «беркутят» на Євромайдані у ніч з 29-го на 30-те листопада <http://maidanua.org/2013/12/u-zaharchenka-ne-zmohlyne-zahotily-poyasnyty-diji-berkutyat-na-evromajdani-u-nich-z-29-ho-na-30-te-lystopada/>

<sup>50</sup> То що це було у ніч 11-го грудня на Майдані? Влада поки не здатна пояснити <http://maidanua.org/2013/12/to-scho-tse-bulo-u-nich-11-ho-hrudnya-na-majdani-vlada-poky-ne-zdatna-poyasnyty/>

<sup>51</sup> IRI Ukraine Survey: September 2013 <http://www.slideshare.net/Ratinggroup/iri-ukraine-augustseptember-2013poll>

<sup>52</sup> «Дзеркало тижня» — порушник закону <http://maidanua.org/2013/04/dzerkalo-tyzhnya-porushnyk-zakonu/>

## 7. РЕКОМЕНДАЦІЇ<sup>53</sup>

1. В контексті п. 3 постанови Пленуму ВАСУ № 6 від 21.05.12 щодо підготовки проекту постанови Пленуму ВАСУ «Про судову практику розгляду та вирішення адміністративними судами справ стосовно реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо)» пропонуємо при прийнятті цієї постанови однозначно роз'яснити судам адміністративної юрисдикції, зокрема, принципову неприпустимість застосування совецького «указу», місцевих «порядків» і «положень», принципову неприпустимість обмеження реалізації права на мирні зібрання невизначеному колу осіб. Забезпечити єдину практику застосування судами законодавства у дусі сприяння забезпеченню свободи мирних зібрань. (У відповідь на наше звернення ВАСУ пообіцяв<sup>54</sup> прийняти цю постанову в 2013 році).

2. Державній виконавчій службі України внести зміни до наказу від 21.12.2012 № 66/2 «Про затвердження звітності за формою № 1 (піврічна) «Звіт про роботу органів державної виконавчої служби»<sup>55</sup> та Порядку щодо її складання» для забезпечення публічності інформації про кількість випадків відкриття виконавчого провадження та вжиття заходів примусового виконання рішень судів про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання, кількість випадків залучення державними виконавцями працівників внутрішніх справ для проведення виконавчих дій, кількість випадків залучення державними виконавцями працівників Міністерства надзвичайних ситуацій для проведення виконавчих дій.

3. Міністерству внутрішніх справ зняти гриф «для службового користування» з проекту методичних рекомендацій «Організаційно-правові основи діяльності працівників органів внутрішніх справ щодо запобігання, виявлення, фіксації документів, документування, припинення протиправних дій під час проведення масових заходів» від 26.07.2011, оприлюднити цей документ.

4. Президенту України, Кабінету Міністрів України, Міністерству юстиції України: невідкладно вирішити проблему складення та оприлюднення офіційного переліку тих нормативних актів колишнього СРСР, які вважаються чинними і впливають на права і обов'язки людини і громадянина.

5. Верховній Раді: негайно скасувати постанову ВР УРСР «Про невідкладні заходи по зміцненню законності і правопорядку у республіці» від 29.11.90.

6. Міністерству внутрішніх справ та органам прокуратури: невідкладно видати роз'яснення співробітникам міліції стосовно неприпустимості затримання і притягнення до відповідальності за ст. 185-1 КУпАП громадян за одиночні протести.

7. Міністерству внутрішніх справ: негайно внести до Статуту патрульно-постової служби міліції України (наказ МВС № 404 від 28.07.94) зміни, вилучивши згадки про

---

<sup>53</sup> Звернення до органів влади з рекомендаціями змін <http://maidan.org.ua/2012/06/majdan-monitorynh-grupunuty-systemni-porushennya-prava-na-myrni-zbory/>

<sup>54</sup> ВАСУ обіцяє розібратися з судовою практикою стосовно обмеження свободи мирних зібрань ще в цьому році <http://maidanua.org/2013/08/vasu-obitsyaje-rozibratysya-z-sudovoyu-praktykoyu-stosovno-obmezhenya-svobody-myrnyh-zibran-sche-v-tsomu-rotsi/>

<sup>55</sup> «Не вбачається» <http://maidanua.org/2013/06/ne-vbachajetsya/>

10-денний строк завчасного повідомлення про проведення мирних зібрань, про «санкціоновані» та «несанкціоновані зібрання».

8. Генеральній прокуратурі: забезпечити однакове застосування органами прокуратури закону при розгляді питань про незаконність прийняття органами місцевого самоврядування нормативних актів з питань організації і проведення мирних зібрань, провести відповідні перевірки, внести подання щодо скасування на території України всіх таких актів.

9. Генеральній прокуратурі: належним чином розслідувати випадки застосування сили до учасників мирних зібрань, оприлюднити результати розслідування, притягти до відповідальності винних та забезпечити компенсацію постраждалим. Без цього неможливо повернення довіри суспільства до правоохоронних органів. Більш детально ці вимоги викладені тут<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> Резолюція харківського Євромайдану, присвячена Дню міліції: <http://maidanua.org/2013/12/rezolyutsyya-harkovskoho-evromajdana-posvyaschennoho-dnyu-mylytsyy-evromajdan-harkiv/>

---

---

## ІХ. СВОБОДА ОБ'ЄДНАНЬ (АСОЦІАЦІЙ)

### 1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

З 2013 року набули чинності суттєві зміни до законодавства, що істотно покращили правове регулювання об'єднань, зокрема, громадських об'єднань та благодійних організацій. Однак їхня імплементація не була завершена, не були розроблені та подані до парламенту зміни до інших законів у зв'язку із прийняттям цих законів. З-за цього залишається багато неузгодженостей, зокрема, в податковому законодавстві, законодавстві щодо профспілок тощо, котрі загальмували впровадження нового законодавства в адміністративну практику.

З 1 січня 2013 року набув чинності новий закон «Про громадські об'єднання»<sup>2</sup>, що розроблявся і просувався декілька років громадськими організаціями. Загалом новий закон про громадські об'єднання відповідає європейським стандартам та практиці Європейського суду з прав людини. Він також усуває проблеми, визначені у рішенні Європейського суду з прав людини *Корецький та інші проти України*. Зокрема, частина 10 статті 12 нового закону чітко визначає підстави відмови у реєстрації об'єднання. Крім того, він не містить обмеження щодо території діяльності об'єднання, можливості залучення роботи волонтерів, можливості самостійно визначати свої види діяльності.

У повній мірі його оцінити можна буде лише на початку 2014 року, коли можна буде отримати узагальнені статистичні данні. Однак вже зараз можна сказати, що кількість відмов у реєстрації скоротилася приблизно вдвічі (хоча швидше за все це викликано введенням процедури повернення документів на доопрацювання, якої офіційно (але вона існувала) не було раніше), також скоротилася кількість перевірок громадських об'єднань приблизно в п'ять разів, а також практично зникли випадки ліквідації громадських об'єднань в судовому порядку.

Впровадження закону йде не легко, оскільки він містить певні нові підходи правового регулювання, що потребують додаткового тлумачення. Існують також певні проблеми, пов'язані з нечіткістю перехідних положень до закону.<sup>3</sup>

10 вересня народний депутат В.Сушкевич вніс до парламенту проект закону № 3225 про внесення змін до Закону України «Про громадські об'єднання» (щодо забезпечення діяльності всеукраїнських громадських об'єднань)<sup>4</sup>. Проект стосується вимоги закону щодо припинення діяльності осередків громадських об'єднань, котрі

---

<sup>1</sup> Підготовлено Володимиром Яворським, членом Правління УГСПЛ.

<sup>2</sup> Доступний тут: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>

<sup>3</sup> Див. наприклад, *Щодо стану реалізації Закону України «Про громадські об'єднання»*, <http://civil-rada.in.ua/post/1421>; *Новое «побоище» третьего сектора в Украине*, <http://svsever.lg.ua/2013/03/novoe-poboishhetretego-sektora-v-ukraine/>

<sup>4</sup> Доступний тут: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=48234](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48234)

існують у формі окремих юридичних осіб. Закон вимагає, щоби такі осередки були або без статусу юридичної особи, або тоді слід реєструвати спілку таких юридичних осіб. На думку автора проекту, новим законом «погіршені умови їх подальшого функціонування, оскільки «руйнується» вибудована десятиліттями територіальна структура місцевих осередків всеукраїнських громадських організацій». Далі у пояснювальній записці він аргументує свою позицію: «Наприклад, всеукраїнські організації ветеранів, інвалідів з 90-х років двадцятого століття формували свої територіальні структури від області до села, району в місті. А деякі з громадських організацій сформували свої територіальні структури ще за радянських часів (колишні республіканські організації загальносоюзних громадських організацій). Сьогодні кількість їхніх місцевих осередків сягає півтори тисячі. Більшість з них були зареєстровані зі статусом юридичної особи.» Така позиція має право на існування та є цілком обґрунтованою. Видається, що таким жорстким підходом держава втрутилася у автономію об'єднань щодо власного визначення структури організації. Насправді державі важко буде обґрунтувати необхідність примусової ліквідації громадських об'єднань, котрі не виконають вимоги нового закону щодо зміни власної структури, й такі дії держави можуть бути розцінені, як непропорційне втручання в свободу об'єднань.

З 3 лютого 2013 року набув чинності новий закон «Про благодійництво та благодійні організації»<sup>5</sup>. За оцінками багатьох експертів цей закон враховує міжнародні стандарти в сфері свободи об'єднань, позитивний досвід регулювання інших країн та є також великим кроком для покращення ситуації зі свободою об'єднань.

Регулювання політичних партій залишається без змін. У значній мірі закон про політичні партії не відповідає міжнародним стандартам, але партії навчилися уживатися з багатьма його положеннями. Але в певних випадках це надає можливості тиску влади на партії, наприклад, у випадку зміни керівника осередку партії, виключення особи з числа членів партії тощо. У минулих доповідях про права людини ми неодноразово описували подібні випадки, хоча протягом 2013 року нами не було їх зафіксовано.

Загалом зберігається сприятливе середовище для створення та діяльності об'єднань. Не існує суттєвих фінансових обмежень щодо отримання чи витрачання коштів.

В Україні зберігається відповідальність за участь в незареєстрованій громадській організації. На вирішення цієї проблеми народні депутати В. Пацкан, А. Шевченко, Б. Бенюк та І. Луценко подали проект закону № 3661 від 21 листопада 2013 року про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо громадських об'єднань)<sup>6</sup>. Однак він ще не був розглянутий парламентом.

## 2. СТВОРЕННЯ ТА ДІЯЛЬНІСТЬ ОБ'ЄДНАНЬ

За новим законодавством створення громадських об'єднань та благодійних організацій значно спростилося. Було усунуто багато бюрократичних вимог до статутних документів та обмежень щодо мети створення й видів діяльності об'єднань. Однак поки що важко з певною точністю сказати, наскільки ці законодавчі зміни були вті-

---

<sup>5</sup> Доступний тут: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5073-17>

<sup>6</sup> Доступний тут: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=49132](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49132)

**Розділ 2. ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД**

лені в адміністративну практику. Наведемо певну загальну інформацію щодо реєстрації та відмови у реєстрації об'єднань.

*Загальна інформація про реєстрацію/відмову  
у реєстрації громадських об'єднань<sup>7</sup>*

	2011 <sup>8</sup>	2012 <sup>9</sup>	9 міс. 2013 <sup>10</sup>	Загальна кількість
<i>Зареєстровано</i>				
Громадських організацій	1887	1913	2475	46 286
Осередків всеукраїнських та міжнародних громадських організацій	163	31	480	9858
Структурних утворень політичних партій	1162	947	282	162 763
Політичних партій	15			201
Благодійних організацій	579	558	41	6976
Відділень всеукраїнських та міжнародних благодійних організацій	11	14	—	528
Філій та представництв всеукраїнських та міжнародних благодійних організацій	29	42	—	502
<i>Легалізовано</i>				
Професійних спілок (самостійних)	80	84	38	1203
Об'єднань профспілок	1	—	1	281
Органок всеукраїнських профспілок	627	857	372	76 610
Органок профспілок іншого статусу	69	91	20	3911
<i>Легалізовано шляхом повідомлення про заснування</i>				
• громадських організацій	280	631	548	7297
• осередків всеукраїнських та міжнародних громадських організацій	724	783	314	9575
• первинних осередків політичних партій	2904	1748	651	119 289
• відмов у реєстрації/легалізації	764	710	330	
• відмов у реєстрації (погодженні, взятті до відома) змін	435	547	348	

У 2008–2009 роках кількість відмов у реєстрації громадських організацій була близько 1200 на рік. Проте в цей час було зареєстровано й більше організацій — близько 3000 на рік, що значно більше від періоду з 2011 по 2013 роки.

З наведених даних видно, що значно зменшилася кількість відмов у реєстрації громадських об'єднань. Однак, зараз не ведеться статистика по кількості повернутих документів на доопрацювання. Раніше таке повернення документів не було передба-

<sup>7</sup> За даними Державної реєстраційної служби України за різні роки: <http://www.drсу.gov.ua/show/1443>

<sup>8</sup> <http://www.drсу.gov.ua/file/1854>

<sup>9</sup> <http://www.drсу.gov.ua/file/10496>

<sup>10</sup> <http://www.drсу.gov.ua/show/11918>



чено законом, хоча було поширеною практикою, а тепер це передбачено новим законом і цією можливістю реєстраційна служба користується достатньо часто. Очевидно, що це певною мірою також відмова у реєстрації. Тому варто вказати, що повний обсяг відмов визначити не можливо й ця статистика є достатньо відносною.

Варто зауважити, що кількість відмов у реєстрації все одно залишається дуже високою. Новий закон про громадські об'єднання дуже вузько визначив підстави для відмови в реєстрації. Виникають великі сумніви, що мова йде про 330 організацій, діяльність котрих суперечить Конституції України та безпосередньо загрожує її цінностям. За оцінками реєстраційної служби найбільше проблем виникає у організацій з визначенням назви організації та визначенням засновників організацій. Видається, що необхідно удосконалювати цю процедуру, оскільки очевидним є явно надмірно широке тлумачення підстав для відмови у реєстрації організації. Особливо, коли згадати, що по суті рішення про відмову у реєстрації прирівнюється до заборони організації, оскільки участь в такій організації тягне за собою адміністративну відповідальність.

Зберігається велика розбіжність в даних щодо кількості громадських організацій, котрі надають Державна реєстраційна служба та Державна служба статистики. Так, остання станом на 01.10.2013 року вказувала про наявність 76 575 громадських організацій, 29 463 профспілок та їхніх об'єднань, 14 729 благодійних організацій та 19 194 політичних партій та партійних осередків.<sup>11</sup> Ці показники значно перевищують показники Реєстраційної служби, згадані вище.

При реєстрації важливою є стадія внесення організації до Реєстру неприбуткових організацій й надання їй неприбуткового статусу. Це звільняє організацію від сплати податку на прибуток. Такий статус надається Державною податковою службою індивідуально за окремою процедурою. Фактично, це є необхідним додатковим етапом реєстрації, оскільки без нього громадське об'єднання діє як підприємство й значно обмежене у фінансовій діяльності. 11 вересня 2012 року на сайті Державної податкової служби України був опублікований проект наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Положення про Реєстр неприбуткових установ та організацій», згідно з яким пропонувалося змінити порядок надання статусу неприбутковості НУО. Експерти вважали, що цей проект може становити загрозу громадським організаціям. Зокрема, ним не було визначено чіткі терміни надання статусу неприбутковості неурядовим організаціям. 14 січня 2013 року він був затверджений наказом Міністерства фінансів України<sup>12</sup>. Однак проект зазнав змін й не містив суттєвих недоліків, хоча ним так і не був встановлений термін розгляду заяви про внесення до реєстру неприбуткових організацій, що потенційно може бути проблемою для організації.

Також потенційною проблемою є відсутність змін до Податкового кодексу в частині громадських об'єднань. До прийняття Закону України «Про громадські об'єднання» діяв Закон України «Про об'єднання громадян», котрий під об'єднанням громадян визначав два типи об'єднань: громадські організації та політичні партії. Чинний закон про громадські об'єднання визначає два окремих поняття: громадські організації та громадські спілки. З огляду на це, істотно звужено поняття «громадська організа-

---

<sup>11</sup> Кількість суб'єктів ЄДРПОУ за організаційно-правовими формами господарювання, [http://ukrstat.org/uk/edrpu/ukr/EDRPU\\_2013/ks\\_opfg/ks\\_opfg\\_1013.htm](http://ukrstat.org/uk/edrpu/ukr/EDRPU_2013/ks_opfg/ks_opfg_1013.htm)

<sup>12</sup> <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0267-13>

ція», до котрого тепер не включається поняття «громадської спілки», як спілки громадських організацій.

Разом з тим, Податковий кодекс оперує виключно поняттям громадська організація. Відповідно, на практиці, у спілок громадських об'єднань можуть виникати проблеми з включенням їх до Реєстру неприбуткових установ та організацій і з віднесенням їх до пункту б) статті 157.1. Хоча до набрання чинності новим законом про громадські об'єднання вони мали таку можливість. Претендувати саме на цю ознаку неприбутковості для багатьох зі спілок життєво важливо, оскільки це дозволяє їм отримувати благодійні пожертви і не оподаткувати їх, а використовувати на суспільно-важливі цілі, визначені п. б) статті 157.1 Податкового кодексу. Аналогічно виникає проблема й із застосуванням частин першої та другої статті 154.1 Податкового кодексу громадськими спілками громадських організацій інвалідів.

На вирішення цієї проблеми народним депутатом України В. Пацканом був поданий проект закону № 3695 від 27 листопада 2013 року про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо громадських об'єднань)<sup>13</sup>. Однак він ще не був розглянутий.

Проблемою є не чітка практика реєстраційної служби щодо відмежування громадських об'єднань від релігійних організацій, що реєструються за іншою процедурою та мають інший правовий статус. Зокрема, реєстраційна служба у своїй статистиці навіть окремо виділяє, що нею зареєстровано 414 громадських об'єднання релігійного спрямування. Чим вони, власне, відрізняються від релігійних організацій — не цілком зрозуміло. Саме з-за цього останніми роками розвивався один з відомих конфліктів.

*Наказом Головного управління юстиції у Львівській області № 115-р від 17.03.2011 року було проведено реєстрацію Громадської організації «Об'єднання віруючих української правовірної греко-католицької церкви» та видано свідоцтво про реєстрацію об'єднання громадян 17.03.2011 року № 1545. Керівного центру «Патріарша курія» Української Греко-католицької Церкви оскаржив це рішення. Постановою Львівського окружного адміністративного суду від 06 червня 2013 року<sup>14</sup>, в задоволенні позовних вимог було відмовлено. Однак, Львівський апеляційний адміністративний суд 29 жовтня 2013 року скасував<sup>15</sup> це рішення й постановив скасувати запис про реєстрацію громадської організації «Об'єднання віруючих Української Правовірної Греко-Католицької Церкви». Суд установив, що орган реєстрації не перевірів належним чином правомірність такої назви організації. Зокрема, не врахував наявність Свідоцтва на знак для товарів та послуг № 136637 «Українська Греко-Католицька Церква», кл. 41, 45 (влаштування релігійних зборів), яке було видане 25.03.2011 року. Також суд взяв до уваги, що діяльність цієї організації призводить до загострення міжконфесійної суспільно-релігійної ситуації в регіоні, розпалення релігійної ворожнечі серед громадян, що додатково викладено у відповідному Експертному висновку відділення релігієзнавства Інституту філософії імені Г. С. Скороводи НАН України.*

Достатньо дивно, що ні реєстраційна служба, ні суд не розглядали діяльність цієї організації крізь призму закону про релігійні організації.

---

<sup>13</sup> Доступний тут: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=49192](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49192)

<sup>14</sup> <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/31847380>

<sup>15</sup> <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/34840414>

**3. ПЕРЕВІРКИ ДІЯЛЬНОСТІ, ТИМЧАСОВА ЗАБОРОНА ВИДІВ ДІЯЛЬНОСТІ  
ТА ЛІКВІДАЦІЯ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ**

Як вже зазначалося, нове законодавство для об'єднань позитивно вплинуло на ситуації з перевітками об'єднань з боку реєстраційної служби.

У 2009 році було проведено понад 9,3 тис. перевірок об'єднань громадян (у 2008 — понад 7,3 тис., 2007 — понад 6,5 тис.) та було винесено 572 попередження (у 2008 — 730, 2007 — 550). Очевидно, що кількість перевірок зростала щороку, проте з прийняттям нового закону їхня кількість скоротилася приблизно в п'ять разів. Відповідно, відсутні попередження, а також практично відсутні позови до громадських об'єднань. Також позитивом є відсутність ліквідованих громадських об'єднань за 2013 рік.

*Загальна кількість перевірок, виданих попереджень та позовів  
про ліквідацію громадських об'єднань<sup>16</sup>*

	2011 <sup>17</sup>	2012 <sup>18</sup>	9 міс. 2013 року <sup>19</sup>
Прийнято рішень про скасування запису про реєстрацію	1339	2482	1416
Кількість перевірок об'єднань громадян (громадських організацій/благодійних організацій/структурних утворень політичних партій) — актів перевірок	7633	9378	1602
Винесено попереджень	419	320	—
Кількість позовів до суду та звернень до прокуратури за результатами перевірок громадських формувань	54	49	1
Кількість громадських формувань, ліквідованих за рішенням суду за результатами контролю органів юстиції	46	27	—

**4. РЕКОМЕНДАЦІЇ**

1. Забезпечити належну імплементацію норм закону «Про громадські об'єднання» та «Про благодійництво та благодійні організації». Мін'юсту необхідно розробити, забезпечити внесення до парламенту та прийняття змін до законодавства у зв'язку із прийняттям цих двох законів.

2. Виключити статтю 186-5 Кодексу про адміністративні правопорушення, що встановлює відповідальність за керівництво чи участь у незареєстрованих об'єднаннях громадян.

<sup>16</sup> За даними Державної реєстраційної служби України за різні роки: <http://www.drсу.gov.ua/show/1443>

<sup>17</sup> <http://www.drсу.gov.ua/file/1854>

<sup>18</sup> <http://www.drсу.gov.ua/file/10496>

<sup>19</sup> <http://www.drсу.gov.ua/show/11918>

3. Державна реєстраційна служба повинна узагальнити практику подання судових позовів щодо ліквідації політичних партій та громадських організацій та привести її у відповідність з вимогами статті 11 Європейської Конвенції про захист прав людини, статті 37 Конституції України та практики Європейського суду з прав людини.

4. Вищому адміністративному суду України доцільно узагальнити судову практику з питань позовів щодо ліквідації (анулювання свідоцтва про реєстрацію) політичних партій та громадських організацій.

5. Розробити та прийняти зміни до Закону України «Про політичні партії» з метою приведення його у відповідність до міжнародних стандартів<sup>20</sup>.

6. Реєстраційній службі України включити до статистики інформацію про кількість повернутих документів про реєстрацію на доопрацювання, а також інформацію щодо реєстрації політичних партій, кількість заяв про скасування реєстрації політичних партій та зняття їх з реєстрації.

---

<sup>20</sup> Див., зокрема, *Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий*, ОБСЕ, <http://www.osce.org/ru/odihr/81988>

---

---

# Х. СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ ТА ВИБОРУ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ<sup>1</sup>

## 1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Загалом в Україні дотримується свобода пересування та вільного вибору місця проживання. Однак певні системні проблеми залишаються.

Кожен може вільно пересуватися країною та обирати місце проживання. Проблеми у пересуванні виникають під час проведення великих мирних зібрань, оскільки тоді влада всілякими способами намагається обмежити вільний приїзд громадян на такі зібрання. Це робиться за традицією у різний спосіб: автоперевізників місцева влада попереджає, що відбере ліцензію на перевезення пасажирів, їх постійно зупиняють працівники ДАІ, що вишукують приводи для неможливості подальшого руху автобусу тощо. Особливо це питання загострюється під час масових протестів. Так, наприкінці листопада — грудня під час Євромайдану були зафіксовані неодноразові перешкоджання в пересуванні протестувальників.

Позитивним кроком стало скасування обмеження для виїзду за кордон для військовозобов'язаних. 5 листопада 2013 року Верховна Рада України внесла зміни до статті 6 Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», якими зняла обмеження для громадян призовного віку в праві виїзду за кордон. Раніше з цим виникали серйозні проблеми<sup>2</sup>.

Європейський суд з прав людини 10 січня 2013 року виніс рішення в справі *Зароченцев проти України* (заява № 39327/06<sup>3</sup>), в котрому визнав порушення статті 2 Протоколу № 4 Конвенції про права людини (свобода пересування). Суд визнав непропорційним обмеження свободи пересування заявника. Він був під підпискою про невиїзд під час розслідування та розгляду його кримінальної справи протягом приблизно 9 років і 6 місяців. Раніше суд вже неодноразово виносив подібні рішення проти України.

Останніми роками в кілька разів зменшилася кількість іноземців, котрим було відмовлено у в'їзді в Україну: у 2011 році — 6365, 2010 — 17 336, 2009 — 19 773, 2008 — 24 774. Однак цього року були знову зафіксовані випадки політичної відмови у в'їзді.

---

<sup>1</sup> Підготовлено Володимиром Яворським, членом Правління УГСПЛ.

<sup>2</sup> Див., наприклад, Військкомат і конституційне право на свободу пересування, [http://www.irs.in.ua/mv/2011/07/blog\\_96](http://www.irs.in.ua/mv/2011/07/blog_96)

<sup>3</sup> <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-115770>

Так, 5 липня 2013 року заборонили в'їзд до України журналісту, громадянину РФ Юрію Барабашу. Чітких причин заборони в'їзду йому не повідомили. До цього часу він тривалий час постійно проживав в Україні. Сам журналіст переконаний, що це пов'язано з його критичними висловлюваннями у сторону влади.<sup>4</sup>

11 листопада 2013 року в аеропорту міста Львів митники без пояснення причини відмовили у перетині кордону Норберту Нойгаузу, экс-віце-меру німецького міста Трір та автору книги «Цінності християнської демократії». Норберт прибув в Україну для участі в навчальному семінарі. Чітких причин відмови у в'їзді йому не було повідомлено, однак він прибув на запрошення політичної партії «Демократичний альянс», що є в опозиції до влади і, за їхніми словами, в цих діях є виключно політичні мотиви влади.<sup>5</sup>

Під час Євромайдану 12 грудня був заборонений в'їзд російському опозиціонеру Борису Немцову<sup>6</sup>. Йому не повідомили ні причини заборони, ні строку дії заборони. А 13 грудня був заборонений в'їзд німцю Райку Опітцу через інформацію про його нібито причетність до «фінансування терористичної організації та до розвідувальної діяльності». Йому заборонили в'їзд на 5 років. Він мав посвідчення на тимчасове проживання в Україні до 15 серпня 2014 року (видане 15 серпня 2013 року), а також посвідчення члена Національної спілки журналістів України (видане 29 серпня цього року).<sup>7</sup> 21 грудня заборонили в'їзд до країни відомому грузинському бізнесмену Георгію Кіквадзе, що є топ-працівником української сільськогосподарської компанії «Терра». Раніше він працював в Україні близько п'яти років і займався інвестиціями. Відомо, що він публічно підтримав Євромайдан. Прикордонник пояснив, що діють за рішенням СБУ. Також у ЗМІ раніше повідомлялося, що Кіквадзе був одним зі списку 36 бізнесменів та професорів різних університетів, що був складений народним депутатом Олегом Царьовим, що вимагав від СБУ заборонити їм в'їзд до країни через загрозу національній безпеці.<sup>8</sup>

Залишається проблемою надзвичайно сурові обмеження свободи пересування для осіб, що знаходяться під адміністративним арештом. Так, їм потрібно отримувати дозвіл слідчого на будь-який виїзд за межі власного населеного пункту. При цьому слідчий може відмовити у виїзді фактично без пояснень. Ці обмеження є додатковим покаранням особи. Таких жорстких обмежень немає навіть у сусідніх Білорусі та Росії.

---

<sup>4</sup> Громадянину РФ Барабашу за критику режиму Януковича заборонили в'їзд в Україну, <http://uainfo.org/heading/public/162201-gromadyaninu-rf-barabashu-za-kritiku-rezhimu-yanukovicha-zaboronili-vyizd-na-teritoryu-ukrayini.html>

<sup>5</sup> В Україну не пустили німецького ідеолога християнської демократії, <http://www.dem-alliance.org/news/v-ukrainu-ne-pustili-nimeckogo-ideologa-hristijanskoi-demokratii.html>. Текст рішення по відмову у перетині кордону доступний тут: <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=10152013480339510&set=pcb.10152013524599510&type=1&theater>

<sup>6</sup> [http://gazeta.ua/ru/articles/politics/\\_boris-nemcov-stal-personoj-non-grata-v-ukraine/531677](http://gazeta.ua/ru/articles/politics/_boris-nemcov-stal-personoj-non-grata-v-ukraine/531677)

<sup>7</sup> СБУ заборонила в'їзд німцю — журналісту і благодійнику // УП, 13 грудня 2013, 13:55, <http://www.pravda.com.ua/news/2013/12/13/7006705/>

<sup>8</sup> Businessmen and academics denied entry to Ukraine // FT, December 22, 2013 4:04 pm, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/5e393938-6af2-11e3-8e33-00144feabdc0.html#axzz2oIMm7UAX/>

## 2. СИСТЕМА РЕЄСТРАЦІЇ ТА ДОКУМЕНТУВАННЯ ОСІБ

Наприкінці 2012 року набув чинності Закон «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус». Однак фактично він не виконувався увесь 2013 рік. Всупереч цьому закону держава видавала усі посвідчення, в тому числі паспорти, старого зразку та за старою процедурою, що не відповідали цьому закону. У листопаді 2013 року Уряд виділив чергові 295,1 млн. грн. для створення та функціонування Єдиного державного демографічного реєстру (ЄДДР), а загалом за рік було витрачено понад 700 млн. грн. (понад 85 млн. доларів США). Державна міграційна служба заявила, що завершити всі етапи запровадження реєстру можна буде наприкінці 2016 року.

Нагадаємо, що головний агітатор прийняття цього закону, у минулому народний депутат, а тепер Заступник Голови Державної міграційної служби України Василь Грицак запевняв при прийнятті законопроекту, що Україна зможе видавати такі біометричні паспорти вже 1 січня 2013 року<sup>9</sup>.

Система реєстрації населення залишається не реформованою. Значна частина населення проживає без реєстрації або не за місцем реєстрації. Фактично у країні відсутня ефективна та точна база даних реєстрації громадян.

Однією з найбільш чутливих тем вже багато років залишається питання видачі паспорту для виїзду за кордон. Відсутність чіткої процедури видачі паспорту, визначеної законом, поряд із надзвичайною корумпованістю цієї процедури<sup>10</sup> роблять заручниками громадян, котрі або істотно переплачують за отримання паспорту або не отримують паспорт вчасно.

На початку 2012 року політична партія «Демократичний альянс» розпочала кампанію «СТОП свавіллю в паспортних столах»<sup>11</sup>. Кампанія направлена на зупинення переплат при оформленні закордонного паспорту для тимчасового виїзду за кордон, оскільки на сьогоднішній день, на переконання кампанії, реальна і законна вартість оформлення закордонного паспорту становить 170 грн. Міграційна служба в різних регіонах вимагає додаткові, непередбачені законодавством документи та платежі, в результаті чого платежі за паспорт становлять від 300 до 800 грн. Кампанія мала неабиякий успіх, однак зіштовхнулася зі значним опором влади та корупціонерів. Однак певні органи влади таки ставали на бік інтересів громадян.

Так, Антимонопольний комітет України рекомендував Державній міграційній службі України (ДМС) вжити заходів щодо недопущення нав'язування громадянам України необов'язкових платних послуг під час отримання ними паспорта громадянина для виїзду за кордон. У ході проведеного органами Комітету дослідження було встановлено, що у 2013 році в приміщеннях ДМС України заявникам-громадянам

---

<sup>9</sup> «Документальное подтверждение» // Газета «Коммерсантъ Украина», № 188 (1678), 20.11.2012 <http://www.kommersant.ua/doc/2071202>

<sup>10</sup> Див. до прикладу, Дружба з ЄДАПСом на мільярди // УП, 13 березня 2013, <http://www.epravda.com.ua/publications/2013/03/13/365479/>; ЄДАПС запатентував «Україну» // <http://real-economy.com.ua/publication/22/36534.html>; Паспортна війна // УП, 26 червня 2013, <http://www.epravda.com.ua/publications/2013/06/26/382240/>; «Сім'я» витиснула ЄДАПС з паспортного бізнесу // УП, 24 липня 2013, 09:00, <http://www.epravda.com.ua/publications/2013/07/24/386615/>

<sup>11</sup> Див. <https://www.facebook.com/STOPsvavilly?fref=ts>

України бланки заяв, а також квитанції на оплату адміністративної послуги видають не службовці ДМС України, а працівники ДП «Документ». У перелік квитанцій входять квитанції на оплату консультацій державного підприємства, оплату страхових послуг та інші, які не є обов'язковими. Такі дії містять ознаки порушення статті 16 Закону України «Про захист економічної конкуренції».<sup>12</sup>

Прокуратура також часто прислухалася до вимог громадськості. Наприклад, у лютому 2013 року прокуратура Волинської області повідомила про вимагання незаконних платежів міграційною службою:

*«Зокрема, громадянам, які звертаються до Управління Державної міграційної служби в області, його службовими особами надається перелік банківських рахунків для сплати нібито обов'язкових платежів за послуги з оформлення паспорта для виїзду за кордон. У переліку цих платежів є і не передбачені законом як обов'язкові платежі за послуги з інформаційного забезпечення Волинської філії ДП «Документ» вартістю 100 грн. та послуги страхової компанії «ВУСО» вартістю 75 грн. Такі платежі сплачуються громадянами під впливом службових осіб Управління Державної міграційної служби, які своїми діями сприяють здійсненню господарської діяльності вищевказаних суб'єктів господарювання. Окрім того, працівники ДМС в області допускають оплату наданих послуг з оформлення паспортних документів безпосередньо в місцях їх надання, а не шляхом перерахування замовником коштів через банківські установи. Задля усунення виявлених порушень та притягнення до відповідальності винних осіб начальнику Управління Державної міграційної служби у Волинській області прокуратурою Волині внесено подання.»<sup>13</sup>*

У серпні 2013 року прокуратурою Одеської області закінчено перевірку, яка проводилася за інформацією, розміщеною у ЗМІ, щодо законності стягнення платежів за оформлення паспорта для виїзду за кордон Головним управлінням Державної міграційної служби України в області. У ході перевірки встановлено, що посадові особи ДМС спонукали громадян до сплати платежів, які не передбачені Законом. Зокрема, законодавство чітко визначає вартість оформлення паспорта для виїзду за кордон у сумі 170 гривень, а фактично з громадян вимагали плату в розмірі від 300 до 800 гривень. За вказаними фактами прокуратурою області до Єдиного реєстру досудових розслідувань внесено відомості та розпочато кримінальне провадження за ч. 1 ст. 364 КК України (зловживання владою або службовим становищем).<sup>14</sup>

Однак, Уповноважений з прав людини виступив на захист Державної міграційної служби.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> АМКУ надав рекомендації Державній міграційній службі України, 29.08.2013, <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/article/99218>; Прес-конференція з питань порушення законодавства про захист економічної конкуренції, <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/article/99288;jsessionid=58D9AC9128DE308ED41F126BBF7B0A9D.app4:1>

<sup>13</sup> [http://www.vol.gp.gov.ua/ua/news.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=116160](http://www.vol.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=116160)

<sup>14</sup> [http://www.od.gp.gov.ua/ua/news.html?\\_m=publications&\\_c=view&\\_t=rec&id=126071](http://www.od.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=126071)

<sup>15</sup> Див. [http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2428%3A2013-02-27-14-38-51&catid=14%3A2010-12-07-14-44-26&Itemid=75](http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2428%3A2013-02-27-14-38-51&catid=14%3A2010-12-07-14-44-26&Itemid=75); див. також коментар працівника офісу Уповноваженого М.Чаплича [https://www.facebook.com/m.chaplyga/posts/152509871575513?comment\\_id=332446&notif\\_t=comment\\_mention](https://www.facebook.com/m.chaplyga/posts/152509871575513?comment_id=332446&notif_t=comment_mention), а також активістів кампанії: ДемАльянс: Уповноважена Верховної Ради з прав людини захищає інтереси паспортної мафії, <http://dem-alliance.org/news/demaljans-upovnovazhena-verhovnoi-radi-z-prav-lyudini-zahishaje-interesi-pasportnoi-mafii.html>



Різною була й судова практика. Активісти кампанії оскаржили відмови у видачі паспорту без сплати додаткових платежів в суді. Так, Запорізький окружний адміністративний суд рішенням від 01 серпня 2012 року відмовив у задоволенні одного позову. Це рішення було скасовано 5 лютого 2013 року рішенням Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду<sup>16</sup>, котрим зобов'язано міграційну службу видати паспорт. 5 червня 2013 року Вищий адміністративний суд України<sup>17</sup> по суті підтримав рішення апеляційної інстанції і зобов'язав міграційну службу розглянути подані документи на видачу паспорту без сплати додаткових зборів. Паралельно інша особа подала точно такий самий позов до суду, й знову Запорізький окружний адміністративний суд 23 липня 2012 року відмовив у задоволенні позову. 19 лютого 2013 року Дніпропетровський апеляційний адміністративний суд скасував це рішення й задовольнив позов. Але 17 вересня 2013 року Вищий адміністративний суд України на відміну від згаданого рішення в іншому складі прийняв протилежне рішення<sup>18</sup>, скасував рішення апеляційної інстанції й відмовив у задоволенні позову. Такі рішення не можуть не дивувати, оскільки вони винесені по абсолютно ідентичним позовним заявам, що мали однакові ситуації й застосовувалося однакове законодавство. Але ВАСУ прийшов до абсолютно протилежних висновків. Це підкреслює відсутність чіткого правового регулювання процедури видачі паспортів, що створює умови для зловживань та корупції.

Проте 3 грудня 2013 року Верховний суд України<sup>19</sup> поставив крапку в цьому питанні. Розглядаючи згадане вище рішення ВАСУ від 5 червня 2013 року, він постановив залишити це рішення в силі. ВСУ підтримав аргументи позивача й погодився, що документи про видачу паспорту мають бути прийняті й розглянуті без сплати додаткових зборів. Тобто, людина має сплатити лише 170 грн державного мита. Усі інші платежі є незаконними. Відповідно до статті 2442 Кодексу адміністративного судочинства всі органи влади та суди повинні привести свою практику у відповідності до цього рішення суду.

Іншою проблемою є відсутність державної програми для осіб, що не мають документів, що посвідчують особу. Типовою для прикордонних областей є ситуація в Одеській області, де багато осіб, що є особами без громадянства, фактично проживають лише зі свідоцтвом про народження. В процесі надання безоплатної правової допомоги створеними Одеським КВУ спільно з органами юстиції Центрами права протягом 2011–2012 років, юристи зіткнулися з масовими зверненнями осіб переважно молдавської національності прикордонних районів Одеської області з питань легалізації та отримання ідентифікаційних документів (більше 100 звернень, і це тільки Котовський та Красноокнянський райони). Більшість цих людей приїхали в Україну ще на початку 1990-х років, обзавелися дітьми і навіть онуками.<sup>20</sup> Ось одна з історій:

---

<sup>16</sup> <http://reyestr.court.gov.ua/Review/29311769>

<sup>17</sup> <http://reyestr.court.gov.ua/Review/31988077>. Також див. аналіз рішення тут: <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2013/7/4/93909.htm>

<sup>18</sup> <http://reyestr.court.gov.ua/Review/33639390>

<sup>19</sup> Див. рішення суду: <http://dem-alliance.org/news/cud-ogolosiv-zdirnictvo-u-pasportnih-stolah-poza-zakon.html>

<sup>20</sup> Див. більш докладно про цю проблему тут: «Проблеми з легалізацією молдаван прикордонних районів Одеської області: результати моніторингу», Одеське КВУ, [http://pravo.prostir.ua/file.php?Monitoring\\_ua.doc](http://pravo.prostir.ua/file.php?Monitoring_ua.doc); Для легалізації громадян України молдовської національності пропонують розробити державну програму,

У 2011 році, під час виїзду Центра права Одеської обласної організації ВГО «Комітет виборців України» в м. Котовськ до с. Ставрово Красноокнянського району, за безоплатною правовою допомогою звернулися три жительки села, сестри Людмила (1974 року народження), Олена (1971 року народження) та Тетяна (1987 року народження). Всі три жінки приїхали з Молдови, проживають на території України близько 20 останніх років, але не мають ні статусу громадян України, ні громадян іншої держави. Єдиний з документів, що є у сестер — свідоцтво про народження радянського зразка, видані у Молдавській РСР. Але жінки в першу чергу звернулися навіть не щодо себе, а через відсутність документів у дітей. Оскільки з-за відсутності документів у батьків дітям також не видають документи, що посвідчують особу. Їх на трьох сестер аж вісім, віком від 2 до 14 років. Старші з дітей мають в 2013 році закінчувати школу і будуть мати проблеми з отриманням свідоцтва про загальну середню освіту. За допомогою юристів Центра права Одеського КВУ в кінці 2012 року всі три сестри М. отримали посвідку на проживання в Україні. В січні 2013 року працівники Центру права знову виїхали до села Ставрово, щоб надалі супроводити справу та врешті оформити жінкам українське громадянство. Після оформлення всіх формальностей та отримання сестрами громадянства, юристів Центра права чекає наступний етап в цій непростій та повчальній історії — оформлення документів їхнім дітям, старші з котрих вже закінчують середню школу.<sup>21</sup>

Також проблеми з документуванням мають роми.

### 3. ДОКУМЕНТУВАННЯ ТА РЕЄСТРАЦІЯ БЕЗДОМНИХ ОСІБ

Проблемою залишається відсутність ефективних заходів щодо подолання бездомності. Законодавство, прийняте минулого року, значно ускладнило реєстрацію бездомних. На сьогодні не існує державної статистики щодо їхньої кількості, хоча міжнародні організації неодноразово наполягали на запровадженні такої. Реєстрація дозволяє бездомним швидше інтегруватися, оскільки це дає можливість виробити документи, що посвідчують особу, дає можливість користуватися багатьма соціальними послугами та реалізовувати соціально-економічні права. Наприклад, без реєстрації особа не може стати на облік в службу зайнятості й, відповідно, шукати за допомогою держави роботу.

За оцінками експертів станом на 2012 рік, в Україні на вулицях жило і працювало близько 100 тисяч дітей.<sup>22</sup> За даними Дитячого фонду ООН ЮНІСЕФ, оприлюдненими у 2011 році, кількість безпритульних дітей віком від 10 до 18 років в Україні становить близько 150–160 тисяч, тоді як офіційна статистика повідомляє про 12 тисяч. Дві третини опитаних підлітків не перебувають на контролі в жодній з державних служб чи відомств. Дві третини опитаних дітей живуть на вулиці без постійного місця

---

[http://www.irf.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=39821:2013-04-30-13-42-19&catid=20:news-law&Itemid=61](http://www.irf.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=39821:2013-04-30-13-42-19&catid=20:news-law&Itemid=61)

<sup>21</sup> « Особи без громадянства: десятиліття безправного життя», [http://www.irf.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=39224:2013-02-06-10-35-46&catid=20:news-law&Itemid=61](http://www.irf.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=39224:2013-02-06-10-35-46&catid=20:news-law&Itemid=61)

<sup>22</sup> Новий звіт ООН щодо «дітей вулиці», [http://www.unicef.org/ukraine/ukr/media\\_20463.html](http://www.unicef.org/ukraine/ukr/media_20463.html).

проживання. З них на вокзалах живуть 27% опитаних дітей, 19% — у помешканнях друзів чи знайомих, у покинутих будинках — 18%, у випадкових знайомих — 10%, в каналізації — 8% і 1% — в інтернатах.<sup>23</sup>

Дані про загальну кількість бездомних відсутні.

13 березня Уряд прийняв Постанову № 162 «Про затвердження Основних напрямів запобігання бездомності до 2017 року»<sup>24</sup>.

За даними Міністерства соціальної політики<sup>25</sup> зросла мережа закладів/установ відповідного спрямування, яка за станом на 01.07.2013 складається з 187 (01.01.2013 — 108) суб'єктів, що надають соціальні послуги бездомним особам та звільненим особам, а саме:

- 99 (01.01.2013 — 90) комунальних закладів/установ;
- 19 (01.01.2013 — 18) закладів/установ, утворених недержавними організаціями;
- 49 (01.01.2013 — 46) недержавних організацій, що надають окремі види послуг (харчування, соціальне патрулювання, гуманітарна допомога тощо) зазначеним категоріям осіб.

У складі діючих закладів та установ і окремо діє:

- 85 (01.01.2013 — 75) центрів (відділень) обліку бездомних осіб, з них — 81 (01.01.2013 — 71) комунальних, у т. ч. 2 філії центрів обліку (м. Київ, Одеська обл.);
- 21 (01.01.2013 — 19) будинків (відділень) нічного перебування, з них 19 (01.01.2013 — 18) комунальних, у т. ч. 1 філія (Донецька обл.);
- 13 (01.01.2013 — 13) центрів реінтеграції бездомних осіб, з них 7 (01.01.2013 — 7) комунальних;
- 2 (01.01.2013 — 1) соціальних готелі (відділення), з них 1 комунальний;
- 14 (01.01.2013 — 14) центри (відділення) соціальної адаптації звільнених осіб, з них 3 (01.01.2013 — 3) комунальних;
- 12 (01.01.2013 — 12) комунальних спеціальних будинків-інтернатів (спецвідділень) для громадян похилого віку та інвалідів, звільнених із місць позбавлення волі.

Хоча, якщо глянути статистику попередню, то вона відрізняється від оприлюдненої. Так, на 1 січня 2011 року міністерство звітувало про наявність 135 суб'єктів, що надають соціальні послуги бездомним особам та звільненим особам, а не 108, як вказано вище. Також там вказані й інші показники. Наприклад, на цю дату працювало 21 будинків нічного перебування (так само, як і в 2013 році), 17 центрів реінтеграції бездомних (тепер їх 13, а стверджувалося, що було всього 7).<sup>26</sup> Це дає обґрунтовані підстави сумніватися в наведених урядових даних. Очевидно, що даними маніпулюють для показування росту установ, хоча не відомо, чи він відбувається насправді.

---

<sup>23</sup> ЮНІСЕФ нарахував в Україні у 10 разів більше безпритульних підлітків, ніж офіційна статистика, <http://tyzhden.ua/News/36520>.

<sup>24</sup> <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/162-2013-%D0%BF>.

<sup>25</sup> [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=AB325CD13D37D905B5617AC4F4DEC551.app9:1?art\\_id=153288&cat\\_id=34941](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=AB325CD13D37D905B5617AC4F4DEC551.app9:1?art_id=153288&cat_id=34941).

<sup>26</sup> [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article%3Bjsessionid=50F5FE873E858B1ADF61D37D6AC806DB?art\\_id=125067&cat\\_id=34941](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article%3Bjsessionid=50F5FE873E858B1ADF61D37D6AC806DB?art_id=125067&cat_id=34941)

Також вражає відносно невелика кількість подібних закладів в масштабах цілої країни.

Проблемою є те, що всі ці заклади існують за рахунок місцевих бюджетів або є приватними. З огляду на це, розширення мережі таких закладів цілком залежить від місцевої влади, а міністерство й держава від цього завдання фактично самоусунулося. Тому розподіл по країні таких закладів дуже непропорційний, часом такі заклади існують тільки в обласних центрах, що є явно недостатньо. Очевидно, що бездомна особа не буде їхати за сто чи більше кілометрів у обласний центр для вирішення своїх проблем. Це залишає багатьох бездомних без державної допомоги та сприяє збільшенню кількості бездомних.

Впродовж I півріччя 2013 року закладами для бездомних осіб та установами для звільнених осіб обслуговано 13,7 тис. осіб, у тому числі:

- центрами обліку бездомних осіб обслуговано 8,7 тис. осіб, у тому числі надано сприяння у відновленні документів понад 1,1 тис. осіб, реєстрації місця проживання/перебування — 5,1 тис. осіб;
- закладами для бездомних осіб, що надають тимчасовий притулок, обслуговано 4,2 тис. осіб, яким надано 477 тис. соціальних послуг;
- установами для звільнених осіб обслуговано 841 особу, яким надано 461,5 тис. соціальних послуг.

За інформацією Державної міграційної служби протягом I півріччя 2013 року за юридичною адресою центрів обліку, інших закладів для цієї категорії осіб зареєстровано: місце проживання 3,3 тис. бездомних осіб, з них 169 осіб, звільнених з місць позбавлення волі; місце перебування 3,1 тис. бездомних осіб. Крім того, оформлено паспорт громадянина України 619 особам.

#### 4. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Завершити реформування законодавства в сфері реєстрації місця проживання осіб з урахуванням позитивної міжнародної практики<sup>27</sup> та закону України про свободу пересування та вільний вибір місця проживання.

2. У сфері реєстрації місця проживання скасувати визначену законом про свободу пересування та вільний вибір місця проживання процедуру реєстрації тимчасового місця перебування (така процедура передбачена законом, проте вона практично не використовується на практиці).

3. Розглянути питання про розширення підстав для реєстрації місця проживання (наприклад, як це зроблено в законі про реєстр виборців). 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 за бажанням власника у разі відсутності чинних договорів оренди цього приміщення. А також необхідно усунути

---

<sup>27</sup> Див., наприклад, *Руководящие принципы в области регистрации населения*, ОБСЕ, 7 октября 2009, <http://www.osce.org/ru/odihr/39497?download=true>

## Х. СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ ТА ВИБОРУ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ

---

взаємозалежність факту реєстрації з правом на дане помешкання в державному та комунальному житловому фондах. Без цих заходів створити реалістичну систему реєстрації буде неможливим, і мільйони громадян фактично проживатимуть не за місцем реєстрації.

4. Органи місцевого самоврядування мають скасувати рішення щодо комендантської години для неповнолітніх, як такі, що суперечать Конституції, законодавству та міжнародному праву.

5. Необхідно внести зміни до закону «Про адміністративний нагляд» щодо можливого обмеження свободи пересування осіб, звільнених з місць позбавлення волі.

6. 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.

7. Розробити державну програму для зменшення кількості осіб, що проживають без документів, орієнтовану, зокрема, на ромів, осіб, що проживають у прикордонних областях й є особами без громадянства, що має передбачати спрощену процедуру вироблення документів, що посвідчують особу.

---

---

## XI. ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ

Тема дискримінації, особливо протидії дискримінації дуже довгий час залишалася поза фокусом уваги та визнання державних органів України: не було окремого профільного законодавства, не велося статистики, не було визначено відповідальний державний орган — вважалося, що проблеми не існує взагалі. Державні доповіді із виконання зобов'язань щодо прав людини, які Україна методично роками направляла до різних інституцій (ООН, Рада Європи, ОБСЕ), містили посилання на статтю 24 Конституції щодо подолання проблеми дискримінації всіх вразливих груп та загальні заяви на кшталт *«На сьогодні Україна має відповідні правові механізми для попередження расизму, расової дискримінації, нетерпимості та упередженого відношення з огляду на національну чи етнічну ідентичність»*<sup>2</sup>, або: *«Законодавство України гарантує громадянам однакові права та свободи стосовно рівності перед законом незалежно від раси, статі, національності, мови, відношення до релігії, соціального походження, переконання, громадського статусу. Рівність громадян перед законом у всіх сферах економічного, соціального, політичного та культурного життя закріплено статтею 24 Конституції України...»*<sup>3</sup>.

У 2010 році виступаючи на Європейській конференції голів парламентів (м. Лімасол, Республіка Кіпр) голова Верховної Ради України В. М. Литвин рішуче засудив дискримінацію та зазначив:

*«В Україні склалася достатньо ефективні механізми захисту прав громадян, які виходять з принципу недискримінації на позасудовій і судовій основі. На ефективність функціонування цих механізмів вказує хоч би такий факт. За 12 років з моменту прийняття Україною зобов'язань по Конвенції про захист прав людини і основних свобод до Європейського суду з прав людини надійшло понад 20 000 заяв від громадян України, проте серед них немає і не було скарг по ст. 14 і Протоколу № 12.»*<sup>4</sup>

Екс-спікер помилився, за роки практики в ЕСПЛ була одна успішна справа проти України, де заявники скаржилися саме на порушення статті 14.<sup>5</sup> Із чого досить легко зробити висновок, що парламентарі та державні органи не тільки не розуміють при-

---

<sup>1</sup> Розділ підготовано Іриною Федорович, головою координаційної ради Коаліції з протидії дискримінації та співкоординатором Проекту «Без Кордонів».

<sup>2</sup> Переклад з російської автора, джерело: Національна доповідь, представлена у відповідності із пунктом 15А додатку до резолюції 5/1 Ради за прав людини ООН, повний текст доповіді доступний за посиланням <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/127/18/PDF/G0812718.pdf?OpenElement>

<sup>3</sup> Неофіційний переклад з російської, джерело: Національна доповідь (19–21 періодична доповідь представлена в 2010 році) до Комітету ООН з ліквідації усіх форм расової дискримінації, повний текст доступний за посиланням [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=398&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=398&Lang=en)

<sup>4</sup> Повний текст виступу доступний за посиланням <http://iportal.rada.gov.ua/news/Novyny/Povidomlen-nya/31801.html>

<sup>5</sup> Мова где про справу Федорченко та Лозенко проти України (Заява № 387/03), текст рішення доступний за посиланням [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/S0000476.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/S0000476.html)

роди явища дискримінації, але й не вбачають необхідності протидії, в тому числі і через реформування відповідної законодавчої бази.

Основна проблема відсутності чіткого законодавчого регулювання та неможливості прямого застосування статті 24 Конституції довгі роки зводилася до відсутності законодавчого визначення, що таке дискримінація, її форм та встановлення відповідальності за дискримінаційні дії. Так, перша спроба законодавчо визначити дискримінацію відбулася ще у 2005 році, коли в Законі України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» в статті 1 було визначено поняття дискримінації за ознакою статі — *дії чи бездіяльність, що виражають будь-яке розрізнення, виняток або привілеї за ознакою статі, якщо вони спрямовані на обмеження або унеможливають визнання, користування чи здійснення на рівних підставах прав і свобод людини для жінок і чоловіків.*

Вінший закон, що забороняє дискримінацію стосовно певної групи осіб — «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», поняття дискримінація та розумне пристосування були введені лише в 2011 році. Тут законодавець вирішив нічого не вигадувати та дав пряме посилання на Конвенцію<sup>6</sup> про права інвалідів: *«Терміни «дискримінація за ознакою інвалідності», «розумне пристосування» та «універсальний дизайн» вживаються у значенні, наведеному в Конвенції про права інвалідів»*<sup>7</sup>. Цікаво, що з моменту ратифікації Конвенції до моменту внесення змін до закону минуло два роки. Що ще раз свідчить про розуміння нагальності протидії дискримінації в очах українських чиновників та парламентарів.

Розуміння чи скоріше визнання невідворотності розробки та прийняття окремого антидискримінаційного закону прийшло в Україну в 2010 році лише після початку процесу зближення із Європейським Союзом, коли пункт про розробку та прийняття антидискримінаційного закону був зазначений серед вимог із виконання Плану дій з лібералізації візового режиму<sup>8</sup>: *«Ухвалення всеохоплюючого антидискримінаційного законодавства, що рекомендовано моніторинговими органами ООН та Ради Європи для забезпечення ефективного захисту від дискримінації.»*

Але й тут українськи чиновники вирішили піти шляхом найменшого спротиву і замість окремого закону, що чітко визначено вимогами Плану, спочатку розробили «Стратегію боротьби із дискримінацією в Україні».<sup>9</sup> За словами Міністра юстиції Олександра Лавриновича, розробка документу була обумовлена відсутністю концептуального визначення державної політики у сфері боротьби з дискримінацією, а також відсутністю в Україні принципів діяльності державних органів в цій сфері, стратегічних цілей, завдань і стандартів із забезпечення реалізації прав людини, які б дозволили підвищити ефективність протидії дискримінації.

---

<sup>6</sup> Офіційний український переклад Конвенції доступний за посиланням [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995\\_g71](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_g71)

<sup>7</sup> Стаття 2 ЗУ «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», повний текст доступний за посиланням <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/875-12>

<sup>8</sup> Пункт 2.4.3 «Права громадян, включаючи захист меншин». Повний текст доступний за посиланням [http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art\\_id=244813273&cat\\_id=223280190&ctime=1324569897648](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=244813273&cat_id=223280190&ctime=1324569897648)

<sup>9</sup> Повний текст доступний за посиланням [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=244963098&cat\\_id=244274160](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=244963098&cat_id=244274160)

Громадські організації та окремі експерти одразу виступили із критикою цієї ініціативи та її змісту, основними зауваженнями були наступні: стратегія не є законом, не встановлює відповідальності за вчинення дискримінації, не передбачає повноважень окремих державних органів та не включає до переліку захищених ознак такі як сексуальна орієнтація, гендерна ідентичність та вік. З іншого боку експерт<sup>10</sup> Міністерства юстиції, яке було розробником стратегії так прокоментувала цю ініціативу:

*«Стратегія базується на загальних правових засадах, на Конституції. Що таке дискримінація — на жаль, не визначено в українському законодавстві. Тож мені подобається, що документ якраз дає більш широке розуміння — що держава має робити, аби реалізувати права людини, як зазначено у Конституції». За її словами, стратегія є більше «дорожньою картою», «дороговказом» із загальним підходом до захисту державою людей від дискримінації, але не є законом. Тож дискусія щодо визначень конкретних груп осіб можлива тоді, коли розроблятиметься закон, а мета стратегії — зосередити зусилля держави у боротьбі з дискримінацією, але не захищати обрані групи осіб: «Така вибірковість буде дискримінацією навпаки».<sup>11</sup>*

Стратегія була оприлюднена для громадського обговорення, більшість коментарів, досить очікувано надійшла від релігійних організацій, які заперечували необхідність захисту від дискримінації взагалі. Однак стратегія так і не була підписана Президентом. Ймовірно, не отримавши підтвердження від Європейської Комісії, що стратегія буде «зарахована» як виконання відповідного пункту Плану дій з лібералізації візового режиму, український уряд перейшов до розробки безпосередньо закону, як того і вимагали численні рекомендації, громадські організації та вищезазначений План. Законопроект, розроблений Міністерством юстиції був виставлений для громадського обговорення в квітні 2012 року, однак вже за тиждень, тобто без врахування коментарів громадськості, був зареєстрований в Верховній Раді та досить швидко пройшов перше читання. Експерти українського громадянського суспільства, зокрема КПД<sup>12</sup>, міжнародні експерти та офіс Уповноваженого з прав людини, неодноразово висловлювалися з приводу низької якості законопроекту. До профільного Комітету ВР було надіслано численні зауваження та пропозиції. Комітет навіть погодився створити робочу групу для обговорення законопроекту, яка зібралася один раз після першого читання. Жодна пропозиція від членів робочої групи не була врахована в тексті, який надійшов до другого читання. Законопроект також було розкритиковано експертами Європейської Комісії. Уповноважений з прав людини надіслала законопроект в Європейську Комісію проти расизму та нетерпимості, однак на жаль, депутати ВР проголосували законопроект у другому читанні до того, як ЄКРН надіслала свої висновки<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Експертом була пани Валерія Лутковська, яка на той час (початок 2012 року) була урядовим уповноваженим в Європейському суді з прав людини.

<sup>11</sup> Детальніше тут <http://www.dw.de/стратегія-проти-дискримінації-український-уряд-забув-про-секс-меншини/a-15766620-1>

<sup>12</sup> КПД — Коаліція з протидії дискримінації в Україні — об'єднання громадських організацій, детальніше про КПД за посиланням [www.antidi.org.ua](http://www.antidi.org.ua)

<sup>13</sup> Не зважаючи на те, що Комітет ВР з прав людини було попереджено про очікувану експертизу від ЄКРН, так само як Комітету було надано висновки Європейської Комісії та українських експертів.



У своєму висновку, крім іншого, ЄКРН вказала на такі суттєві недоліки закону:

1. Перелік ознак, за якими забороняється дискримінація, включає й «інші ознаки», що робить його невичерпним. Це є позитивним моментом. Проте, бажано було б додатково вказати такі ознаки як громадянство, сексуальна орієнтація, гендерна ідентичність. Такий крок надав би суддям необхідні додаткові орієнтири.

2. Повинно бути чітко встановлено, що термін «закон» в частині другій статті, поширюється на всю систему норм матеріального та процесуального права. Таке положення закладено в норми, що встановлюють цивільну та адміністративну відповідальність, а також регулюють цивільний і адміністративний процес в інших країнах — членах Ради Європи.

3. Проект закону чітко не встановлює, що його дія також поширюється на приватно-правові відносини (тобто відносини між фізичними та юридичними особами, які не наділені владними повноваженнями), наприклад, у сфері житлових відносин, зайнятості та доступу до товарів та послуг. Це має бути виправлено (див. параграф 7 GPR № 7).

У свою чергу, Коаліція з протидії дискримінації коментуючи законопроект, звертала увагу членів комітету на наступні недоліки тексту:

- окремі проблемні моменти формулювань визначення прямої та непрямой дискримінації, утиску та підбурювання до дискримінації;
- неповний перелік захищених ознак, зокрема відсутність в ньому таких ознак як «сексуальна орієнтація та гендерна ідентичність»;
- відсутність принципу «перенесення тягара доведення» в справах про дискримінацію;
- відсутність чіткого механізму застосування закону та встановлення відповідальності за дискримінацію.

Останній коментар на думку як українських, так і міжнародних експертів є основною проблемою українського антидискримінаційного закону, адже загальне визначення дискримінації, що міститься у Законопроекті за своїм змістом фактично повторює частину диспозиції статті 161 Кримінального кодексу України, якою «пряме чи непряме обмеження прав або встановлення прямих чи непрямих привілеїв громадян за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками» визнається злочином. Отже, виходячи зі змісту статей 61 та 62 Конституції України, особи, які чинять дискримінацію за будь-якою ознакою (в тому числі в усіх її формах, що їх визначено законопроектом) можуть бути притягнені до юридичної відповідальності тільки в рамках кримінального процесу. Ця ситуація не тільки позбавляє юридичного сенсу ряд положень анти-дискримінаційного законопроекту, в тому числі стосовно права оскаржити дискримінаційне поведіння в суді, а також стосовно ролі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в питаннях захисту осіб від дискримінації, права громадських організацій представляти інтереси потерпілих від дискримінації в суді та органах державної влади тощо, але й призведе до того, що увесь антидискримінаційний закон як такий фактично є «мертвонародженим».

Майже одразу після вступу в дію цього закону<sup>14</sup> українська влада вирішила його реформувати. Вже в листопаді 2012 року той самий розробник, Міністерство юстиції,

---

<sup>14</sup> Закон вступив в силу 5 жовтня 2012 року.

почало роботу над пакетом змін до цього закону. Ситуація, принаймні в світлі співпраці із представниками громадянського суспільства та врахуванні коментарів від зацікавлених сторін, повторилася повністю. Незважаючи на численні коментарі та пропозиції (від КПД, Уповноваженого, Європейської Комісії, ЄКНР), які надавалися до тексту законопроекту, Міністерство юстиції не врахувало майже нічого, зупинившись на власному баченні необхідних змін і цього разу навіть без формального оголошення відкритого громадського обговорення, передало законопроект до КМУ, який згодом зареєстрував його в ВР<sup>15</sup> під № 2342. У пояснювальній записці до законопроекту було зазначено наступне: *«Проект Закону України «Про внесення змін до законодавчих актів України щодо запобігання та протидії дискримінації в Україні» (далі законопроект) розроблено на виконання низки доручень Кабінету Міністрів України за результатами засідань Координаційного центру з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України. Проект не потребує громадського обговорення.»*

Єдиним компромісом, на який пішли розробники законопроекту, було включення сексуальної орієнтації до переліку ознак, за якими заборонена дискримінація в трудовій сфері. Саме це згодом і стало формальною причиною, по якій законопроект № 2342 так жодного разу і не потрапив на голосування навіть у першому читанні, зважаючи на те, що його неодноразово включали в порядок денний, а також на те, що цей законопроект є одним із останніх невиконаних державою зобов'язань за Планом дій з лібералізації візового режиму. Натомість навколо законопроекту виникла значна суспільна дискусія, спровокована заявами релігійних організацій та груп та підтримувана депутатами.

Так депутат Верховної Ради України 6 скликання, Павло Унгурян заявив, що *в разі прийняття законопроекту № 2342 «Щодо запобігання та протидії дискримінації в Україні» під видом протидії дискримінації буде заборонена будь-яка критика та обмеження дій сексуальних меншин, а також під видом «запобігання дискримінації» вони отримують нечувану свободу діяльності та юридичний захист. Завдяки розмитому тлумаченню даних понять, після прийняття закону будь-яку людину чи церкву можна буде притягти до адміністративної чи кримінальної відповідальності: за критику гомосексуалістів, за протидію пропаганді їх способу життя, за відмову прийняти на роботу, в церкву чи місію гомосексуаліста, за відмову їх вінчати, за відмову гомосексуалістам у будь-яких їх ініціативах і т. д. Судові органи будуть все це називати «непряма дискримінація», «пособництво у дискримінації», «підбурювання до дискримінації» і т. д.*

Подібної думки дотримується депутатка Олена Бондаренко з фракції Партії регіонів: *«проблема цього в тому, що, по суті, гомосексуалістам дозволяється переслідування гетеросексуалів».*

На думку Руху «Любов проти гомосексуалізму»,<sup>16</sup> який впродовж 2013 року неодноразово проводив масштабні публічні акції проти законопроекту № 2342, його основна небезпека в тому, що:

---

<sup>15</sup> В Верховній Раді зареєстровано законопроект № 2342 «Про внесення змін до законодавчих актів України щодо запобігання та протидії дискримінації в Україні» 19 лютого 2013 року.

<sup>16</sup> Детальніше ознайомитися із аргументами ЛПГ можна за посиланням <http://blogs.pravda.com.ua/authors/kukharchuk/51924532d447a/>

2342 — це знищення свободи слова і свободи віросповідання в Україні!

2342 — це ліквідація принципу презумпції невинуватості!

2342 — легалізована гомодиктатура!

Жодної адекватної відповіді від органів державної влади чи від депутатів на підтримку необхідності прийняття законопроекту не було. Єдині офіційні аргументи, які лунали на користь 2342, стосувалися необхідності виконати зобов'язання перед ЄС. В інформаційному просторі лише громадські активісти привертали увагу до того факту, що антидискримінаційне законодавство потрібно для захисту кожного, хто став жертвою дискримінації. Однак такі заяви жодним чином не були підтримані політиками чи чиновниками. Після літніх відпусток із наближенням строку проведення саміту в Вільнюсі почали лунати нові аргументи. Так, спочатку Уповноважений ВР з прав людини Валерія Лутковська зробила заяву<sup>17</sup> про те, що потрібно просити Європу не наполягати на прийнятті змін до антидискримінаційного законодавства. За її словами, розроблений Мін'юстом законопроект включає заборону дискримінації за ознакою сексуальної орієнтації, що, на думку пані Уповноваженої, є спірним, тому парламент не може його прийняти через брак розуміння цього питання в українському суспільстві. Згодом, аналогічну заяву<sup>18</sup> зробив голова Комітету ВР з прав людини Валерій Пацкан: «... сьогодні Комітет ВР з питань прав людини разом з Омбудсменом та представниками інших політичних сил звернеться до Європейського Союзу з проханням виключити у цьому законі норму про сексуальні меншини. Наразі українське суспільство не готове до появи у законі поняття «сексуальні меншини»...».

Ані профільний Комітет ВР, ані офіс Уповноваженого з прав людини не проводили ніяких публічних обговорень проблеми дискримінації, не виступали із відкритими заявами стосовно необхідності удосконалення законодавства, тим більше — не проводили інформаційної роботи як серед парламентарів, так і серед громадян. Таким чином, в інформаційному просторі склалася ситуація, коли влада і релігійні організації масово заявляли про відсутність дискримінації, тоді як лише окремі організації громадянського суспільства та європейські експерти говорили про необхідність працювати із проблемою, досліджувати її та вдосконалювати законодавство.

Національна інституція з питань рівності, якою за законом став офіс Уповноваженого ВР з прав людини, лише восени 2013 року розпочала розробку власного плану дій щодо запобігання та протидії дискримінації. Було розроблено стратегію, яку Уповноважена затвердила окремим наказом<sup>19</sup> та яка повинна виконуватися з початку 2014 року. Загальну концепцію було обговорено із членами експертної ради при відповідному департаменті офісу Уповноваженого<sup>20</sup>, тоді як особливу частину (яка піс-

---

<sup>17</sup> «Я предлагаю другой вариант — представить Еврокомиссии стратегию развития деятельности офиса (омбудсмена — ИФ) в сфере недискриминации. В случае если эта стратегия удовлетворит Еврокомиссию, то говорит о том, чтобы мы могли реализовать те механизмы, которые заложены в законопроекте (№ 2342 о внесении изменений в законодательные акты относительно предотвращения и противодействия дискриминации в Украине — ИФ) сейчас с пониманием европейских стандартов в сфере недискриминации, но без спорных положений...»; детальніше тут <http://interfax.com.ua/news/political/166422.html>

<sup>18</sup> Текст повної заяви доступний за посиланням <http://eunews.unian.net/ukr/detail/198686>

<sup>19</sup> Детальніше про стратегію Уповноваженого за посиланням [http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3255:-2014-2017-&catid=14:2010-12-07-14-44-26&Itemid=75](http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3255:-2014-2017-&catid=14:2010-12-07-14-44-26&Itemid=75)

<sup>20</sup> Департамент з питань дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності.

ля затвердження стратегії наказом була виключена із стратегії та вочевидь має стати частиною плану дій по виконанню стратегії) ще необхідно доробити та узгодити із окремими представниками громадянського суспільства, які працюють із тими чи іншими вразливими групами. Сам офіс так визначає основні напрямки своєї роботи:

1. Відповідність національної нормативно-правової бази та судової практики з питань рівності та недискримінації міжнародним та європейським стандартам.

2. Ефективність системи моніторингу дотримання правових стандартів рівності та недискримінації у діяльності державних органів та осіб приватного права.

3. Ефективність реагування на окремі або системні прояви дискримінації та забезпечення поновлення прав.

4. Ефективність системи просування принципів рівності та недискримінації шляхом інформування та підвищення рівня обізнаності з цього питання.

5. Функціонування стратегічних національних і міжнародних коаліцій для просування принципів рівності та недискримінації.

Загалом стратегію можна оцінити як необхідний та важливий крок офісу у виконанні нарешті своєї ролі як національної інституції із забезпечення рівності, однак виникає одне важливе питання, чи є наразі в офісу достатньо кваліфікації та ресурсів для впровадження масштабної та амбіціозної стратегії. Адже значна її частина наразі потребує не тільки тісної співпраці із громадянським суспільством та меншинами, але й значних ресурсів.

Ще напередодні саміту у Вільнюсі Європейська Комісія оприлюднила звіт<sup>21</sup> з оцінкою прогресу України у виконанні зобов'язань в рамках ПВДЛ. Окремо в тексті наголошувалося на недостатньому прогресі з удосконалення анти-дискримінаційного законодавства. Вважаючи на невиконання кількох кроків плану (окрім проблеми дискримінації нерегульованим також залишилося питання прийняття закону про корупцію), Україну не було переведено на другий етап реалізації ПВДЛ. Що дало змогу чиновникам використовувати питання покращення захисту від дискримінації в своїх агітаціях проти зближення з ЄС після листопада 2013 року та поширювати відверто неправдиву та ксенофобну інформацію. Так, «відзначився» прем'єр-міністр України М.Азаров, заявивши, що: *«Опозиційні лідери розповідають казки про те, що ми підпишемо Угоду і завтра будемо без віз їздити до Європи. Нічого подібного. Ми повинні ще узаконити одностатеві шлюби, прийняти закон про рівність сексуальних меншин»*<sup>22</sup> жодної спроби розпочати діалог та пошук можливості або проголосувати за законопроект № 2342, або ж відкликати його та розробити новий, до кінця 2013 року не було. Єдина примарна заява<sup>23</sup> пана Ключова про те, що нібито вдалося «знайти компроміс у питанні про дискримінацію із Єврокомісією» так і не була офіційно розтлумачена, тож інформації у чому полягає на сьогодні «новий» компроміс — немає.

Повертаючись до аналізу недоліків як закону «Про засади запобігання та протидії дискримінації», так і законопроекту 2342, варто зупинитися ще на одному момен-

---

<sup>21</sup> Повний текст англійською мовою доступний за посиланням [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131115\\_3rd\\_progress\\_report\\_on\\_the\\_implementation\\_by\\_ukraine\\_of\\_the\\_apvl\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131115_3rd_progress_report_on_the_implementation_by_ukraine_of_the_apvl_en.pdf)

<sup>22</sup> Джерело <http://www.pravda.com.ua/news/2013/12/14/7006832/>

<sup>23</sup> Джерело <http://economics.unian.net/rus/news/182759-klyuev-rasskazal-cto-nujno-dlya-sleduyuschego-etapa-plana-po-uproscheniyu-vizovogo-rejima-s-es.html>

ті. Діючий закон не передбачав змін до законодавства з огляду на встановлення відповідальності за вчинення дискримінації і таким чином поклав це питання на статтю 161 КПУ, що призводить до неможливості його практичного застосування. У свій час Головне наукове управління ВР в своєму коментарі відзначило, що криміналізація дискримінації статтею 161 Кримінального кодексу України свідчить про належне законодавче закріплення принципу недискримінації. Якраз навпаки, такий підхід суперечить обов'язковим для України стандартам в сфері захисту прав людини. Адже норми міжнародного права вимагають, щоб відповідальність за будь-яке правопорушення була пропорційною та створювала умови для ефективного захисту та відновлення прав особи (осіб), які постраждали від такого правопорушення. А отже, не кожен вияв дискримінації може вважатися кримінально караним діянням. Хоча б тому, що кримінальна відповідальність може бути тільки особистою, тож, якщо будь-які форми дискримінації криміналізовано, особи які зазнали, наприклад, «інституційної дискримінації» виявляються позбавленими ефективних засобів правового захисту.

Ілюстративною для висвітлення невідповідності чинного законодавчого закріплення принципу недискримінації у формі частини диспозиції статті 161 КК України міжнародним стандартам в сфері захисту прав людини є справа *Даниленков та інші проти Росії*<sup>24</sup>, в якій Європейський суд з прав людини піддав нищівній критиці підхід до законодавчого закріплення принципу недискримінації російським законодавством, що на той час був ідентичний чинному на сьогодні в Україні. У цій справі Суд постановив, що органи влади Російської Федерації порушили право заявників на свободу від дискримінації, гарантоване статтею 14 Європейської конвенції в контексті ст. 11 Конвенції («свобода зібрань та об'єднань») тим, що не спромоглися запровадити ефективні та дієві засоби правового захисту, якими заявники могли б скористатися для захисту від дискримінації з боку їх роботодавця на ґрунті профспілкового членства.

Саме цей недолік існуючого закону є однією із причин незначної правозастосовної практики за час його існування. Так впродовж 2012–2013 років в Єдиному судовому реєстрі рішень було знайдено лише 7 справ, всі вони стосуються дискримінації за ознакою інвалідності. Фонд підтримки стратегічних справ з дискримінації<sup>25</sup>, створений громадськими організаціями-членами КПД, за 2012–2013 роки отримав лише 10 заявок про надання допомоги від представників вразливих груп та/чи їх адвокатів. Серед підтриманих справ, 4 стосуються людей із інвалідністю, дві ЛГБТ та одна — ВІЛ-інфікованої людини.

Іншою причиною, через яку бракує звернень громадян до суду із скаргами на дискримінацію, правозахисники називають низьку обізнаність із темою загалом, невміння «бачити» дискримінацію та незнання механізмів захисту.

В рамках іншого дослідження громадської думки<sup>26</sup> в 2012 році на питання «Чи захищені українці від дискримінації за різними ознаками (інвалідність, вік, соціальний статус, гендер тощо)» відповіді були наступними:

---

<sup>24</sup> Справа *Даниленков та інші проти Росії* (№ 67336/01) доступна за посиланням.

<sup>25</sup> Детальніше про роботу Фонду можна прочитати за посиланням <http://antidi.org.ua/ua/fond>

<sup>26</sup> Дослідження проводилося Центром інформації про права людини разом із Проектом «Без кордонів» за підтримки ПРООН, результати дослідження доступні за посиланням <http://humanrights.com.ua/162>

«Незахищені», — вважають 68,3% вуличних респондентів. 70,5% респондентів в мережі також відповіли «ні».

*«Людина, яка не схожа на більшість (інша раса, гей чи інвалід), зазнає утисків на всіх рівнях соціального життя».*

У рамках дослідження «ДУМКИ ТА ПОГЛЯДИ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ: вересень 2013» (Омнібус)<sup>27</sup> на питання: «Чи доводилось Вам протягом останнього року стикатися з випадками дискримінації (утиску прав та інтересів особи через неоднакове ставлення в залежності від її національності, статі, раси, майнового стану, поглядів тощо)?» лише 15% опитаних відповіли «так». На друге запитання, чи знають вони про існування механізму із захисту від дискримінації та профільного закону, лише 18,7% опитаних відповіли «так».

З другого боку, дослідження громадської думки через проведення фокус-груп «Дискримінація: думки різних груп»<sup>28</sup>, яке провів Український незалежний центр політичних досліджень восени 2012 року, показало, що опитані респонденти досить обізнані із теми дискримінації та помічали такі випадки по відношенню до себе чи своїх рідних. Однак потрібно зазначити, що дослідження проводилося серед респондентів, які або відносять себе до вразливих груп, або добре обізнані із роботою громадських організацій.

## ВИСНОВКИ

Україні бракує системного підходу до протидії дискримінації. Якщо громадянське суспільство протягом останніх років намагається побудувати партнерські взаємини як всередині (створення Коаліції з протидії дискримінації, активна участь в адвокаційних заходах, навчання активістів та представників вразливих груп, створення та розвиток Фонду стратегічних справ, пошук можливостей для співпраці із державними органами), то державним органам взагалі бракує розуміння своєї ролі в цьому процесі та відповідальності за незахищеність громадян від дискримінації. Єдина інституція яка демонструє бодай зацікавленість та деяку відкритість в співпраці із громадянським суспільством, це офіс Уповноваженого ВР з прав людини. Так, в рамках консультативної ради при департаменті із питань прав дитини, гендеру та недискримінації проводилося кілька обговорень напрямків роботи офісу, коментарів до законопроекту № 2342 та рекомендацій громадських організацій до стратегії Уповноваженого з протидії дискримінації на 2014–2017 роки. Міністерства, органи місцевого врядування загалом або не демонструють бажання співпрацювати, або ж відповідають стандартними фразами на кшталт «в державі не має проблеми дискримінації, а є лише її поодинокі випадки».

---

<sup>27</sup> Дослідження проводилося Київським міжнародним інститутом соціології з 6 по 27 вересня 2013 року. Польовий етап тривав з 13 по 25 вересня 2013 року. Опитування проводилося в 110 населених пунктах (PSU) у всіх областях України та в автономній республіці Крим. В результаті польового етапу було зібрано 2044 анкети.

<sup>28</sup> Повний текст дослідження доступний за посиланням [http://www.ucipr.kiev.ua/userfiles/fg\\_report\\_discrimination2012.pdf](http://www.ucipr.kiev.ua/userfiles/fg_report_discrimination2012.pdf)

### РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Реформувати відповідне законодавство з метою припинення всіх видів дискримінації, а саме, за обов'язковою участю експертів та представників громадянського суспільства:

- розробити комплексні поправки до анти-дискримінаційного законодавства, яке міститиме чітке визначення дискримінації, її тлумачення та стандарти ідентифікації;
- включити до законодавства вичерпний перелік «захищених характеристик», в тому числі сексуальну орієнтацію та гендерну ідентичність як такі, що потребують безумовного захисту;
- забезпечити загальні стандарти та принципи доведення наявності дискримінації;
- переглянути кримінальне, цивільне та адміністративне законодавства щодо наявності в них механізмів обов'язкового фінансового та морального відшкодування збитків, завданих жертві.

2. Таке законодавство має гарантувати виконання обов'язків держави щодо вчинення позитивних кроків у запобіганні дискримінації, відшкодуванні збитків, завданих через дискримінацію, а також накладати відповідні санкції за порушення антидискримінаційних норм. Такі санкції мають передбачати компенсацію жертвам дискримінації.

3. Вдосконалити інституціональну структуру, необхідну для ефективного запровадження антидискримінаційного законодавства та політики; до функцій якої обов'язково належатиме:

- Впровадження державної політики;
- Моніторинг та звітування перед громадськістю;
- Координація діяльності інших учасників процесу;
- Участь в розслідуванні;
- Допомога жертвам та відшкодування збитків.

4. Держава мусить забезпечити доступ до судів всім жертвам дискримінації, в тому числі, до правової допомоги, наприклад, шляхом зобов'язання відповідної установи надавати консультації з цих питань, надання громадським організаціям права пропонувати таку допомогу або представляти громадян, чи групи в державних органах та в судах.

5. Проводити навчання з прав людини для працівників міліції, прокурорів, прикордонників та суддів, а також створити ефективну процедуру повідомлень щодо випадків порушення рівноправності та дискримінації працівниками міліції по відношенню до ромів, представників інших етнічних груп та ЛГБТ; забезпечувати ефективне розслідування таких скарг та притягнення винних до відповідальності.

6. Вжити заходів щодо припинення та розпалювання ненависті (використання мови ворожнечі та проголошення завідомо неправдивої інформації), зокрема, у висловлюваннях посадових осіб та політиків в контексті розвитку законодавства, забезпечення прав людини та виконання євроінтеграційних зобов'язань України.

---

---

## **ХІ. ОГЛЯД ДОТРИМАННЯ ПРАВ ГРОМАДЯН НА ВІЛЬНІ ВИБОРИ ТА УЧАСТЬ У РЕФЕРЕНДУМАХ<sup>1</sup>**

У минулорічному огляді ми констатували, що вибори народних депутатів України у 2012 році пройшли з порушенням стандартів чесних і демократичних виборів та стали найбільш проблемними загальнонаціональними виборами у період з 2004 року. Правоохоронні органи продемонстрували повну беспорядність під час порушень, які відбувалися в ОВК, коли встановлювалися результати голосування. Після чисельних повідомлень про порушення не було проведено належного розслідування цих фактів.

За підсумками огляду ми закликали органи державної влади ретельно вивчити досвід виборів 2012 року з тим, щоб недоліки в організації виборчого процесу були усунуті до проведення повторних та проміжних виборів народних депутатів України, а також президентських виборів 2015 року.

Ми вважали, що до проведення Президентських виборів 2015 року необхідно здійснити також кодифікацію виборчого законодавства й розглянути можливість перегляду виборчої системи для парламентських виборів з урахуванням рекомендацій Ради Європи та Венеціанської комісії.

Ми зверталися до Генеральної прокуратури та МВС України із пропозицією розглянути можливість заходів, спрямованих на притягнення всіх осіб, які вчинили порушення виборчого законодавства, до юридичної відповідальності. Пропонували Президенту України та Кабінету Міністрів України розглянути можливість притягнення посадових осіб органів виконавчої влади до відповідальності за порушення виборчого законодавства, у тому числі за участь в агітаційній діяльності.

Ми впевнені, що саме ці заходи могли б сприяти успішному подоланню практики повальних порушень прав виборців. Але за підсумками 2013 року ми вимушені констатувати, що найголовніші наші вимоги не були реалізовані. Не проведено ретельного розслідування, винні особи не притягнуті до відповідальності, більшість рекомендацій не враховано.

Загалом, минулий рік став роком втрачених надій та сподівань. Проблеми, які перешкоджають дотриманню права на вільні вибори та референдуми, не були вирішені. 2013 рік додав ще більше чергових проблем та перешкод.

---

<sup>1</sup> Огляд підготував голова Херсонської обласної організації КВУ Дементій Белий.



**1. ДЕПУТАТИ ТАК І НЕ ПОНОВИЛИ ПРАВА УКРАЇНЦІВ  
НА ПРОВЕДЕННЯ МІСЦЕВИХ РЕФЕРЕНДУМІВ, А СУДИ БЛОКУЮТЬ МОЖЛИВІСТЬ  
ПРОВОДИТИ ВСЕУКРАЇНСЬКІ РЕФЕРЕНДУМИ**

Протягом 2013 року так і не був прийнятий закон про місцевий референдум, і наші громадяни, фактично, позбавлені права вирішувати проблеми своїх територіальних громад.<sup>2</sup> Народні депутати України з цього приводу лише робили політичні заяви<sup>3</sup> та проводили круглі столи, а питання так й не змогли вирішити.

Кризовою є й ситуація із реалізацією прав громадян на участь у всеукраїнських референдумах. Закон України «Про всеукраїнський референдум», який викликав справедливу критику, народні депутати не спромоглися змінити. Крім того, ЦВК традиційно роками відмовляє громадянам в їхньому праві на участь в організації й проведенні всеукраїнських референдумів. Цього року до «суб'єктів», хто активно перешкодив у реалізації прав громадян на референдум, приєдналися суди.

Восени 2013 р. ЦВК відмовилася реєструвати ініціативні групи, які були створені в Києві, Донецьку, Запоріжжі, Сімферополі, Харкові, Чернігові, Миколаєві, Сумах, Дніпропетровську, Севастополі, Кривому Розі, Вінниці, Кіровограді, Житомирі, Каховці (Херсонська область), Луганську, Одесі та Полтаві для проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою<sup>4</sup>.

Підставою для відмови було те, що Окружний адміністративний суд Києва заборонив представникам ЦВК бути присутнім на всіх цих зборах. Це було зроблено задля забезпечення адміністративного позову Європейської партії України про визнання протиправними дії ЦВК відносно прийняття та реєстрації повідомлення про проведення зборів громадян України щодо проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.<sup>5</sup>

ЦВК у своїх постановах, якими вона відмовлялася реєструвати ініціативні групи із проведення референдуму, спиралася на норму Закону про те, що присутність представника ЦВК на зборах є обов'язковою, але неможливою у зв'язку із судовою заборonoю. За результатами подібної судової еквілібристиці громадяни не змогли реалізувати своє право на участь у референдумі.

---

<sup>2</sup> Зокрема дивися про проблему <http://portal.rada.gov.ua/news/Novyny/Povidomlennya/83948.html>

<sup>3</sup> Кошулинський каже, що треба терміново вирішити питання місцевого референдуму — 3 квітня 2013 р. — УНІАН <http://www.unian.ua/politics/771642-koshulinskiy-kaje-scho-treba-terminovo-virishiti-pitannya-mistsevogo-referendumu.html>

<sup>4</sup> На всеукраїнський референдум за народною ініціативою планувалося винести одне питання: «Чи підтримуєте Ви приєднання України до Митного союзу Республіки Білорусь, Республіки Казахстан і Російської Федерації? Так. Ні.» Дивися тексти рішень: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=34705&what=0>, <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=34881&what=0>, <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=34815&what=0>, <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=34794&what=0>, <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=34794&what=0>, <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=34776&what=0>, <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=34744&what=0>

<sup>5</sup> Дивися рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 2 вересня 2013 р. <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/33219515>, 2 жовтня 2013 р. <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/33874143>, 9 жовтня 2013 р. <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/33985114>, від 7 листопада 2013 р. <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/34683989>, від 8 листопада 2013 р. <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/34715237>, Ухвалу Київського апеляційного адміністративного суду від 4 лютого 2014 р. <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37121647>

## 2. НАРОДНІ ДЕПУТАТИ ВІДМОВЛЯЮТЬСЯ ПРИЗНАЧАТИ ПОЗАЧЕРГОВІ МІСЦЕВІ ВИБОРИ

Українці у Києві, Чернівцях, Миколаєві, Херсоні, Черкасах, Одесі, Генічеську та в багатьох інших міст, селищах та селах фактично, були позбавлені права обирати. У зв'язку із політичним протистоянням у Верховній Раді народні депутати відмовлялися розглядати питання щодо призначення позачергових виборів голів у випадку дострокових припинень їхніх повноважень. На початку року у зв'язку із блокуванням парламентської трибуни довгий час не призначалися вибори по 72 територіальним громадам. Пізніше депутати просто не голосували за постанови про призначення виборів. Так, 22 жовтня народні депутати не підтримали низку постанов про призначення позачергових виборів 69 сільських та 9 селищних голів у зв'язку з достроковим припиненням їхніх повноважень.<sup>6</sup>

8 листопада народні депутати не підтримали постанови щодо призначення позачергових виборів 101-го сільського та 14 селищних голів. Представники опозиційних фракцій заявили, що фракції «Батьківщина», «УДАР» і ВО «Свобода» не братимуть участь в голосуваннях за проекти постанов про призначення окремих позачергових місцевих виборів. Аргументуючи свої позиції, вони заявляли про вибірковість призначення таких виборів, наголошували на необхідності провести вибори у всіх регіонах та містах, де це потрібно зробити. Про неучасть у голосуваннях фракції КПУ заявив її голова П. Симоненко.<sup>7</sup>

Станом на 15 січня 2014 р. Верховна Рада не змогла прийняти рішень щодо 173 проектів постанов про призначення позачергових місцевих виборів, з яких 151 постанова — про призначення позачергових виборів окремих сільських та селищних голів, 19 постанов про призначення виборів міських голів та 3 постанови про призначення виборів депутатів місцевих рад.<sup>8</sup>

На думку представників Комітету виборців України, в результаті того, що народні депутати відмовляються приймати рішення щодо призначень позачергових виборів, в цих територіальних громадах «паралізоване місцеве самоврядування».<sup>9</sup>

## 3. ТИМЧАСОВА СЛІДЧА КОМІСІЯ З РОЗСЛІДУВАННЯ ПОРУШЕНЬ НА ВИБОРАХ НЕ ВИКОНАЛА ПОСТАВЛЕНИХ ЗАВДАНЬ

Одним із важливих завдань було провести належне розслідування чисельних повідомлень про порушення виборчих прав громадян під час виборчої кампанії 2012 р.

З цією метою 21 березня 2013 р. була створена Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування фактів перегляду волевиявлення Українського народу на парламентських виборах 2012 року. Основними завданнями

---

<sup>6</sup> [http://iportal.rada.gov.ua/news/Novyny/Plenarni\\_zasidannya/84103.html](http://iportal.rada.gov.ua/news/Novyny/Plenarni_zasidannya/84103.html) доступ 9.01.2014

<sup>7</sup> [http://iportal.rada.gov.ua/news/Novyny/Plenarni\\_zasidannya/85074.html](http://iportal.rada.gov.ua/news/Novyny/Plenarni_zasidannya/85074.html) доступ 9.01.2014

<sup>8</sup> [http://komsamovr.rada.gov.ua/komdbud/control/uk/publish/article?art\\_id=64231&cat\\_id=44731](http://komsamovr.rada.gov.ua/komdbud/control/uk/publish/article?art_id=64231&cat_id=44731)

<sup>9</sup> Резолюція ІХ з'їзду Всеукраїнської громадської організації «Комітет виборців України» — 1 листопада 2013 р. <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:345>

комісії повинні були стати «розслідування фактів перегляду волевиявлення Українського народу на парламентських виборах 2012 року шляхом фальшування результатів реального волевиявлення громадян, порушення виборчих прав громадян України з боку суддів, посадових осіб правоохоронних органів, інших органів державної влади, а також шляхом дострокового припинення депутатських повноважень народних депутатів України Власенка С. В., Балого П. І., Домбровського О. Г. у неконституційний спосіб внаслідок вибіркового судочинства та встановлення у неконституційний спосіб факту неможливості визначення результатів виборів народних депутатів України 28 жовтня 2012 року в одномандатних виборчих округах № 94, 132, 194, 197 та 223».<sup>10</sup>

Робота комісії фактично була заблокована представниками більшості, які не відвідували її засідань. Як результат, звіт комісії не заслухали у сесійній залі, а комісію на початку червня ліквідували.<sup>11</sup> Голова комісії Арсен Аваков оприлюднив неофіційний текст звіту комісії в Інтернеті.

#### 4. ПРАВООХОРОНЦІ ПРОІГНОРУВАЛИ НАЛЕЖНЕ РОЗСЛІДУВАННЯ ПОВІДОМЛЕНЬ ПРО ПОРУШЕННЯ

На підставі вивчення Єдиного державного реєстру судових рішень, було виявлено усього сім кримінальних справ, які стосувалися злочинів проти виборчих прав громадян та розглядалися нашими судами впродовж 2013 р. З них три кримінальні справи були закриті. Дві справи, не зважаючи на спроби слідчого їх закрити, продовжують розглядатися у судах. Й лише дві справи були завершені оголошенням вироків.<sup>12</sup>

В окремих випадках МВС проводить досудові розслідування у кримінальному впровадженні щодо порушень виборчих прав. Але ці розслідування носять ознаки вибіркової та скоріше направлені проти політичних опонентів діючої влади. Так, в липні 2013 р. Головним слідчим управлінням МВС України на підставі заяви народного депутата України розпочато досудове розслідування у кримінальному впровадженні за ознаками кримінального правопорушення, передбаченого частиною другою статті 158 КК України, за фактом підроблення виборчих документів невстановленим членом виборчої комісії під час чергових виборів народних депутатів України в одномандатному виборчому окрузі № 133 (Київський район м. Одеси).<sup>13</sup> Це розслідування стало одним з аргументів для скасування Постанови ЦВК щодо реєстрації Ігоря Маркова народним депутатом. Результати розслідування цього кримінального впровадження наразі невідомі. В Єдиному державному реєстрі судових рішень інформація з цього приводу відсутня.

---

<sup>10</sup> Дивись текст постанови: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/154-18>

<sup>11</sup> Комиссия пройдена. Рада отказалась признать отчет ВСК по выборам Газета «Коммерсантъ Украина», № 92 (1795), 06.06.2013 <http://www.kommersant.ua/doc/2205654>

<sup>12</sup> Вироки стосувалися порушень статей 157, 161 та 358 Кримінального кодексу України.

<sup>13</sup> Дивися: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/33521250>

## 5. МІСЦЕВІ ВИБОРИ: СИТУАЦІЯ ІЗ ДОТРИМАННЯМ ПРАВ ВИБОРЦІВ НЕ ПОКРАЩИЛАСЯ

У 2013 р., не зважаючи на значні проблеми із призначенням позачергових виборів в окремих територіальних громадах, місцеві вибори регулярно відбувалися. Зокрема, відбулися 212 позачергових виборів міських, сільських та селищних голів<sup>14</sup>, а також приблизно півтори сотні проміжних та повторних виборів депутатів місцевих рад різних рівнів. Мусимо відзначити, що вже традиційно порушення виборчих прав громадян в масових масштабах виникають лише при проведенні виборів в окремих територіальних громадах. Тобто, джерелом порушень є не низка правова культура учасників виборчого процесу чи відсутність традицій демократичних виборів, а цілеспрямоване та організоване дійство.

Зупинимося на висвітленні ситуації із дотриманням виборчих прав під час проведення двох виборчих кампаній — позачергових виборів Васильківського та Ялтинського міських голів. Ці вибори відбулися 2 червня 2013 р.

Комітет виборців України заявив про порушення на цих виборах, які могли вплинути на результати голосування. Так, у Василькові *«вибори були непростими — і під час голосування, і під час підрахунку голосів ми бачили певні процедурні порушення. Було зупинено спроби вкидання бюлетенів на двох дільницях, на окремих дільницях журналістів або спостерігачів видалили з приміщення дільничної комісії. Але загалом на дільницях були присутні і спостерігачі, і депутати»*, — заявив керівник КВУ Олександр Черненко, якого цитує «Інтерфакс-Україна».

В Ялті порушення носили ознаки системної фальсифікації. КВУ, зокрема, повідомляє про те, що після 18.00 несподівано зростає кількість виборців, з дільниць почали виганяти журналістів та спостерігачів, бюлетені видавалися невстановленим особам, вносилися правки у списки виборців членами комісій. *«Усе це було кваліфіковано як ознаки системної фальсифікації — вкидання виборчих бюлетенів. І підтвердження не забарилися. На двох виборчих дільницях (у Ялті та в Гаспрі) спостерігачі КВУ зафіксували в урнах для голосування товсті пачки бюлетенів. Причому відразу після цього на одній із ділянок комісія проголосувала за видалення спостерігача з дільниці»*, — повідомив представник КВУ Крисько. За інформацією КВУ, «аномальна» активність виборців відзначалася практично всюди, що свідчить про масовий характер застосування цієї технології. Крім того, аналогічні випадки вкидання пачок бюлетенів зафіксували на низці дільниць й інші учасники виборчого процесу.<sup>15</sup>

Як зазначає представники «Опори», під час виборів у Василькові спостерігачі фіксували *«типовий арсенал засобів та зафіксованих порушень, що могли свідчити про організацію каруселей, підкупу виборців, безпідставної видачі бюлетенів третім особам, голосування замість людей похилого віку, мав місце специфічний епізод: вранішнє засідання дільничних виборчих комісій, яке за законом не може відбутися раніш ніж за*

---

<sup>14</sup> Зокрема дивися інформацію про результати виборів: [http://static.rada.gov.ua/site/ukr/atuu/el2013/20130602\\_message.pdf](http://static.rada.gov.ua/site/ukr/atuu/el2013/20130602_message.pdf), [http://static.rada.gov.ua/site/ukr/atuu/el2013/20131512\\_message.pdf](http://static.rada.gov.ua/site/ukr/atuu/el2013/20131512_message.pdf), [http://static.rada.gov.ua/site/ukr/atuu/el2013/20131512\\_statistic.pdf](http://static.rada.gov.ua/site/ukr/atuu/el2013/20131512_statistic.pdf)

<sup>15</sup> КВУ заявляє про фальсифікації на виборах у Василькові та Ялті — 3 червня 2013 р. [http://www.bbc.co.uk/ukrainian/news/2013/06/130603\\_local\\_elections\\_ms.shtml](http://www.bbc.co.uk/ukrainian/news/2013/06/130603_local_elections_ms.shtml)

*1 годину до початку голосування, відбувалось переважно без спостерігачів і медіа. Або їх не впускали до 8 ранку, або ж сейф відкривали не на очах у присутніх, тому цілісність пломб встановити не можна».*<sup>16</sup>

За підсумками судових засідань позови до Васильківської міської виборчої комісії із вимогою скасувати постанову щодо обрання Васильківського міського голови на підставі скарги про порушення виборчого законодавства були відхилені. Цікаво, що однією з підстав для відмови стало те, що позивачі не надали доказів про звернення до правоохоронних органів із заявами про злочини під час виборчого процесу.<sup>17</sup>

### 6. ПРОМІЖНІ ТА ПОВТОРНІ ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ В ШЕСТИ ОКРУГАХ

7 липня 2013 відбулися проміжні вибори народного депутата України у одномандатному виборчому окрузі № 224 (м. Севастополь). За повідомленнями спостерігачів Комітету виборців України, були зафіксовані спроби не допуску представників ЗМІ на дільниці під час голосування та підрахунку голосів, перебування на дільницях осіб, які не мають права там знаходитись (працівники підрозділів МНС, невстановлені особи), порушення процедури підрахунку та правил складання протоколу про результати виборів на дільницях.

Окреме занепокоєння у КВУ викликала інформаційна кампанія в ЗМІ щодо дискредитації громадського спостереження на проміжних виборах і особливо те, що до цієї кампанії були залучені народні депутати України та члени Центральної виборчої комісії.<sup>18</sup>

Центральною подією стало проведення повторних виборів в п'яти одномандатних виборчих округах (№№ 94, 132, 194, 197, 223).

Надаємо інформацію про найбільш поширені порушення, що мали місце під час виборів, та головні тенденції, які вплинули на результати голосування. Огляд підготовлено за матеріалами незалежного спостереження, яке провели Громадська мережа «Опора» та Комітет виборців України під час повторних виборів:<sup>19</sup>

#### 6.1. Виборчі комісії

На початку огляду відзначимо роль виборчих комісій. За оцінками «Опори», ЦВК належним чином забезпечила основні етапи виборчого процесу. Комісія доклала зу-

---

<sup>16</sup> Ольга Айвазовська. Замах на злочин. Уроки виборів мера Василькова — 2013 — 6 червня <http://opora.ua.org/articles/3860-zamah-na-zlochyn-uroky-vyboriv-mera-vasylkova> Доступ 9.01.2014

<sup>17</sup> Дивися рішення суду <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/31697223> Доступ 9.01.2014

<sup>18</sup> ЗАЯВА Комітету виборців України щодо оцінки проміжних виборів народного депутата України у в.о. № 224 <http://cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:206> Доступ 9.01.2014

<sup>19</sup> Джерело: Проміжний звіт за результатами довготермінового спостереження ОПОРИ під час проміжних виборів народних депутатів у 5 округах (13 грудня) <http://opora.ua.org/presentations/article/4271-promizhnyj-zvit-za-rezultatamy-dovgoterminovogo-sposterezhennja-opory-pid-chas-promizhnyh-vyboriv-narodnyh-deputativ-u-5-okrugah-13-grudnja> ПРОМІЖНИЙ ЗВІТ за результатами громадського спостереження за виборами до парламенту в 5 округах <http://opora.ua.org/vybory/article/4366-promizhnyj-zvit-za-rezultatamy-gromadskogo-sposterezhennja-za-vyboramy-do-parlamentu-v-5-okrugah> Висновки Черкаської ОО Комітету виборців України за підсумками спостереження за проведенням повторних виборів 15 грудня в виборчих округах № 194 і № 197. <http://cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:170> Доступ 9.01.2014

силь до удосконалення процедур формування окружних та дільничних виборчих комісій, врахувавши недоліки попередніх виборів. Процес реєстрації кандидатів відбувався організовано та політично неупереджено. В цілому окружні та дільничні виборчі комісії із труднощами, але забезпечили організацію та проведення виборчого процесу.

## 6.2. Вплив судів

Збільшується роль суду, який все частіше підмінює й ЦВК, й виборчі комісії, й самих виборців. Це особливо показово було з інцидентом з В. Романюком та О. Арсенюком.

Київський апеляційний адміністративний суд 1 грудня 2013 р. всупереч тому, що пройшли терміни оскарження бездіяльності ЦВК, визнав протиправною та скасував Постанову ЦВК від 21 жовтня 2013 р. щодо реєстрації кандидатом у народні депутати Віктора Романюка.<sup>20</sup> Вищий адміністративний суд України 4 грудня зобов'язав ЦВК скасувати реєстрацію кандидата у народні депутати України В. Романюка.<sup>21</sup> У ході судових засідань було встановлено, що В. Романюк порушив вимоги частини другої статті 76 Конституції України та статті 9 Закону України «Про вибори народних депутатів України» щодо проживання в Україні протягом останніх п'яти років. Віктор Романюк протягом останнього річного періоду — з 15 грудня 2012 року по 29 листопада 2013 року перебував за межами України 309 днів, а на момент його реєстрації кандидатом у народні депутати цей термін становив 270 днів. Відзначимо, що якщо б Віктор Романюк не виїхав за кордон, то був би заарештований у зв'язку із слідством, яке проводила українська влада проти нього.<sup>22</sup>

Суперечливість рішення Київського апеляційного адміністративного суду України полягала в тому, що фактично судом не було дотримано законного строку оскарження (визначеного статтею 109 «Про вибори народних депутатів України» і статтею 179 Кодексу адміністративного судочинства України) рішення ЦВК.

Натомість у схожій ситуації, зазначається у звіті «Опори», той же Київський адміністративний апеляційний суд залишив без розгляду позовну заяву кандидата-самовисуванця Олексія Арсенюка щодо бездіяльності ЦВК відносно не здійснення перевірки даних, поданих при реєстрації кандидатом в народні депутати від ВО «Батьківщина» Миколи Булатецького, оскільки минув строк давності для оскарження відповідної Постанови ЦВК.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/35694241>

<sup>21</sup> <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/35793352>

<sup>22</sup> Конкурент Засухи втік за кордон через переслідування. Українська правда 7 лютого 2013 р. <http://www.pravda.com.ua/news/2013/02/7/6983088/> Опозиціонера, який йшов проти Засухи, арештували в Італії. Українська правда 22 березня 2013 р. <http://www.pravda.com.ua/news/2013/03/22/6986234/>

<sup>23</sup> Олексій Арсенюк, самовисуванець у 194 виборчому окрузі у м. Черкаси, член Партії регіонів, подав позов до ЦВК, у якому йшлося про те, що заява про реєстрацію кандидата у народні депутати подана за підписом першого заступника ВО «Батьківщина» Олександра Турчинова, а не керівником партії, отже, підписана не уповноваженою особою, а автобіографія кандидата не містить даних про те, що Микола Булатецький у 1995–1997 роках проживав у США, не зазначено у відомостях про трудову діяльність, що він був директором деяких юридичних осіб. Також пан Арсенюк зауважив, що подані до ЦВК біографічні відомості не можуть вважатися автобіографією у розумінні ЗУ «Про вибори народних депутатів України».

### 6.3. Підкуп виборців як прояв виборчої корупції, набув надзвичайно широких масштабів

Підкуп виборців є кримінальним злочином, що передбачено ст. 157 Кримінального кодексу України і вимагає від правоохоронців об'єктивного розслідування виявлених фактів. У ході повторних виборів народних депутатів в п'яти округах «*підкуп виборців став й залишається одним із ключових ризиків вільному волевиявленню громадян на повторних виборах народних депутатів України*» — зазначається у Проміжному звіті Громадської мережі «Опора». Факти підкупу були зафіксовані у 194 (Черкаси), 223 (Київ) та 94 (центр — м. Обухів, Київська область) округах.

В окрузі № 194 виявлені неодноразові випадки грошового підкупу виборців в інтересах кандидата-самовисуванця Михайла Поплавського. Комплекс зібраних громадськими спостерігачами та суб'єктами виборчого процесу доказів констатує системність протиправних дій із підкупу виборців в окрузі № 194. Ці обставини вимагають від правоохоронних органів рішучих дій щодо попередження підкупу виборців. Всю інформацію щодо випадків виборчої корупції спостерігачі передали до правоохоронних органів, прокуратури та ЦВК.

Наведемо окремі факти, що згадуються у звітах спостерігачів «Опори» та КВУ.

#### 6.3.1. Виборчий округ № 194 (Черкаси)

23 листопада у приміщенні органу самоорганізації населення «Хімселище», який розташований за адресою Рози Люксембург, 218, активісти ОПОРИ зафіксували проведення інструктажу по організації підкупу виборців за Михайла Поплавського. Вже наступного дня, 24 листопада, зафіксовано, як невідомі особи пропонували мешканцям будинку по вул. Гоголя, 429 продати свій голос на користь Михайла Поплавського. Умови підкупу виборців включали заповнення виборцем заяви неофіційного зразка та відвідування офісного приміщення, адресу якого повідомляли організатори підкупу. Виборець міг отримати до дня голосування 200 грн, після завершення виборів йому обіцяли виплатити ще 150 грн. Подібні випадки спостерігачі ОПОРИ фіксували неодноразово, наявні відеодокази та відповідні заяви до правоохоронних органів. У деяких випадках підкуп виборців здійснювався відкрито. Кандидат Михайло Поплавський публічно заперечив факти підкупу виборців в його інтересах.

#### 6.3.2. Виборчий округ № 223 (Київ)

28 листопада активісти ОПОРИ були присутні на зустрічі з особами, які представилися відповідальними за агітаційну роботу кандидата-самовисуванця Віктора Пилипишина. Відповідно до запропонованої схеми, майбутнім «агітаторам» пропонували залучити до двохсот чоловік у гуртожитку, які готові проголосувати за Віктора Пилипишина. Крім цього, потрібно було знайти ще двох осіб, які б так само розпочали залучати знайомих до піраміди. До обов'язків «агітаторів» входило складання списків студентів з їхніми прізвищами, іменами, по-батькові, датами народження, місцем проживання та номерами телефонів. «Агітатори» повинні пропонувати залученим виборцям по 200 гривень до дня виборів та по 200 гривень після виборів протягом 7–10 днів після дня голосування.

#### 6.4. Голосування та підрахунок голосів

Під час проведення голосування та підрахунку голосів дільничні виборчі комісії за оцінками «Опори» та КВУ здебільшого забезпечили виконання законодавчих вимог та мінімально допустимих стандартів виборчого процесу. Як повідомив Голова Правління КВУ Олександр Черненко, «підрахунок голосів на дільницях та в окружних виборчих комісіях пройшов без істотних порушень. Достатньо оперативний підрахунок показав, що проблеми, які відбувалися на цих округах рік тому, були цього року виправлені».<sup>24</sup>

Найпоширенішою проблемою виявилася неврегульована законом присутність та опосередкований тиск сторонніх осіб на роботу виборчих комісій. У 94 виборчому окрузі такі епізоди мали місце на 34% дільниць округу, в № 223 — на 16%, № 197 — на 11% і в окрузі 194 — на 10% дільниць.

Порушення таємниці голосування стало не менш поширеною проблемою дня голосування, яку неодноразово фіксували громадські спостерігачі. Зокрема подібні випадки було виявлено на 17% дільниць округу № 94, 16% дільниць округу № 223, 11% дільниць округу № 197 і 10% дільниць округу № 194. Прецеденти організованого підвозу виборців, видавання бюлетенів без пред'явлення паспортів і фотографування бюлетенів стали поширеними порушеннями дня голосування. Зокрема, підвезення виборців мало місце на 8% дільниць округу № 94, а фотографування бюлетенів зафіксовано на 10% дільниць виборчого округу № 223. На думку представників Комітету виборців, підвезення виборців є однією з форм незаконного контролю за голосуванням.

Відбувалося перешкоджання спостерігачам. У 132 окрузі (центр м. Первомайськ) спостерігачам ОПОРИ довелось звернутися до правоохоронних органів, у зв'язку з погрозами на їхню адресу.

У одномандатному виборчому окрузі № 94 зафіксовані випадки перешкоджання діяльності офіційних спостерігачів та журналістів. Зокрема, члени ДВК № 320288 (сmt. Глеваха) прийняли рішення про видалення спостерігача ОПОРИ з приміщення для голосування. Незадовго до цього спостерігач зафіксував спробу одного з членів комісії винести 100 незаповнених бюлетенів за межі приміщення для голосування.

За підсумками спостереження за повторними виборами Громадська мережа «Опора» та Комітет виборців України констатували, що лише у двох одномандатних виборчих округах (№ 223 (м. Київ) та № 194 (м. Черкаси) «порушення протягом кампанії, які фіксували спостерігачі та місцеві журналісти мали ознаки масштабного та системного підкupu» і вплинули на голосування, яке лише зафіксувало «результат цих позазаконних дій».<sup>25</sup>

Ось яку оцінку дала Черкаська обласна організація КВУ за результатами спостереження: «Повторні вибори народних депутатів України у виборчому окрузі № 194 відбулися в умовах, які не відповідають принципам і стандартам демократичних виборів.

---

<sup>24</sup> «Підрахунок голосів та відсутність маніпуляцій в окружних комісіях легітимізує результат виборів 5 округів» — коментар Голови КВУ з приводу закінчення підрахунку голосів та складання протоколів ДВК. <http://cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:163>

<sup>25</sup> <http://oporaua.org/news/4376-pidsumky-golosuvannja>



*І хоча Центральна виборча комісія має юридичні підстави встановити результати виборів в виборчому окрузі № 194, однак ці результати були спотворені застосуванням підкупу виборців під час передвиборчої кампанії і порушеннями в день голосування».<sup>26</sup>*

В інших округах громадські спостерігачі не зафіксували таких порушень, які могли б трактуватись як фальшування виборів.<sup>27</sup>

### 7. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

В 2013 р. не була виконана абсолютна більшість рекомендацій щодо покращення ситуації із дотриманням права громадян на вільні вибори та на участь у референдумах, які надавалися громадськими активістами та правозахисниками.

Не проведено належного розслідування фактів порушень під час виборів народних депутатів України 2012 року. Поодинокі розслідування скоріше ілюструють вибіркоче застосування правосуддя проти політичних опонентів влади, ніж намагання відновити справедливість та покарати винних у масових порушень виборчих прав громадян. Системні спроби розслідувань гальмувалися. Так, закінчилася невдачею робота Тимчасовою слідчою комісією Верховної Ради України із розслідування порушень на виборах.

Не приведено кодифікування виборчого законодавства, не прийнято Закон про місцевий референдум, що позбавляє права громадян на вирішування місцевих проблем шляхом проведення референдумів. Зазначимо, що деякі питання можуть вирішуватися лише шляхом проведення референдумів. Незважаючи на зусилля громадськості, не змінено закон про всеукраїнський референдум. Але наявність діючого законодавства не є гарантією для дотримання прав громадян. Так, восени через рішення судів була заблокована чергова ініціатива громадян на проведення всеукраїнського референдуму.

Загалом, 2013 р. відзначився кількома знаковими рішеннями, коли суди своїми двозначними рішеннями суттєво корегували волевиявлення громадян та становилися на перешкоді реалізації виборчих прав.

Загрозлива ситуація склалася в багатьох територіальних громадах у зв'язку із непризначенням позачергових виборів міських, селищних та сільських голів там, де повноваження діючих були припинені.

Центральною подією стало проведення повторних виборів народних депутатів. Громадські спостерігачі відзначають, що робота виборчих комісій була організована на належному рівні, відзначається й позитивна роль ЦВК.

Вибори були затьмарені масовими підкупам виборців та спробами незаконного контролю за волевиявленням під час виборів у № 194 та № 223 виборчих округах.

У своїх рекомендаціях ми вимушені повторити мінімальний мінімум найголовніших вимог, що були підготовлені у минулорічному огляді та є актуальними й зараз.

---

<sup>26</sup> <http://cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:170>

<sup>27</sup> <http://oporaua.org/news/4376-pidsumky-golosuvannja>

В першу чергу, особи, винні у вчиненні порушень виборчого законодавства, мають бути притягнуті до юридичної відповідальності.

До проведення президентських виборів 2015 року необхідно здійснити кодифікацію виборчого законодавства, а також розглянути можливість перегляду виборчої системи для парламентських виборів з урахуванням рекомендацій Ради Європи та Венеціанської комісії.

Рекомендувати Президенту України та Кабінету Міністрів України:

- розглянути можливість вжиття в межах своєї компетенції заходів, спрямованих на притягнення посадових осіб органів виконавчої влади до відповідальності за порушення виборчого законодавства, у тому числі участь в агітаційній діяльності;
- розглянути можливість прийняття перед черговими виборами акту (актів), які визначатимуть стандарти діяльності членів уряду та керівників інших органів виконавчої влади з підготовки до проведення виборів.

Генеральній прокуратурі та МВС України:

- розглянути можливість вжиття в межах своєї компетенції заходів, спрямованих на притягнення всіх осіб, які вчинили порушення виборчого законодавства, до юридичної відповідальності;
- оприлюднити інформацію про результати розгляду справ про адміністративні правопорушення та кримінальних справ судами;
- вжити заходів, спрямованих на підвищення рівня вмінь, знань та навичок прокурорів та працівників органів внутрішніх справ з питань виборчого законодавства, захисту виборчих прав, реагування на порушення тощо.

---

---

## ХІІІ. ПРАВО ВЛАСНОСТІ

### 1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

На сьогодні в Україні існує проблема відсутності належних і реальних гарантій прав власників. Ця проблема існує завдяки ненадійній системі реєстрації прав власності, недосконалому містобудівному законодавству та законодавчій базі, що регулює питання нерухомості взагалі.

Попри кроки держави, спрямовані на реформування системи реєстрації прав на нерухомість, спрощення процесу оформлення права на таке майно, поки що ця система не стоїть на захисті інтересів власників і в повній мірі не становить реальну гарантію права власності. Бюрократична складова у цьому процесі залишається ще достатньо великою, а державні установи, які беруть у ньому участь, ще не готові до відповідних змін. Крім того, закритість реєстрів власності вочевидь не сприяє прозорості у цій сфері.

Також залишаються суттєвими проблеми у правовому регулюванні власності у сфері будівництва. Особливо проблематичним є захист прав людей, які вкладають свої кошти у новобудови, і є в багатьох випадках незахищеними від зловживань.

Судові органи з кожним роком все більше і більше втрачають авторитет і перестають бути ефективною гарантією права власності. Незважаючи на велику кількість порушень прав власності, суди не можуть вчасно реагувати на ці виклики. Поглиблює проблему катастрофічне невиконання рішень судів, які все ж таки були прийняті на захист прав власників. Коли дві третини рішень судів не виконується, то про судові гарантії цього права не йдеться.

Багаторічне існування мораторіїв на реалізацію державного майна створює нерівні умови для різних власників і дає можливість уникати відповідальності підприємствами, які мають значну державну частку.

У 2013 році вчергове не вирішено проблему із існуванням мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення, і не внесено більшої ясності і справедливості у механізм вилучення майна з мотивів суспільної необхідності. А отже, в цих сферах продовжувалися відбуватися порушення прав власників.

Крім того, правоохоронні органи замість того, щоб бути захистом права власності, часто самі ставали основними порушниками цього права. Більш того, вони все частіше стають інструментом, який використовується з метою тиску і позбавлення власності у законних власників.

---

<sup>1</sup> Підготовлено Максимом Щербатюком, юристом УГСПЛ.

## 2. ГАРАНТІЇ ПРАВА ВЛАСНОСТІ

### 2.1. Державна реєстрація прав власності на нерухоме майно

Ефективно працююча та надійна система реєстрації прав на нерухоме майно є надзвичайно важливою гарантією права на мирне володіння своїм майном. В Україні ця процедура визначена у Законі «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень».

Починаючи з 1 січня 2013 року набрав чинності новий порядок державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Так, зокрема, змінено коло суб'єктів, наділених повноваженнями проводити реєстрацію.

З 01.01.2013 р. повноваження з реєстрації прав на нерухоме майно перейшли від Бюро технічної інвентаризації до Державної реєстраційної служби та органів нотаріату. Тепер БТІ займаються суто проведенням технічної інвентаризації. Сама технічна інвентаризація тепер є обов'язковою тільки в окремих випадках, а загалом, при відчуженні нерухомого майна (будівлі, квартири тощо), проводиться за бажанням сторін.

Водночас не в повній мірі передано інформацію та документи щодо об'єктів нерухомості та їх власників. Отже, існує досить широке поле для зловживань та махінацій, оскільки вакуум, що утворився при передачі правовстановлюючих документів сприяє появі кількох власників на одні й ті ж об'єкти нерухомості.<sup>2</sup>

Державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень здійснює Державна реєстраційна служба та її відділення на місцях. Ця служба недоукомплектована працівниками, що мають необхідну кваліфікацію, а наявний персонал не в змозі забезпечити надання послуг на належному рівні. Крім того, приміщення, в яких розташовані відділи державної реєстраційної служби не відповідають функціям служби та не забезпечують елементарних людських потреб. Приміщення не спроможні вмістити велику кількість людей, недостатньо інформаційних матеріалів щодо здійснення процедури реєстрації.<sup>3</sup> До того ж, черги, що були в БТІ, не дивлячись на деклароване спрощення процедури реєстрації, нікуди не зникли.<sup>4</sup>

При цьому Державна реєстраційна служба здійснює як первинну реєстрацію, так і вторинну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Державні та приватні нотаріуси відтепер наділені повноваженнями проводити вторинну реєстрацію при переході права власності на підставі договорів, заповіту тощо.

У той же час, з деяким спрощенням процедури реєстрації прав на нерухоме майно, збільшилися ризики шахрайських схем із залученням «нечистих на руку» нотаріусів. Оскільки реєстрація прав на нерухоме майно здійснюється нотаріусами при нотаріальному посвідченні правочинів щодо такого майна, ймовірні ситуації, коли нотаріуси посвідчуватимуть незаконні угоди та на підставі таких угод реєструвати-

---

<sup>2</sup> Нова система реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень <http://pravotoday.in.ua/ua/press-centre/publications/pub-886/>

<sup>3</sup> Микола Азаров доручив усунути проблеми, що виникають при реєстрації нерухомості <http://www.azarov.ua/event/ukraina/Nikolaj-Azarov-poruchil-ustranit-problemi-voznikayushchie-pri-registratsii-nedvizhimosti.html>

<sup>4</sup> Чому нова система реєстрації нерухомості дала збій? <http://1tv.com.ua/ru/news/2013/02/10/34599>, Реєстр нерухомості: где эта улица, где этот дом [http://www.epravda.com.ua/rus/publications/2013/04/23/372264/view\\_print/](http://www.epravda.com.ua/rus/publications/2013/04/23/372264/view_print/)

муть право власності на нерухоме майно. На сьогоднішній день, на жаль, такі випадки не є поодинокими. Корупційні явища притаманні будь-яким державним органам і установам, тому шахрайські схеми відчуження нерухомого майна можливі і за участі працівників відділів державної реєстрації нерухомого майна.

Зміни в процедурі реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень стали можливими, не в останню чергу, завдяки створенню Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. До Згаданого реєстру ввійшли дані Єдиного реєстру заборон відчужень нерухомого майна, Державного реєстру іпотек, Державного реєстру обтяжень рухомого майна, Реєстру прав власності на нерухоме майно, які в свою чергу, були ліквідовані. Однак, при цьому, окремо функціонує Державний земельний кадастр, що містить відомості про земельні ділянки.<sup>5</sup> Слід зазначити, що доступ до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно мають як державні реєстратори, так і державні та приватні нотаріуси.

Ліквідація множинності реєстрів є, безумовно, позитивним явищем, однак відсутність відкритого доступу громадян та юридичних осіб до відомостей реєстру свідчить про те, що підходи держави до питань нерухомості не змінилися. Доступ до вказаної інформації мають власники об'єктів нерухомого майна, а також особи, наділені власниками повноваженнями на отримання такої інформації. Отже, вона залишається закритою для широкого загалу, а це, вочевидь, буде сприяти різної масті шахраям у їхніх схемах, при відсутності реальної можливості людей захистити свої права.<sup>6</sup>

Закритість реєстру блокує ринкові відносини. А відкритість інформації про права власності є фундаментальною передумовою ринкових відносин, — фіксується економічний потенціал активів, котрий матиме адекватну оцінку ринку; легалізується приватна власність та підвищується ліквідність активів, що, у свою чергу, стає передумовою розвитку соціальних зв'язків і капіталізації власності.

У жовтні 2013 року було внесено до Верховної Ради законопроект щодо відкритості реєстру речових прав на нерухоме майно, але його ще не розглядали.

Порівняно зі старим порядком реєстрації прав на нерухоме майно скоротився перелік документів, необхідних для проведення такої реєстрації: відпала необхідність подавати Акт технічної інвентаризації, не потрібно отримувати витяг з Реєстру прав власності. Витяг тепер оформлює державний реєстратор або нотаріус безпосередньо при проведенні реєстрації прав на нерухомість.

Відсутність Акту технічної інвентаризації у переліку документів, необхідних для проведення реєстрації прав на нерухоме майно, є досить неоднозначною зміною. З однієї сторони, проведення технічної інвентаризації підприємством-монополістом БТІ суттєво ускладнювало процес реєстрації прав на нерухомість. Через таку монополію БТІ в цій сфері буйним квітом розцвіла корупція. Звичним явищем у будь-яку погоду були величезні черги біля БТІ. Тому не обов'язковість проведення технічної інвентаризації суттєво полегшило проведення реєстрації прав на нерухомість. Однак, з іншої

---

<sup>5</sup> Без БТІ: в Україні запрацювала нова система реєстрації прав на нерухоме майно <http://www.radio.svoboda.org/content/article/24815182.html>

<sup>6</sup> Реєстр нерухомості: где эта улица, где этот дом [http://www.epravda.com.ua/rus/publications/2013/04/23/372264/view\\_print/](http://www.epravda.com.ua/rus/publications/2013/04/23/372264/view_print/)

сторони, технічна інвентаризація певним чином запобігала неконтрольованій забудові та переплануванню.

Процес реєстрації прав на нерухоме майно залишається складним. Реально не працює декларована електронна реєстрація. Порівняно з багатьма, навіть не європейськими країнами, Україна в цій сфері не просунулася далеко.

Хоча строк реєстрації скоротився до 14 днів, на практиці він може бути довшим, якщо у заяві та документах будуть знайдені недоліки чи неточності. Такий строк реєстрації невиправдано довгий, і в першу чергу, пов'язаний із неготовністю держави до кардинального зменшення тривалості процедури реєстрації.

Окремо слід зупинитися на порядку проведення державної реєстрації прав на землю. Первинна реєстрація прав на землю відбувається Державною реєстраційною службою, однак документи необхідно подавати до відділень Державного земельного агентства. Спочатку відбувається реєстрація земельної ділянки у Державному земельному кадастрі, а в подальшому відомості про земельну ділянку передаються до Державної реєстраційної служби, де відбувається реєстрація прав на земельну ділянку. Однак документи, що посвідчують права на земельну ділянку (Державний акт про право власності, Державний акт про постійне користування земельною ділянкою тощо) видаються органами Держземагентства. Вторинна реєстрація прав на земельні ділянки (наприклад, при купівлі-продажу) здійснюється Державною реєстраційною службою або нотаріусами.

Складний порядок реєстрації прав на земельні ділянки та паралельне існування двох реєстрів не сприятиме прозорості у цій сфері та не поліпшить здійснення права на землю. Так, стало відомо, що через відсутність ефективної інформаційної взаємодії між реєстром та кадастром у Львові неформально відмовляли у реєстрації прав на земельні ділянки.<sup>7</sup>

Таким чином, у 2013 році державна реєстрація прав на нерухоме майно та їх обтяження спростилася порівняно з попередніми роками. Цьому, зокрема, посприяло усунення множинності реєстраційних органів та об'єднання різноманітних державних реєстрів в один Державний реєстр речових прав на нерухоме майно. Скоротився перелік документів для проведення реєстраційних дій та скоротилися строки на їх проведення.

Загалом же на фоні зниження зарегульованості процедури реєстрації прав на нерухоме майно бюрократична складова у цьому процесі все ще досить суттєва. Це, не в останню чергу, пов'язано із ментальністю працівників, що здійснюють державну реєстрацію, а також із неналежною технічною оснащеністю органів державної реєстрації. Крім того, проблемними залишаються і питання шахрайства із нерухомістю.

Водночас, проблемними залишаються низка питань, вирішення яких безпосередньо пов'язане як із реалізацією прав власності, так і з залученням іноземних інвестицій. Останні є досить точним індикатором, який чутливо реагує на стан дотримання прав власності.

---

<sup>7</sup> Експерт про проблеми нової системи реєстрації прав на нерухомість <http://vkurse.ua/ua/business/novoy-sistemy-registracii-prav-na-nedvizhimost.html>

#### 2.2. Гарантії судового захисту права власності

Випадки порушення права власності є надзвичайно поширеними. Так, в Єдиному державному реєстрі судових рішень можна знайти сотні тисяч рішень судів, в яких йдеться про порушення права власності. Строки розгляду справи значною мірою перевищують розумні, що значною мірою впливає на ефективність та актуальність захисту.

Слабкість і неефективність судового захисту права власності в Україні було відзначено і міжнародними експертами при підготовці Світового індексу верховенства права, в якому Україна зайняла десяте місце з кінця. «Урядові установи неефективні у сфері дотримання виконання законів (91-е місце серед усіх досліджуваних країн і друге з кінця серед країн з доходами нижче середнього). Суди, попри те, що доступні, є неефективними і корумпованими. А захист права власності слабкий», — йдеться в Індексі.<sup>8</sup> За даними дослідження Global Corruption Barometer 2013<sup>9</sup>, разом з такими країнами, як Афганістан, Азербайджан, Молдова — українське судочинство продовжує залишатися найкорумпованішим в світі.

В більшості справ, що стосуються захисту права власності, не дотримуються строки розгляду. Більше того, ці строки були перевищені настільки, що інколи втрачалася актуальність цього захисту. Суди вчиняють процесуальні порушення щодо незабезпечення позову. Зокрема, у справах, що стосуються захисту права власності, часто позивач просить заборонити відповідачеві чи третім особам вчиняти певні дії щодо його майна, наприклад, будувати будинок (іншу нерухомість) на спірній ділянці, вирубувати дерева, зносити огороження тощо, проте такі заяви всупереч процесуальному закону залишаються судом без реагування. Це спричиняє порушення права власності і неможливість його подальшого захисту, навіть у разі позитивного рішення для цієї особи.

Одним із яскравих прикладів неефективності судового захисту права власності є справа про витребування майна з чужого незаконного володіння та визнання права власності на нерухоме майно, яка безрезультатно триває вже 7 років.<sup>10</sup>

Проблемою у судовій практиці щодо захисту прав власників є часто одностороння позиція суддів. Скажімо, коли протистоять, наприклад, інтереси комунального підприємства і споживача його послуг, судді, як правило, не приймають рішення, яке було б правомірним, але нанесло б фінансові збитки підприємству. «Що, ви бажаєте збанкрутувати підприємство?», — не соромиться сказати суддя позивачу. Це фактично рудимент тоталітарного мислення. А європейська судова практика полягає у тому що баланс інтересів забезпечується принципом верховенства права, тими обмеженнями, які накладаються на владні і корпоративні органи в інтересах захисту прав людини.

---

<sup>8</sup> Rule of Law Index <http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/wjproli2012-web.pdf>, Україна міцно закріпилася на останніх позиціях Світового індексу верховенства права <http://tyzhden.ua/News/84108>.

<sup>9</sup> <http://www.transparency.org/gcb2013/results>

<sup>10</sup> Якщо вас позбавляють законного майна, значить це комусь потрібно <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1380104964>

### 2.3. Невиконання рішень суддів, що захищають власність

Аналізуючи практику Європейського суду та національних суддів України можна зробити невтішний висновок — в українській правовій системі питання невиконання та/або тривалого виконання судових рішень залишаються невирішеними.

Невиконання судових рішень в Україні, що захищають власність, набуло загрозливого характеру. Це визнають навіть судді. Найбільшим порушником експерти називають державні органи влади, які хронічно не виконують законні вимоги громадян.

В Україні виконується тільки кожне третє рішення суду. Зростає кількість звернень українців до Європейського суду з прав людини українців, які скаржаться на затягування виконання рішень національних судів. Минулого року був ухвалений закон «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень», але на початок 2013 року в Україні накопичилося майже три мільйони невиконаних судових рішень. Ці симптоми хвороби судової системи України були озвучені, зокрема, спікером Верховної Ради, головами вищих судів, Генпрокуратурою та юристами під час парламентських слухань, що відбулися 22 травня 2013 року в Києві.<sup>11</sup>

Навіть голова Конституційного суду Анатолій Головін скаржить на невиконання майже половини рішень його установи органами державної влади. Він вважає, що це становить загрозу дотриманню прав людини і закликав парламент запровадити відповідальність за це державних органів і чиновників. Головін запропонував створити парламентську службу моніторингу з відстеження виконання рішень Конституційного суду і виявлення наявних проблем у законодавстві, пов'язаних з виконанням цих рішень.

Корінь проблеми голова Вищого господарського суду Віктор Татьков вбачає у виведенні в минулому Державної служби з виконання судових рішень з-під юрисдикції судової гілки влади. Наразі вона перебуває у віданні виконавчої влади і є структурним підрозділом Міністерства юстиції. «Виконавче провадження є завершальною стадією судового розгляду, а це можливо лише за умов запровадження дієвого контролю за ним з боку судової гілки», — зазначив Татьков.<sup>12</sup>

Заступник міністра юстиції Андрій Седов визнав недоліки в роботі виконавчої служби. Він пояснив їх, серед іншого, недостатнім фінансуванням цього органу. «За умов високої відповідальності та складності роботи, розмір посадового окладу державного та старшого державного виконавця дорівнює розміру мінімальної заробітної плати», — наголосив Седов.

Багато експертів сходиться на думці, що велика кількість судових рішень з виплати зарплати та соціальної допомоги не можуть бути виконані через відсутність фінансування та брак коштів у держбюджеті.

Домогтися виконання судових рішень органами державної влади в Україні більш проблематично, ніж забезпечити виконання судового рішення щодо приватної особи чи недержавного підприємства. Спроби держави створити ефективний механізм, який би вирішував проблему невиконання судових рішень, де боржником є держава,

---

<sup>11</sup> Про стан виконання судових рішень в Україні [http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par\\_sl/sl2205113.htm](http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl2205113.htm)

<sup>12</sup> Невиконання судових рішень стає в Україні буденністю <http://www.dw.de/невиконання-судових-рішень-стає-в-україні-буденністю/a-16830280>



поки що важко назвати успішними. Процедура, запроваджена ЗУ «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень», є недієвою і неефективною.<sup>13</sup> У 2013 році цей механізм не поширювався на значну кількість судових рішень, по яких держава несе відповідальність, і тільки 19 вересня 2013 року у відповідний закон було внесено зміни з метою розширення сфери його дії.<sup>14</sup>

Ще гірша ситуація щодо виділення коштів на функціонування цього механізму. Законом України «Про Державний бюджет України на 2013 рік» для забезпечення виконання рішень суду, що гарантовані державою, у видатки бюджету закладено суму у 153 921 600 грн.

З одного боку виділення цієї суми свідчить про фактичну можливість виділення з бюджету певної суми коштів для покриття витрат на грошове відшкодування за спеціальною бюджетною програмою. Проте станом на 1 квітня 2013 року судами України прийнято 2,2 млн. судових рішень з питань пенсійних і соціальних виплат громадянам, що оскаржувалися у судах різних інстанцій, згідно з якими необхідно виплатити 7,2 млрд. гривень.<sup>15</sup> З цього видно, що для погашення повної суми заборгованості державі не вистачає кілька мільярдів гривень.

З метою ініціювати забезпечення повного та справедливого відшкодування громадянам коштів за рішенням судів з питань пенсійних і соціальних виплат був розроблений проект Закону України № 3035 від 29.07.2013. Але за висновками Вищого адміністративного суду від 29.07.2013 щодо цього проекту<sup>16</sup> ухвалення його не розв'яже проблему невиконання та/або тривалого виконання судових рішень проблему, оскільки такий Закон буде мати суто декларативний, а не дієвий характер через відсутність достатнього фінансового підґрунтя.

Таким чином, в державному бюджеті України не передбачена достатня кількість коштів для виплат, бюджетне фінансування яких гарантовано законодавством, зокрема, компенсацій, пільг, надбавок та ін. Можна зробити висновок, що законодавство так і не врегулювало проблему невиконання судового рішення та/або тривалого виконання у зв'язку з відсутністю коштів у боржника.

Крім того, до сьогодні, продовжують існувати мораторії, зокрема, мораторії на примусову реалізацію майна державних підприємств, підприємств паливно-енергетичного комплексу, трубопровідного транспорту, Укррудпрому, суднобудівної галузі. Потрібно відзначити, що Європейський суд з прав людини, у великій кількості справ щодо України, які пов'язані із невиконанням рішень національних судів, зазначає, 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. Попри це, положення про скасування цих мораторіїв систематично виключаються із проектів законів, які направлені на вирішення проблеми невиконання судових рішень.

---

<sup>13</sup> Як виконати рішення суду де боржником є держава 2 <http://www.i-law.kiev.ua/?p=766>

<sup>14</sup> Закон про внесення змін до деяких законів України щодо виконання судових рішень [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=45896](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45896)

<sup>15</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=47981](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47981)

<sup>16</sup> Висновок Вищого адміністративного суду від 29.07.2013 [http://vasu.gov.ua/ua/news\\_legislation.html?m=publications&t=rec&id=3030&fp=1&s=print](http://vasu.gov.ua/ua/news_legislation.html?m=publications&t=rec&id=3030&fp=1&s=print)

#### 2.4. Проблеми у реалізації гарантій права власності у сфері будівництва

Основною й найважливішою проблемою гарантії реалізації прав власності у сфері будівництва в Україні є неякісне нормативно-правове регулювання цього питання, а також проблеми у правозастосуванні існуючого законодавства.

Найбільш соціально значущого характеру набуло питання залучення коштів фізичних осіб при будівництві багатоквартирного житла, оскільки правова незахищеність інвесторів привела до великого числа прикладів неможливості реалізувати свої права, особливо в так званих «заморожених» об'єктах незавершеного будівництва.

Так, на сьогоднішній день, для багатьох українських громадян інвестування в будівництво стало чи не єдиною можливістю вирішити житлову проблему. Використовуючи механізм «чесного слова», вони вкладають гроші в «затишні» новобудови. Звичайно, деякі інвестори врешті-решт стають щасливим володарем своєї квартири, а інші — замість затишної домівки отримують «коробку» без води, газу та електрики.

Кількість недобудованих об'єктів в Україні вражаюча. Ситуація із «замороженим» житлом в Україні від початку кризи і до тепер практично не змінилася. За даними міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства Геннадія Темника станом на 1 липня 2013 року в Україні налічується 15733 недобудов. Для добудови таких об'єктів на даний момент необхідно більше 186,2 млрд. гривень. Серед них, за даними Головного управління статистики Києва, понад 568 недобудов знаходяться у Києві.<sup>17</sup>

Як каже експерт ринку нерухомості Ярослав Цуканов, «У першому кварталі 2013 року кількість заморожених проектів будівництва котеджних містечок, розташованих у Київській області, порівняно з аналогічним періодом минулого року зросло на 7 процентних пунктів — до 25%»<sup>18</sup>

Найцікавішим є той факт, що деякі забудовники продовжують «продавати повітря» громадянам, які прагнуть стати власником квартир, підписують з ними відповідні договори, не дивлячись на те, що судовими органами було винесено рішення про заборону будівництва об'єкту і відбуваються безкінечні судові справи щодо цих об'єктів.

Для прикладу можна навести компанію «Укркаргобуд», що є забудовником комплексу «Східна Брама». Господарським судом міста Києва у справі № 5011-11/4098-2012 ще в 2012 році було винесено рішення, за яким Товариство з обмеженою відповідальністю «Укркарго» та Товариство з обмеженою відповідальністю «Укркаргобуд» зобов'язані знести недобудований об'єкт будівництва та привести земельну ділянку на вул. Світлій, 3 у Дарницькому районі міста Києва за власний рахунок до попереднього стану.<sup>19</sup> Окрім цього рішення і його апеляційного оскарження його компанією-збудовником, з цією справою пов'язано ще декілька судових процесів по цьому ж об'єкту.<sup>20</sup> Проте, забудовник не зважаючи на все це на своєму сайті (<http://s-brama.kiev.ua/flats.html>) продовжує продавати квартири по теперішній час навіть не вказуючи про всі ці важливі обставини.

---

<sup>17</sup> [http://www.novostimira.com.ua/novyny\\_63744.html](http://www.novostimira.com.ua/novyny_63744.html)

<sup>18</sup> У Київській області заморожене будівництво 25% котеджних містечок <http://ua.for-ua.com/economics/2013/04/23/083314.html>

<sup>19</sup> Єдиний реєстр судових рішень <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25689443>

<sup>20</sup> Єдиний реєстр судових рішень <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/28302646>

Іншою проблемою, з якою часто можуть зіткнутись інвестори, це — «довгобудови». Яскравим прикладом затягування здачі об'єкту в експлуатацію є будівництво забудовником ТОВ «Укрінвестбуд» комплексу «Мега-Сіті» на Харківському шосе у м. Києві. Будівництво об'єкту розпочалось ще у 2005 році, а закінчилось лише в грудні 2012 року.<sup>21</sup> Проте мешканці досі скаржаться на неможливість оформити документи на право власності. Крім того, за повідомленнями «Київводоканалу», просто під будівлею розташований каналізаційний колектор, доступ до якого тепер перекритий залізобетонними конструкціями паркінгу.<sup>22</sup>

У судовій практиці також виникають проблеми відокремлення інвестиційних договорів від інших договорів, що регулюють відносини у будівництві.

*Так, новоспеченою справою у судовій практиці є справа № 10113/10159/2012 за позовом ОСОБИ 1 до ТОВ «Аверс-сіті», що являється компанією-збудовником ЖК «Коцюбинський».*<sup>23</sup>

*ОСОБА 1 подала позов про визнання попереднього договору купівлі-продажу квартири удаваним, визнання його недійсним та повернення отриманих за договором грошових коштів. Позивач скаржився, що роботи заморожені ще на стадії фундаменту, будівництво не ведеться, а керівництво всіляко ухиляється від контактів.*

*На думку ОСОБИ 1 всупереч тому, що спірний договір за текстом був визначений сторонами як попередній договір, за своєю правовою суттю він є інвестиційним договором, оскільки за своїм змістом та метою є договором інвестування в будівництво житла, зокрема, об'єкту продажу. Це підтверджується також зобов'язанням сторін щодо укладання договору купівлі-продажу квартири після здачі будинку в експлуатацію з метою легалізації права власності на вказане майно та діями сторін щодо оплати початково 98,95%, а в подальшому 100% вартості квартири.*

*Позивач стверджував, що оскільки попередній договір укладений сторонами фактично з метою фінансування відповідачем будівництва, то, відповідно, у даному випадку, відносини сторін регулюються правилами щодо правочину, який вони насправді вчинили, а саме за правилами, що повинні застосовуватись до договору інвестування в будівництво житла.*

*Проте, Апеляційний суд Київської області дійшов іншої думки з цього приводу. Колегія суддів погодилась з висновком місцевого суду, що відсутні підстави вважати попередній договір удаваним та таким, що укладений для приховування договору інвестування, та не вбачає підстави для повернення авансового платежу при укладенні попереднього договору ОСОБИ 1.*

*Таким чином, ОСОБА 1 не отримала ні квартири, ні грошей, будівництво комплексу навряд чи відновиться, а забудовник вийшов «чистим з води».*

Негативні результати такого аналізу наштовхують на невтішний висновок: інвестуючи в будівництво житла, громадяни не захищені жодними нормами та підпадають під великий ризик залишитися без житла та грошей. Віддаючи забудовнику свої гро-

---

<sup>21</sup> Десять новобудов Києва з сумнівною репутацією [http://ua.prostobank.ua/zhitlo\\_v\\_kredit/statti/desyat\\_novobudov\\_kieva\\_z\\_sumnivnoyu\\_reputatsieyu](http://ua.prostobank.ua/zhitlo_v_kredit/statti/desyat_novobudov_kieva_z_sumnivnoyu_reputatsieyu)

<sup>22</sup> Черговий скандал навколо новобудови на Харківському шосе, 19 [http://www.vodokanal.kiev.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1026:-19&catid=24:-lr&Itemid=66](http://www.vodokanal.kiev.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1026:-19&catid=24:-lr&Itemid=66)

<sup>23</sup> Єдиний реєстр судових рішень <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/33209078>

ші, інвестор не має жодної гарантії, крім репутації забудовника, що він отримує результат від свого інвестування.

Головними правовими проблемами є відсутність гарантій інвестора як щодо отримання житла, так і відносно повернення інвестицій у разі неправомірних дій або бездіяльності забудовника, відсутність можливості оформлення частки недобудованого житла в натурі, відсутність механізму добудови будинку у разі банкрутства забудовника, відсутність механізму страхування ризиків, як інвестора так і забудовника. Норми Закону України «Про страхування», хоч і передбачають страхування інвестицій та фінансових ризиків, але не створюють умов контролю страховика за діяльністю забудовника або фінансової установи, що залучає кошти фізичних або юридичних осіб.

Єдиним позитивним кроком у розв'язанні поточних проблем з реалізації гарантій прав інвесторів при будівництві є спроби вдосконалення нормативно-правової бази у цій сфері, наприклад, проекту Закону України «Про посилення захисту прав інвесторів при інвестуванні (фінансуванні) будівництва житла»<sup>24</sup>, або інших законопроектів, над якими за інформацією міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКХ ведеться певна робота.

### 3. ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВЛАДИ ЩОДО ОБМЕЖЕННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ

#### 3.1. Викуп земельних ділянок приватної власності для суспільних потреб

В Україні ніхто не застрахований від експропріації землі та будівлі, яка знаходиться на такій землі. Основним нормативно-правовим актом, який регулює порядок відчуження, є Закон 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» від 17.11.2009 року (далі ЗУ «Про відчуження...»).

В Законі прописано, що примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, може бути застосоване лише як виняток, з мотивів суспільної необхідності, за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості на підставі та в порядку, встановлених законом.

У 2013 році порядок викупу земельних ділянок, що є об'єктами приватної власності, змінювався через прийняття низки законодавчих актів. Так, відповідно до ЗУ «Про морські порти», що набув чинності цього року, штучно створені земельні ділянки у акваторіях морських портів були віднесені до земель водного фонду України, отже, право власності на такі ділянки та їх користування можуть бути обмежені у зв'язку із суспільною необхідністю. Тим же законом були внесені зміни до ЗУ «Про відчуження...», відповідно до яких будівництво, капітальний ремонт, реконструкція та обслуговування морських портів може бути підставою для викупу органами дер-

---

<sup>24</sup> Про захист прав інвесторів житлового будівництва <http://investhelp.com.ua/content/pro-zakhist-prav-%D1%96nvestor%D1%96v-zhitlovogo-bud%D1%96vnitstva>

жавної влади земельних ділянок, що перебувають у приватній власності. Відповідне рішення про викуп земельної ділянки приймають органи виконавчої влади. Крім того, морські порти віднесені до категорії об'єктів, для будівництва яких земельні ділянки можуть бути відчужені у примусовому порядку за рішенням суду. Слід зазначити, що відповідне рішення може бути прийняте лише якщо відчуження території необхідне для застосування оптимального рішення з урахуванням економічних, технологічних, соціальних, екологічних та соціальних чинників.

Таким чином, перелік земель, що можуть бути примусово відчужені для задоволення суспільних потреб за ЗУ «Про відчуження...» у 2013 році був розширений.

Разом із тим, зміни, що стосуються визначення понять суспільної потреби та необхідності, дозволяють зловживати відповідними положеннями Закону і призводить до конфліктних ситуацій. Враховуючи критику, що надходила з боку експертів у попередні роки, розширення сфери дії закону і включення морських портів до об'єктів суспільних потреб та суспільної необхідності може призвести до погіршення ситуації та ще більших зловживань. Так, деякі юристи пропонують використовувати механізм викупу земельних ділянок для суспільних потреб для того, щоб обійти мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення.<sup>25</sup> Особливу увагу варто привернути до того, що таким чином можуть бути відчужені землі, на яких знайдено корисні копалини. Це особливо важливо у контексті переговорів по підписанню угод про розподіл продукції між Україною та видобувними компаніями щодо розробки родовищ сланцевого газу та конфліктів, що відбуваються на цьому ґрунті.<sup>26</sup> Зокрема, питання відчуження земельних ділянок для видобутку сланцевого газу на Прикарпатті є одним із питань, що найбільше хвилюють мешканців регіону та органи місцевого самоврядування в контексті підписання зазначених угод із компанією «Chevron»<sup>27</sup>.

Після конфліктів щодо відчуження землі для будівництва об'єктів для футбольного чемпіонату Євро-2012, у 2013 році, виникла небезпека розвитку подібних сценаріїв. Наприкінці серпня Кабінетом Міністрів України було запропоновано прийняти закон про примусове відчуження земельних ділянок та об'єктів інфраструктури «з мотивів суспільної необхідності для будівництва об'єктів, передбачених Державною соціальною цільовою програмою підготовки та проведення в Україні фінального турніру чемпіонату Європи 2015 року з баскетболу».<sup>28</sup> Таким чином, проблема відчуження землі під об'єкти спортивної інфраструктури, скоріш за все, залишатиметься актуальною найближчим часом.

Проблемні питання виникають і в контексті будівництва магістральних ліній електропередач, відповідно до «Енергетичної стратегії України до 2030 року». У 2013 р.

---

<sup>25</sup> Як купити сільгоспземлю в Україні: декілька способів обійти заборону, <http://realt.aviso.ua/uk/news?id=660c89f9-d72d-4f72-bf17-cc62183f483c>

<sup>26</sup> Угоду про видобуток сланцевого газу в Україні підпишуть у вересні — міністр [http://gazeta.ua/articles/business/\\_ugodu-pro-vidobutok-slancevogo-gazu-v-ukrajini-pidpishut-u-veresni-ministr/513448](http://gazeta.ua/articles/business/_ugodu-pro-vidobutok-slancevogo-gazu-v-ukrajini-pidpishut-u-veresni-ministr/513448)

<sup>27</sup> Петричук М., Остап Дзеса: Івано-Франківська обласна рада проекту «угоди про розподіл продукції між урядом та компанією «Chevron» поки що не отримувала [http://www.galychyna.if.ua/index.php?id=single&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=22271&tx\\_ttnews\[backPid\]=24&cHash=3b352cad14](http://www.galychyna.if.ua/index.php?id=single&tx_ttnews[tt_news]=22271&tx_ttnews[backPid]=24&cHash=3b352cad14)

<sup>28</sup> Заради Євробаскету-2015 у Азарова пропонують безмитний імпорт і примусове відчуження землі <http://tyzhden.ua/News/88093>

у кількох районах Житомирської області були створені робочі групи для вирішення проблем щодо викупу земельних ділянок для цього будівництва.<sup>29</sup>

Одним із найбільш проблемних питань є сума відшкодування за відповідну ділянку. За чинним законодавством (ст. 19 Закону України «Про оцінку земель») відповідна оцінка може відбуватись на основі таких методичних підходів:

- капіталізація чистого операційного або рентного доходу від використання земельних ділянок;
- зіставлення цін продажу подібних земельних ділянок;
- врахування витрат на земельні поліпшення.

Потрібно зазначити, що при застосуванні відповідної методики, викупна вартість майна досить часто є значно заниженою, і, як правило, не може покрити витрат на придбання особою нового житлового приміщення та земельної ділянки. Саме проблема компенсації власникові понесених збитків у зв'язку з відчуженням майна, викликає найбільші суперечки.

Досить яскравим прикладом є випадок будівництва об'їзної дороги довкола села Ракошино. Відомо, що за даними «Вісника державних закупівель», служба автомобільних доріг у Закарпатській області 27 серпня 2013 року, за результатами тендеру уклала угоду з ПАТ «Південьзахідшляхбуд» на будівництво ділянки автомобільної дороги Київ — Чоп за 67,23 млн. грн. Здавалося б, новина приємна, але трасу спроектували так, що вона пролягає посередині земельних ділянок, які належать жителям села. Згідно з технічним завданням тут мають викорчувати зелені насадження, знести житлові й нежитлові будівлі, перекласти комунікації тощо. За позбавлення права власності та відчуження земельних ділянок, селянам пропонують ціну 5 гривень за квадратний метр.<sup>30</sup>

Як видно із цього, ціна зовсім не ринкова, а враховуючи, що деякі громадяни окрім, земельних ділянок втрачають також об'єкти нерухомості — можна вважати, що їм пропонують віддати свою власність безкоштовно.

Звичайно, люди не погодилися с викупною ціною майна і звернулися за захистом своїх прав до суду. Але потрібно відзначити, що шанси виграти власникові земельної ділянки справи в суді вкрай малі, оскільки Закон не вимагає від влади вказівок на причини та аргументи, які пояснюють причину вибору тієї чи іншої ділянки або об'єкту. Практика показує, що суд зазвичай приймає рішення про примусове вилучення земельної ділянки, а також встановлює розмір грошової чи майнової компенсації за відчужене майно. І така ціна навряд чи буде відрізнятися від тієї, яку запропонували ще з моменту переговорів про викуп землі та об'єктів нерухомого майна, які на ній знаходяться.

З метою вирішення цієї проблеми 21 березня 2013 року був зареєстрований проект Закону України № 2610 «Про внесення змін до статті 19 Закону України «Про оцінку земель» щодо зміни методичного підходу експертної грошової оцінки земельної ділянки». Зазначений законопроект має на меті змінити методологію експертної

---

<sup>29</sup> Див. Розпорядження Голови Олевської районної державної адміністрації Житомирської області № 98 від 14.05.2013; Розпорядження Голови Ємільчинської районної державної адміністрації Житомирської області № 88 від 29.04.2013

<sup>30</sup> Влада видурює в селян Ракошина землю на об'їзну по 5 грн за квадрат [http://www.szp.org.ua/vlada-vyduryuje-v-selyan-rakoshyna-zemlyu-na-ob\\_jiznu-po-5-grn-za-kvadrat.aspx](http://www.szp.org.ua/vlada-vyduryuje-v-selyan-rakoshyna-zemlyu-na-ob_jiznu-po-5-grn-za-kvadrat.aspx)

оцінки ділянок, що підлягають викупу з причин суспільної потреби або необхідності. Відповідно до законопроекту, повинен застосовуватись метод зіставлення цін продажу подібних земельних ділянок як такий, що дає найбільш наближений до ринкових цін результат. Можливо, якщо такі зміни будуть прийняті і застосовуватимуться практично у майбутньому, питання викупу земельних ділянок з причин суспільної потреби або необхідності стануть менш проблемними.

Ще одним складним моментом застосування процедури викупу об'єкту нерухомості для суспільних потреб є процедура переведення суми відшкодування за майно. За ч. 5 статті 16 Закону, «попереднє повне відшкодування вартості земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, у грошовій формі здійснюється шляхом внесення органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування, що прийняв рішення про відчуження земельної ділянки, коштів на депозит нотаріальної контори в порядку, встановленому законом, за місцем розташування земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, або перерахування коштів на зазначений власником цих об'єктів банківський рахунок».

Таким чином, після прийняття рішення про відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, грошові кошти в примусовому порядку перераховують на депозит нотаріальної контори, за місцем розташування земельної ділянки, і нікого більше не цікавить чи отримав власник відшкодування за відчужене майно та чи погоджується він з сумою, яку йому перерахували. Власника фактично примушують віддати свою власність органам виконавчої влади чи місцевого самоврядування.

Досить показовим є рішення Волинського окружного адміністративного суду від 19 березня 2013 року у справі № 2а/0370/2900/12.<sup>31</sup>

*З матеріалів справи вбачається, що в ОСОБИ\_1 на підставі постанови Львівського апеляційного адміністративного суду та виконавчого листа відчужено земельні ділянки площею 1000 м<sup>2</sup> та 1955 м<sup>2</sup>, житловий будинок та багаторічні насадження, що знаходились на земельній ділянці, з мотивів суспільної необхідності, під розміщення (реконструкцію) автомобільної дороги загального користування Устилуг — Луцьк — Рівне, км 0+420 — км 3+600. Викупна ціна майна визначена у розмірі 303 983 гривні. Не дивлячись на те, що ОСОБА\_1 не погоджувалась з призначеною викупною ціною, головою Володимир-Волинської РДА прийнято розпорядження № 467 «Про передачу коштів в депозит приватного нотаріуса Володимир-Волинського районного нотаріального округу», відповідно до якого з метою відшкодування вартості земельних ділянок та нерухомого майна, що на них розміщене, відділ фінансово-господарського забезпечення апарату РДА перерахував кошти в сумі 303 983грн. на депозит приватного нотаріуса Володимир-Волинського районного нотаріального округу для передачі їх громадянці ОСОБА\_1.*

*Хоча ОСОБА\_1 стверджувала, що з викупною ціною вона не погоджувалась та перераховані грошові кошти не отримала, суд такі твердження до уваги не прийняв та вважає, що дії стосовно примусового виселення ОСОБИ\_1 з об'єктів нерухомості, що розміщені на земельній ділянці, яка відчужується є законними.*

---

<sup>31</sup> Єдиний реєстр судових рішень <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/30172013>

*Таким чином — власність примусово відчужили, а повне відшкодування за відібране майно ОСОБА\_1 скоріш за все, ще довго буде отримувати.*

Аналіз процедури відчуження земельних ділянок, об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені з мотивів суспільної необхідності в Україні черговий раз підкреслює складність економіко-правового механізму примусового позбавлення власності на землю та об'єкти нерухомості, що на ній розміщені. Надзвичайно важливою задачею стає кардинальне удосконалення порядку викупу (відчуження) земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності. Особливо важливо розглядати проблему фахово та комплексно, усвідомлюючи весь спектр проблем, що можуть виникати в процесі примусового відчуження об'єктів права приватної власності.

### **3.2. Мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення**

Вже понад більше, ніж 12 років триває мораторій (заборона на відчуження та зміну цільового призначення земельних ділянок сільськогосподарського призначення), який обмежує права власників земельних ділянок, закріплених частиною першою статті 90 Земельного кодексу України та статтею 41 Конституції України.

Наслідками дії мораторію стали «тінізація» ринку землі, високий рівень корупції, монополізація відносин сільськогосподарського землекористування агрохолдингами, тощо.

Майже кожного року приймалися нові закони, відповідно до яких дія мораторію постійно продовжувалась. Відповідно до останнього Закону України «Про внесення змін до Земельного кодексу України» від 20 грудня 2012 року, мораторій на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення триватиме до 1 січня 2016 року. Як з цього видно, не дивлячись на те, що заборона має тимчасовий характер, визначити момент, коли вона буде знята (і чи буде вона знята взагалі), неможливо.

Врегулювати ситуацію на ринку землі органи влади намагались неодноразово. Спочатку мова йшла про те, що мораторій потрібен доти, доки не буде створено правового регулювання для ринку земель сільськогосподарського призначення. Не один рік проекти Закону «Про ринок земель», які повинні були врегулювати правовідносини із обігу земель в Україні розглядались у Верховній Раді України, проте такому Закону, мабуть, так і не судилося бути прийнятим.

Законом України «Про внесення змін до Земельного кодексу України» від 20 грудня 2012 року, Верховна Рада України вирішила прийняти інший закон — «Про обіг земель сільськогосподарського призначення». 20 липня 2013 року такий законопроект був винесений на розгляд Верховної Ради України та повинен стати завершальним акордом земельної реформи. Проте, даний законопроект викликав нові спори та суперечки.

Найбільш дискусійною є норма, яка скорочує виключний перелік правоздатних суб'єктів щодо набуття у власність земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Відповідно до проекту Закону такими суб'єктами тепер можуть бути лише: держава, територіальні громади, Державний земельний банк та громадяни України. Іноземці, особи без громадянства, іноземні держави, міжнародні урядові та неурядові організації, юридичні особи, окрім Державного земельного банку, виключені зі списку тих, хто може набувати землю у власність.



Іншим нововведенням є вимоги до громадян України, які хочуть придбати землю. Зокрема, вони повинні не менше трьох років проживати у населеному пункті, розташованому в радіусі 20 кілометрів від земельної ділянки, що продається; мати бажання переважно власною або сімейною працею вести на земельній ділянці самостійне товарне сільськогосподарське виробництво; мати досвід роботи у сільському господарстві чи займатися веденням товарного сільськогосподарського виробництва та бути зареєстрованими як фізичні особи-підприємці або бути членами фермерського господарства.

Такі вимоги створюють корупційний ризик високого рівня, адже законопроектом чітко не прописано, що таке «досвід» роботи у сільському господарстві, яким чином його доказувати та скільки років потрібно займатися веденням товарного сільськогосподарського виробництва, щоб мати змогу отримати земельну ділянку у власність. Також не зовсім зрозуміло, як з'ясувати або довести наявність бажання переважно власною або сімейною працею вести на земельній ділянці самостійне товарне сільськогосподарське виробництво. І останнє — що мав на увазі законотворець вимагаючи проживати у населеному пункті не менше трьох років. Мається на увазі реєстрацію місця проживання чи все ж таки фактичну адресу проживання?

Привертає також увагу норма, яка обмежує допустимий розмір земельної ділянки, яку може набути у власність громадянин України — не більше 100 га. Такий розмір земельних ділянок є недостатнім для ведення рентабельного товарного сільськогосподарського виробництва. Звертаємо увагу, що на державу, територіальні громади та Державний земельний банк обмеження щодо граничних розмірів земельних ділянок сільськогосподарського призначення, що можуть перебувати у власності, не розповсюджуються. Отже, держава намагається викупити земельні ділянки максимально можливого розміру та монополізувати своє становище на ринку.

Це твердження впливає з норми законопроекту, що у разі продажу земельної ділянки сільськогосподарського призначення, яка перебуває у приватній власності, переважне право на її придбання у перший період експозиції має держава, яка реалізує це право через відповідні органи виконавчої влади, територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, Державний земельний банк у зазначеній послідовності, які реалізують переважне право відповідно до Закону. Лише після того, якщо держава не реалізує своє право — настає черга громадянина України придбати земельну ділянку.

Така норма, фактично обмежує право власника вільно розпоряджатись своєю власністю та зобов'язує його в «добровільно-примусовому» порядку передати земельну ділянку сільськогосподарського призначення у власність держави, в той же час позбавляючи право іншого громадянина набути землю у власність.

Серед позитивних нововведень законопроекту можна виділити норму, яка встановлює мінімальний термін оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва — 15 років, оскільки сприяє зростанню конкурентоспроможності та дає змогу виробникам використовувати землю стабільно, планувати свою діяльність на досить тривалий час. Проте, навіть дана норма, яка на перший погляд є вдалою, потребує доопрацювань. Варто прописати окремі випадки, коли дозволяється достроково припинити строк оренди таких земельних ділянок, оскільки завжди може виникнути ситуація, коли

власникові терміново знадобиться повернути свою земельну ділянку в силу форс-мажорних обставин.

З вищенаведеного є зрозумілим що, проект потребує доопрацювання та вироблення зваженого підходу до реформування аграрного сектору. Є надія, що найбільш проблемні питання буде врегульовано, і Закон України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» буде врешті-решт прийнятий.

Тим часом до порядку денного засідань Верховної Ради України час від часу поступає законопроект «Про внесення змін до деяких законів щодо спрощення передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення у власність та користування» № 2181а, яким планувалось скасувати мораторій лише для однієї юридичної особи — Державного земельного банку України. Якщо прийняти такий проект Закону, щонайменше два роки українці-власники землі зможуть продавати свою земельну ділянку лише Держзембанку, а останній, в свою чергу, здобуде монопольне становище в аграрному секторі. Вперше Верховна Рада України хотіла включити такий законопроект до порядку денного сесії 18 червня 2013 року, проте рішення не набрало достатньої кількості голосів. За висновком Головного науково-експертного управління від 14 червня 2013 року проект Закону доцільно відхилити. Проте, його знову вдалося проштовхнути. Останній розгляд такого законопроекту відбувся 10 жовтня 2013 року. На щастя, члени комітету відхилили законопроект 2181а, проте немає жодних гарантій, що схожий проект Закону знову не з'явиться на порядку денному засідання Верховної Ради України, тільки вже під іншою назвою.

### 3.3. Порухення прав власності органами внутрішніх справ

Впродовж 2013 р. неодноразово причиною порушення права власності ставали дії правоохоронних органів.

Низка випадків пов'язана із незаконним заволодінням майном під час проведення обшуків або інших слідчих дій. Серед прикладів такого порушення: вилучення 8 тон металобрухту під час обшуку у Криму<sup>32</sup>, незаконне заволодіння кредитною картою потерпілого під час огляду його помешкання у Києві<sup>33</sup>, вилучення комп'ютерної техніки (у більшому обсязі, ніж було передбачено постановою про вилучення) під час обшуку Укрсоцбанку<sup>34</sup>, незаконне привласнення продукції та особистих речей працівників під час обшуку у харківській типографії<sup>35</sup>, зникнення після обшуку близько 100 тисяч грн. у Чернівцях<sup>36</sup>.

Крім того, зафіксовано випадки привласнення грошей з місця вчинення злочину працівниками міліції. Так, у Тернополі працівника міліції звинуватили у привласненні

---

<sup>32</sup> В Криму дали условный срок милиционеру, который украл с места обыска 8 тонн металла, <http://www.sobytiya.info/news/13/35229>

<sup>33</sup> В Киеве майору-мародеру разрешили погулять 3 года и опять вернуться в милицию, <http://mytime.net.ua/news/2013/10/2013-10-08-47.htm>

<sup>34</sup> Укрсоцбанк заявляет, что донецкая милиция превысила полномочия, <http://obkom.net.ua/news/2013-09-20/1925.shtml>

<sup>35</sup> Как милиционеры в типографии кофе искали. Харьковские предприниматели заявляют о беспределе <http://umdpl.info/index.php?id=1375422978>

<sup>36</sup> Після обшуку зникли 100 тисяч доларів, <http://umdpl.info/index.php?id=1375078135>

1000 гривень, вилучених на місці злочину як речові докази<sup>37</sup>. В Одесі потерпілому від пограбування міліція повернула гаманець, з якого попередньо були вийняті гроші<sup>38</sup>.

Таким чином, бачимо, що зловживання службовим становищем з боку правоохоронців, що призводять до втрати громадянами майна, є поширеними і трапляються по всій території України. Найгіршим же в цій ситуації видається те, що винні у протиправних діях особи, далеко не завжди притягуються до відповідальності, що лише посилює почуття безкарності серед правоохоронців і потенційно може призвести до подальшого поширення подібних зловживань.

Окремої уваги заслуговують складні відносини між працівниками правоохоронних органів та власниками автокав'ярень у Києві. За словами представників Асоціації власників мобільних кав'ярень, працівники міліції вивозять на евакуаторах мобільні кав'ярні задля того, щоб перешкодити їх роботі. Організація, що працює легально на підставі дозвільних документів, вважає, що така ситуація спричинена тим, що інші учасники ринку сплачують хабарі працівникам міліції аби уникати перевірок, і, хоча й працюють без належної дозвільної документації, проблем із міліцією не мають<sup>39</sup>.

Крім того, схоже, що працівники міліції вже не перший рік розпоряджаються майном згаданих закладів як своїм власним. Випадки, коли працівники міліції вилучали без будь-яких пояснень та складання протоколу квас, були зареєстровані як цього, так і попереднього року. При цьому, у червні 2013 року, працівник міліції заявляв, що квас належить міліції<sup>40</sup>. Звичайно, цього замало для того щоб зробити висновок про те, що міліція «кришує» окремі мобільні кав'ярні, однак цілком достатньо для того, щоб побачити зловживання у діях міліції щодо власників таких закладів і необхідність термінового врегулювання проблеми.

Нерідкими є випадки спроб працівників правоохоронних органів незаконно заволодіти нерухомим майном, причому для цього використовуються різноманітні методи.

Для прикладу, у Кіровограді дільничний інспектор міліції виселив, із застосуванням сили, сторічного ветерана із його будинку. Офіційним приводом для виселення слугували борги дітей власника будинку перед кредиторами, однак, будинок не перебував у заставі. Міліціонера визнали винним у перевищенні повноважень<sup>41</sup>.

У Судаку працівник місцевої міліції незаконно заволодів міні-пансіонатом за підтримки сім'ї кримських татар. За заявою власника міні-пансіону розпочате розслідування, попередньо дії міліціонера кваліфіковані за ст. 356 Кримінального кодексу України («Самоправство»)<sup>42</sup>.

---

<sup>37</sup> Працівник міліції забрав собі гроші, які вилучили на місці злочину, <http://20minut.ua/Novyny-Ternopolya/Kryminal/10273939>

<sup>38</sup> Ограбленному в маршрутке одесситу денег не вернули, зато обыскали, <http://www.reporter.com.ua/news/08p34p/>

<sup>39</sup> Почему киевская милиция воюет с автокофейнями, <http://kiev.segodnya.ua/kpower/Pochemu-kievskaya-miliciya-vouyet-s-avtokofeynyami-461997.html>

<sup>40</sup> Як підполковник міліції Баб'як квас вкрав, <http://ord-ua.com/2013/06/10/yak-pidpolkovnik-miliciyi-babyak-kvas-vkrav/?lpage=1>

<sup>41</sup> Милиционер выбросил 100-летнего ветерана на улицу и поселился в его доме: «Били, скрутили. Я кричал». Видео, Источник: <http://sensor.net.ua/v252721>

<sup>42</sup> Милиция расследует самоуправство своего сотрудника при выселении владельца мини-пансионата из здания, <http://ikrim.net/2013/0806/064628.html>

Іншим шляхом пішли у Керчі, де міліціонери вирішили заволодіти нерухомістю порушивши справу проти особи, за якою суд визнав право користування службовою квартирою після смерті його батька-міліціонера, та тримаючи його під вартою<sup>43</sup>.

Не зважаючи на те, що іноді винні у неправомірних діях працівники правоохоронних органів бувають покарані, видається, що загалом в цих органах панує відчуття повної безкарності. Наприклад, власник незаконно вилученого у Кам'янці-Подільському авто не лише не домогся його повернення, а й отримав досить однозначну відповідь від начальника місцевого ДАІ: «Ти лох, і з цим змирися. Машину тобі ніхто не віддасть»<sup>44</sup>. У цьому контексті видається, що покарання правоохоронців, винних у протиправних діях, що призвели до порушення прав, залишається скоріше виключенням, ніж правилом.

#### 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. Забезпечити існування ефективного судового захисту прав власників і, зокрема, здійснити заходи щодо вирішення проблеми невиконання рішень національних судів, що захищають власність, у тому числі вдосконалити судовий контроль за виконанням рішень судів, а також припинити дію мораторіїв щодо примусового продажу майна державних підприємств. Крім того, забезпечити якнайшвидшу реалізацію положень ЗУ «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» і виділення достатніх фінансових ресурсів на його виконання.

4. Сприяти прозорості і спрощенню процедур здійснення будівництва житла, а також забезпечити дотримання прав інвесторів у цій сфері.

5. Забезпечити ефективне правове регулювання прав власності об'єднань співвласників багатоквартирних будинків.

6. Удосконалити правове регулювання проведення діяльності акціонерних товариств, з метою недопущення здійснення протиправного захоплення підприємств і організацій в Україні, а також виникнення корпоративних конфліктів.

7. Здійснити врегулювання проблеми вилучення земель і житла з мотивів суспільної необхідності в чіткій відповідності до Конституції і взятих Україною на себе міжнародних зобов'язань.

8. Здійснити заходи щодо недопущення порушень прав власності з боку органів внутрішніх справ.

---

<sup>43</sup> В Керчи милиционеры посадили парня в СИЗО, чтобы забрать его квартиру, <http://umdpl.info/index.php?id=1372405427>

<sup>44</sup> У киянина в місті Кам'янці-Подільському на Хмельниччині працівники автоінспекції відібрали «мерседес», <http://umdpl.info/index.php?id=1368420871>

---

---

## XIV. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРАВА<sup>1</sup>

### 1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Соціальна держава — це тип організації державного та громадського життя, що характеризується спрямованістю на соціальні цінності, на створення умов, які забезпечують гідне життя і вільний розвиток особистості. Соціальна держава розуміється як така, що орієнтується передусім на добробут як всього суспільства, так і кожної окремої людини, і покликана послідовно забезпечити в суспільстві реалізацію принципу соціальної справедливості. Практичну реалізацію положень соціальної держави здійснює зважена і ефективна соціальна політика.

Україна, на жаль, дуже далека від цих стандартів, і, не зважаючи на те, що Конституція визначає нашу країну як соціальну державу, реалії показують, що це не так. Бідність працюючого населення, низькі стандарти життя, величезні розриви між багатими і бідними в Україні — це ті ознаки, які показують наявність великих проблем у забезпеченні соціально-економічних прав.

Більшість із проблем роками потребують вирішення шляхом проведення значних реформ, але на це не має готовності і політичної волі.

Для прикладу, вже більше 10 років говориться про необхідність зміни структури та процедури визначення розміру споживчого кошику, який є базою для розрахунку основних показників соціального забезпечення, таких як прожитковий мінімум, мінімальна зарплата та пенсія. Але далі слів справа не рухається. Більше того, залишаються у використанні показники, які дають можливість встановлювати гарантії в залежності від фінансової спроможності держави.

На якість життя українців також, безумовно, впливають наявність проблем із безпекою продуктів харчування та водних ресурсів. Попри певні кроки, які робить держава щодо зміни правового поля у цій сфері, поки що ситуація суттєво не є покращується.

Незважаючи на гучні заяви та виділення певних бюджетних коштів, доступність житла в Україні залишається на дуже низькому рівні. Можна вже з упевненістю говорити про неефективність державної політики в цій сфері. В Україні й надалі залишається величезна невідповідність між рівнем життя населення та вартістю цього житла.

Крім того, система соціального забезпечення перебуває в прямій залежності від наявності фінансових ресурсів державного бюджету. З огляду на те, що за всі роки незалежності України бездефіцитним був лише один бюджет, покращення становища з соціальним забезпеченням годі чекати в найближчій перспективі. І більш того, якщо і певні зміни робляться в цьому напрямку, то вони мають несистемний характер і найчастіше були спрямовані на економію бюджетних коштів.

---

<sup>1</sup> Підготовлено Максимом Щербатюком, юристом УГСПЛ.

Неефективність пенсійної реформи вже визнали практично всі — і уряд і депутати, а найперше самі люди, які є об'єктами цієї реформи. Дефіцит Пенсійного фонду росте, другий накопичувальний рівень пенсійної системи так і не запущений, несправедливість у розмірах пенсій залишилась. Все це призводить до того, що система підтримки людей похилого віку залишається в Україні доволі слабкою і не забезпечує виконання тих цілей, які перед нею ставляться.

## 2. ПРАВО НА ДОСТАТНІЙ ЖИТТЄВИЙ РІВЕНЬ

### 2.1. Гарантії права на достатній життєвий рівень

На сьогоднішній день, за офіційними даними, в Україні кількість бідних людей коливається від 15% до 25%.<sup>2</sup> За результатами дослідження міжнародної компанії GFK, яка проаналізувала можливі видатки у 2013 році в 42 європейських країнах, Україна увійшла в дев'ятку найменш заможних європейських держав за рівнем купівельної спроможності громадян. При цьому, за три останні роки в Україні скоротилася і кількість тих, кого можна вважати середнім класом — якщо у 2008 році таких було близько 10%, то зараз — удвічі менше.

Крім того, для України характерне і таке явище, як бідність серед тих, хто працює. У бюджеті 2013 року належним чином не було вирішено проблеми заробітних плат бюджетникам, безробіття і тінізації економіки.

Станом на серпень 2013 року середня зарплата по Україні склала 3304 грн., тобто вона трохи більше ніж удвічі перевищує середню пенсію. При цьому середня українська родина понад половину своїх доходів витрачає на харчі.

Ці цифри, разом зі скороченням тривалості життя і дедалі меншою доступністю якісної медицини та освіти, однозначно вказують на те, що в Україні багато бідних. Водночас, за оцінками науковців, дати точні розрахунки кількості бідних та параметри бідності не так просто.

Для того, аби зрозуміти місце України у світі, де є і дуже бідні, і дуже заможні країни, використовується абсолютний показник — мінімальний дохід, необхідний для виживання. Але нині він також різниться в залежності від регіону.

В країнах Африки — це 1,25 доларів на день, для європейських країн — 17 доларів. У регіоні Центральної та Східної Європи, до якого належить Україна, це 5 доларів на день. Якщо послуговуватися саме таким абсолютним визначенням бідності, то лише 2% українців живуть за її межею.

Якщо ж брати за абсолютний показник прожитковий мінімум, то тут частка бідних в Україні коливається від 9% до 15%, залежно від того, як зроблені розрахунки на основі доходів чи витрат.

Проте, як кажуть науковці, зараз традиційні ознаки бідності — недоїдання, відсутність елементарних благ — відходять у минуле, особливо, якщо говорити про той регіон, де розташована Україна. В сучасному світі розуміння бідності є відносним.

---

<sup>2</sup> [http://www.bbc.co.uk/ukrainian/business/2013/08/130819\\_poverty\\_ukraine\\_az.shtml](http://www.bbc.co.uk/ukrainian/business/2013/08/130819_poverty_ukraine_az.shtml)

Відносна бідність — це неможливість через нестачу ресурсів підтримувати спосіб життя, притаманний конкретному суспільству у конкретний період часу.

Експерти також звертають увагу на те, що для кожної країни сукупність чинників, відносно яких визначається бідність, різна.

У Європі від 1960-х років послуговуються так званим «медіальним доходом», тобто середнім доходом, який отримує більша частина населення. Нині, із приєднанням до ЄС бідніших країн із пострадянського блоку, бідними вважаються ті, хто має не більше 60% від середнього рівня доходів у країні.

Якщо рахувати відносну бідність саме за таким принципом, то кількість бідних в Україні становитиме 10–12%, — приблизно стільки ж, скільки і у Франції чи Німеччині. Хоча, рівень життя цих бідних буде дуже різним, оскільки рівень життя в Україні та у Франції і Німеччині також дуже відрізняються.

Проте концепція відносної бідності, яка досить добре спрацьовує для розвинених країн, для бідніших держав, таких, як Україна, дає дещо викривлену картину, зокрема і через значне розшарування суспільства.

З іншого боку, країни, які розвиваються, також характеризуються великою часткою тіньових доходів, а тому і тут порівняння суто за доходами також не спрацьовує.

У нас дійсно дуже низький рівень оплати праці. У Європі за нами — лише Молдова. Але українці отримують доходи не тільки у вигляді зарплати. Крім того, за різними оцінками, від 30% до 50% економіки перебуває у тіні. Таким чином, ми не можемо покладатися на цифри офіційної середньої зарплатні при визначенні бідності.

Найновіша концепція визначення бідності — деприваційна, коли бідність оцінюється не за ресурсами, які є у тієї чи іншої родини, а за умовами життя — на основі переліку благ, яких позбавлені бідняки.

Згідно із розрахунками науковців, за такими ознаками бідними в Україні є 25–26% населення.

Незважаючи на те, що такий підхід не дозволяє повністю уніфікувати дані щодо різних країн, вони дають більш об'єктивну картину щодо окремо взятої країни.

Для України, такими чинниками, що відділяють справді бідні верстви населення від заможніших, є доступ до здорового способу життя, якісного харчування, якісного, а не гарантованого Конституцією безкоштовного медичного обслуговування, якісної освіти, нормальних побутових умов, а також доступ до роботи, що відповідає освітній кваліфікації людини.

Крім того, дедалі більшого значення при оцінці бідності набувають такі чинники, як доступ до чистої питної води та стан довкілля. Саме ці показники, а не тільки доходи і витрати, свідчать про те, наскільки бідною є країна і скільки громадян у ній живуть за межею бідності.

На іншому боці оцінок бідності — суб'єктивна оцінка, згідно із якою 65% українців вважають себе бідними.

Якщо дивитися тільки на абсолютний показник — кількість українців, що живуть менше, ніж на 5 доларів на день, то Україна виглядає не такою вже й бідною країною.

З іншого боку, коли людина нормально харчується, має дах над головою і роботу, але не може собі дозволити відпочинок за кордоном чи авто, і на цій підставі вважає себе бідною, це теж не виглядає об'єктивною оцінкою українського життя.

Таким чином підходи до визначення бідності досить різняться, однак все ж усі вони підтверджують очевидний факт, що значна частина населення України перебуває за межею бідності.

Однак мова цифр досить суперечлива і в умілих руках може вказувати на зовсім інші показники. Система соціального захисту в Україні базується, зокрема, на такому показнику як прожитковий мінімум. Відповідно до Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» усі соціальні гарантії повинні бути не нижчими за прожитковий мінімум.

Згідно з Законом України «Про державний бюджет України на 2013 рік» прожитковий мінімум у 2013 році становить 1108 грн.

Потрібно зазначити, що норми, закладені Кабінетом міністрів України у прожитковому мінімумі українців ще у 2000 році, суттєво нижчі за фізіологічні, а набір непродовольчих товарів узагалі не забезпечує багатьох потреб людини. У частині набору продовольчих товарів спостерігається невідповідність медичним нормам споживання продуктів харчування, що рекомендовані Українським НДІ гігієни харчування МОЗ. Що ж стосується непродовольчих товарів, то, наприклад, для дитини віком до одного року одяг та харчування взагалі не передбачені. Для дитини віком до шести років передбачена одна шуба або зимове пальто на два роки тощо. Для дорослої людини — чоловіча куртка на синтепоні — одна на чотири роки; жіноче пальто зимове — одне на вісім років. Також важливим є оновити методику розрахунку прожиткового мінімуму. А отже, в Україні вже багато років є велика необхідність оновити споживчий кошик з урахуванням сучасних споживчих потреб населення.<sup>3</sup> Але до сьогодні цього не зроблено.

Важливо зазначити, що у 2013 році, попри всі обіцянки влади, продовжилася ганебна практика використання показника «гарантованого рівня прожиткового мінімуму» для визначення розмірів певних видів соціального забезпечення. Цей показник показує неспроможність або небажання держави виконати навіть той мінімум який закладений у прожитковому мінімумі.

## 2.2. Якість і безпека харчових продуктів

Сучасна світова спільнота занепокоєна питанням глобальної продовольчої безпеки. Глобальна продовольча безпека є питанням номер один на усіх міжнародних конференціях. Світові тенденції такі, що стратегічне значення продовольства на сьогодні абсолютно порівнюється з фінансовими ресурсами та з енергетичною безпекою. Продовольча безпека держави — це ступінь забезпеченості населення країни екологічно чистими і корисними для здоров'я продуктами харчування вітчизняного виробництва за науково-обґрунтованими нормами і доступними цінами при збереженні і поліпшенні середовища проживання.<sup>4</sup>

Гарантування продовольчої безпеки кожної окремої країни є однією із ключових функцій держави, адже стабільне виробництво продуктів харчування, доступність

---

<sup>3</sup> Розмова з Юрієм КУЛИКОМ, Головою Федерації професійних спілок України <http://www.psv.org.ua/arts/intervyu/view-1710.html>

<sup>4</sup> Продовольча безпека України неможлива без державного регулювання АПК <http://ua-ekonomist.com/216-prodovolcha-bezpeka-ukrayini-nemozhлива-bez-derzhavnogo-regulyuvannya-apk.html>



їх отримання та споживання за рахунок власного виробництва та імпорту можливе лише під контролем державних органів. Тільки держава може правильно подбати про запаси продовольства, використовуючи механізми підтримки виробників основних продуктів харчування, регулювання експорту і митно-тарифної політики.<sup>5</sup>

В Україні протягом 2013 року стан продовольчої безпеки, за оцінками експертів, залишається незадовільним, адже рівень споживання населенням м'ясо-молочних, рибних продуктів харчування є на досить низькому рівні, якість цих продуктів у 2013 році не змінилася. Основна вимога відповідних контролюючих органів держави до виробників продуктів залишається старою — не допустити харчового отруєння споживача, дотриматися стандарту відповідності щодо норм енергетичної цінності (калорійності) продукції та забезпечити належні смакові та ароматичні якості продукту. Конкуренція серед виробників відбувається не за рахунок якості продукції, що виробляється, а за рахунок зниження її собівартості. А отже, дотримання норм харчової цінності (вмісту вітамінів, макро та мікроелементів), використання натуральних складників з відсутністю домішок, «ідентичних натуральним», підсилювачів смаків у виробництві продукції вітчизняних виробників хвилює найменше. Продукти, що постачаються з інших країн, є далеко не всі екологічно чистими, мають консерванти і домішки, заборонені в країнах-виробниках.

Враховуючи незадовільний стан продовольчої безпеки в країні, а також перспективу Асоціації з ЄС, влада намагається на законодавчому рівні впливати на стан якості та безпеки харчових продуктів при виробництві та ввезенні продовольчої продукції на територію України. Так, в Україні станом на 2013 рік, гармонізовано понад 250 стандартів у сфері безпеки харчової продукції, з європейським законодавством, на 553 підприємствах впроваджено системи управління якістю та безпекою харчових продуктів, як результат за січень-серпень 2013 року експорт готових харчових продуктів збільшився у порівнянні з таким же періодом минулого року на 7,9%. А у 2012 році, порівняно з 2009 роком, експорт збільшився на 67%, або більш ніж на 1,4 млрд. дол. США.

У вересні 2013 року Уряд завершив роботу над законопроектом, що стосується системи контролю якості продуктів харчування НАССР (Hazard Analysis and Critical Control Point),<sup>6</sup> згідно з яким виробники мали б вести суворий облік продуктів, які купляють і продають. Дані будуть вноситися в єдину базу. Кримінальний кодекс буде доповнений статтями за обіг неякісними продуктами, які спричинили шкоду здоров'ю.

Верховна Рада України у свою чергу 3 вересня 2013 прийняла Закон України «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини». Законом передбачається впровадження системи контролю на всіх етапах виробництва органічної продукції, а також процедури інспектування та сертифікації її виробництва і переробки. Але потрібно зазначити, що частка сертифікованих органічних площ у загальному обсязі сільськогосподарських угідь України становить лише 0,7%.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Погляд на продовольчу безпеку України [http://nash-rayon.dp.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=28146&catid=336&Itemid=596](http://nash-rayon.dp.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=28146&catid=336&Itemid=596)

<sup>6</sup> Система НАССР будет контролировать качество продуктов питания в Украине <http://1kr.ua/news-9879.html>

<sup>7</sup> Україна стане одним зі світових лідерів із виробництва органічної продукції <http://www.info-kmu.com.ua/2013-09-04-000000am/article/15902467.html>

Протягом 2013 року також відбувалось обговорення робочими групами профільних Міністерств проекту Указу Президента «Про основні засади забезпечення продовольчої безпеки України», який має вступити в дію у 2014 році.<sup>8</sup>

Разом з тим, одним з найбільших та головних чинників, що впливають на низький рівень якості продукції, що виробляється на території України є катастрофічний стан дрібних селянських господарств. Беззастережні досягнення у виробництві та експорті зерна, соняшникової олії з вітчизняної сировини, де Україна в числі світових лідерів, вигадливо поєднуються з важким станом справ у найбільш масовому секторі агропромислового комплексу (АПК). Навіть при тому, що влада більшою мірою дбає про великий бізнес, субсидіюючи будівництво великих тваринницьких комплексів, теплиць, овоче-, фруктовосховищ, дрібнотоварне виробництво в низці секторів економіки продовжує домінувати. У майже 4,5 млн. особистих селянських господарствах, за останніми статистичними даними, виробляється 70,1% загальної кількості виробленого в країні молока, 45,9% м'яса. При тому, що господарства, засновані на особистій праці селян, за рівнем застосовуваних технологій застрягли приблизно в XIX ст., без них важко уявити як низку напрямів сільської економіки, де їм належить лівова частка виробництва, так і соціальний розвиток сільських територій, який, власне, на них тримається. Тут тварин, як і раніше, утримують у примітивних умовах. Корів доять вручну, забивають та розбирають туші на м'ясо прямо у дворах. Підготовлена в такий спосіб продукція надходить на переробні підприємства, на ринки — і не тільки на внутрішні.

Для виконання взятих країною зобов'язань при вступі в СОТ, Верховна Рада у 2009 р. ухвалила закон «Про безпеку і якість харчових продуктів». У січні 2010 р. закон набрав чинності, але низку його положень і норм, дотриматися яких без переоблаштування та модернізації всієї структури дрібнотоварного виробництва неможливо, було відстрочено до січня 2015 року. Але таких грошей у держбюджеті ні в 2011-му, ні в 2012 роках не знайшлося. Немає їх і зараз. Менш ніж через 1,5 року відстрочка введення в дію найбільш болючих для дрібних виробників норм закону про безпеку харчових продуктів закінчується. А це означає, що на реалізацію та обіг необробленого молока, сирів домашнього виробництва, як і м'яса подвірного забою, буде накладено заборону — з усіма економічними й соціальними наслідками. Неважко припустити, що основним засобом невинуватого зволікання з вирішенням питання стане ініціювання чергової відстрочки. У Верховній Раді уже з'явився законопроект, який це передбачає. Заморожування норм закону, які вимагають постійної системної роботи для реалізації, може, й полегшить життя чиновникам, але не допоможе справі.<sup>9</sup>

### 2.3. Забезпечення належної якості води

Невідповідність якості питної води нормативним вимогам в Україні вже давно стало однією із важливих проблем дотримання права на достатній рівень життя.

Якщо в Євросоюзі перед постачанням населенню воду аналізують на вміст шкідливих речовин за 70 показниками, а у США — взагалі за 102, то в Україні — лише за 30.

---

<sup>8</sup> Заходи держави щодо запобігання виникненню потенційних загроз продовольчій безпеці <http://www.dkrp.gov.ua/info/2368.htm>

<sup>9</sup> Продовольча безпека... з відстрочкою [http://gazeta.dt.ua/business/prodovolcha-bezpeka-z-vidstrochkoju-\\_html](http://gazeta.dt.ua/business/prodovolcha-bezpeka-z-vidstrochkoju-_html)

Так, за даними дослідження, проведеного у 2013 році під час паводку Всеукраїнською професійною громадською організацією WaterNet, у воді, яку п'ють жителі Києва, перевищена гранично допустима концентрація (ГДК) марганцю у 70% всіх взятих проб, алюмінію — у 52%, хлору — у 42% і заліза — у 8%. А всеукраїнська громадська організація «За право громадян на екологічну безпеку» шляхом незалежного дослідження води в Дніпропетровську і Херсоні виявила перевищення у кілька разів вмісту заліза і сульфатів. Надлишок всіх цих речовин здатен провокувати захворювання печінки та підшлункової залози, шлунка і нервової системи.

До найбільш вагомих причин низької якості води слід віднести, по-перше, забруднення ґрунтових вод підприємствами промисловості, ненормованого використання підприємствами АПК мінеральних та органічних добрив. Українські підприємства не зацікавлені у встановленні очисних споруд. Їм простіше заплатити штрафи або відкупитися від контролюючих органів, ніж вкладати інвестиції в очисні технології. 76% всіх неочищених стоків країни скидає промисловість — переважно металургійна — Донецької, Луганської, Дніпропетровської та Одеської областей.

По-друге, низька якість очищення стічних вод, адже 87% каналізаційних очисних споруд потребують заміни. Надходження стічних вод у поверхневі водойми, вода з яких використовується для централізованого водопостачання, не зменшується. 80% живильної вологи українці черпають з річок, чий стан безперервно погіршується. Якщо раніше вода з Дніпра і Десни за міжнародною класифікацією якості води відносилася до першої категорії, то сьогодні скотилася до третьої і вимагає максимального очищення.

Київводоканал досі експлуатує в старих районах столиці водопровід 1905 і навіть 1892 років спорудження. В інших містах України стан труб ще гірший. Наприклад, у Донецькій області в аварійному стані близько 40% інфраструктури водоканалів. Доставити якісну воду по іржавих трубах неможливо.

По-третє, у питній воді реєструється нестача важливих мікроелементів, таких як J, Zn, Cu, F, що впливає на виникнення ендемічних захворювань.

У радянській епосі застрягли і технології очищення води. Якщо в Євросоюзі більша частина води озонується і таким чином звільняється не тільки від шкідливих речовин, а й неприємних присмаку і запаху, то в Україні воду знезаражують по-старому — хлором. Щоправда, у використанні хлору є й негативний бік — важко розрахувати його правильну дозу. Якщо його мало, виникає небезпека біологічного зараження, якщо багато — ризик утворення канцерогенів під час кип'ятіння. А ті, у свою чергу, сприяють розвитку ракових клітин.

Також слід відмітити, що досі не вирішена проблема з цілодобовим постачанням води у багатьох регіонах України. Тільки 7 з 28 областей країни забезпечені на 100% цілодобовим постачанням води.

Про зв'язок між невідповідною якістю води в Україні та поширенням в країні багатьох інфекційних (вірусний гепатит А, черевний тиф, ротавірусна інфекція тощо), та неінфекційних (хвороби системи травлення, серцево-судинної, ендокринної тощо) хвороб, збільшенням рівня загальної захворюваності, в тому числі онкологічними хворобами, говорить не тільки вітчизняна медицина. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України визнало пря-

мий зв'язок між якістю води та станом захворюваності в Україні у своїй національній доповіді про якість питної води, оприлюдненої у жовтні 2013 року.<sup>10</sup>

Українську воду, на відміну від європейської, не можна в принципі вважати питною, до таких висновків дійшли в Інституті колоїдної хімії та хімії води. Це технічна, у кращому випадку санітарно-гігієнічна вода, придатна в домашніх умовах.

У червні 2013 року Президент України Віктор Янукович своїм Указом ввів в дію Рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про стан безпеки водних ресурсів держави та забезпечення населення якісною питною водою в населених пунктах України».

В рішенні зазначено, що ситуація щодо забезпечення населення якісною питною водою станом на 2013 рік позитивних змін не зазнала, а в деяких регіонах спостерігаються тенденції до її ускладнення. З огляду на це, затверджена низка заходів, направлених на зміни в законодавстві України, затвердження Національних стандартів на питну воду та Водної стратегії України до 2025 року.<sup>11</sup>

Але головною проблемою є організація та виконання поставлених завдань. Ефективні програми існують, але «заходи виконуються безсистемно, без помітного просування уперед протягом кількох бюджетних періодів» (з доповіді Рахункової палати щодо використання Міністерством ЖКГ бюджетних коштів, передбачених на реконструкцію і будівництво систем централізованого водопостачання).

#### 2.4. Здійснення права на достатнє житло

З аналізу статті 47 Конституції України випливає, що всі громадяни України, враховуючи і бідних, мають право очікувати від уряду прояву турботи про їх потреби з житлом, а не зруйнування чи пошкодження будинків і житлових районів, встановлення високих цін за квадратний метр квартири та космічних процентних ставок на іпотечне кредитування.

Право на достатнє житло належить до тих економічних, соціальних і культурних прав, розвитку яких приділяється велика увага не тільки з боку міждержавних органів з прав людини, але й з боку Центру Організації Об'єднаних Націй з населених пунктів (Хабітат).

Відповідно до визначення, яке надано в Глобальній стратегії в галузі житла, «належне житло» (adequate shelter) — це не просто наявність даху над головою. Під цим поняттям маються на увазі також житлові умови, що забезпечують невтручання у приватне життя; належна житлова площа; фізична доступність; належна безпека; гарантії збереження житла; стабільність і надійність існуючих структур; належне освітлення, опалення та вентиляція; належна базова інфраструктура, як: водопостачання, санітарія та видалення відходів; відповідна якість навколишнього середовища та фактори, що впливають на здоров'я, а також належне і доступне місце розташування житла по відношенню до місця роботи і підприємств сфери обслуговування: все це повинно бути доступним за прийнятними цінами.

---

<sup>10</sup> Національна доповідь про якість питної води та стан водопостачання в Україні <http://minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/1782/..2012.pdf>

<sup>11</sup> Указ Президента України № 350/2013 <http://president.gov.ua/documents/15827.html>

Для оцінки доступності житла, у світовій практиці використовується показник «коефіцієнт доступності житла» (housing price to income ratio), який розраховується як відношення медіанної вартості житла до медіанного розміру доходу домогосподарства за рік. Величина такого показника відповідає числу років, протягом яких сім'я може накопичити на квартиру, якщо всі одержувані грошові доходи будуть відкладатися на придбання квартири. В Києві такий коефіцієнт складає 18,5<sup>12</sup>, що відображає значну невідповідність між рівнем життя населення та вартістю житла, адже у всьому світі прийнято вважати житло доступним, якщо цей коефіцієнт не перевищує три роки.

За даними Державної служби статистики України середня заробітна плата у м. Києві за серпень 2013 року складає 3 335 гривень (приблизно 417 доларів США).<sup>13</sup> Середня вартість квадратного метра житла у Києві становить 1750 доларів США (приблизно 14 000 гривень). За допомогою простої математики та вищезазначених показників можна підрахувати, що для того, щоб одній людині із середнього заробітної платою в розмірі 417 доларів США купити квартиру площею, припустимо, 40 м<sup>2</sup> — потрібно накопичити приблизно 70 000 доларів США (приблизно 560 000 гривень). Якщо звичайний громадянин України буде щомісячно відкладати всю свою заробітну плату на придбання квартири, за умовою, що ціна за квадратний метр квартири не буде зростати, тоді через 14 років такий громадянин зможе придбати однокімнатну квартиру. Важливо звернути увагу, що за даними Global House Price Index Q2 2013, який опублікувала компанія Knight Frank, Україна посіла 10 місце в рейтингу по росту цін на житло. Лише за 2013 рік вартість житла в Україні підвищилась на 10,9% порівняно з 2012 роком. Таким чином, враховуючи те, що ціни на житло мають тенденцію до зростання, а розмір заробітної плати при цьому майже не змінюється — такому громадянину знадобиться часу набагато більше, ніж 14 років, можливо навіть і всі 18–19 років, як показує «коефіцієнт доступності житла».

Як бачимо житлова проблема потребує невідкладного вирішення. Допомогти в такій ситуації можуть пільгові кредити, іпотека, молодіжна програма. На сьогоднішній день в Україні запроваджено декілька програм, які, на думку чиновників, могли б покращити рівень добробуту громадян та надати підтримку черговикам, молодим сім'ям в отриманні житла. Зокрема, такими програмами є: Державна цільова соціально-економічна програма будівництва (придбання) доступного житла (30/70), Програма здешевлення вартості іпотечних кредитів для забезпечення доступним житлом та Державна програма забезпечення молоді житлом на 2013–2017 роки.

Програма «Доступне житло», на яку було виділено, напевно, найбільше бюджетних коштів, в багатьох громадян вселила надію обзавестися своїм власним житлом та/або покращити свої умови проживання. Та чи справді державна програма є такою доступною, надійною та довготривалою?

Державна програма «Доступне житло (30/70)» почала діяти з 2010 року. Суть програми полягає в тому, що 30% вартості нового житла оплачує держава, а решту 70%

---

<sup>12</sup> [http://www.numbeo.com/property-investment/gmaps\\_rankings.jsp?indexToShow=getAffordabilityIndex&year=2013](http://www.numbeo.com/property-investment/gmaps_rankings.jsp?indexToShow=getAffordabilityIndex&year=2013)

<sup>13</sup> Середня заробітна плата за регіонами за місяць у 2013 році [http://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2013/gdn/reg\\_zp\\_m/reg\\_zpm13\\_u.htm](http://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2013/gdn/reg_zp_m/reg_zpm13_u.htm)

покупець вже виплачує сам. Програма не має вікових обмежень, але потенційні покупці, повинні стояти в квартирній черзі. Законом України «Про Державний бюджет України на 2013 рік» було виділено на цю програму 50,0 млн. гривень.

Водночас в даній програмі існує декілька положень, які гальмують її втілення в життя.

Першою перепоною, що стає на шляху доступності житла за Державною програмою 30/70, є те, що якщо площа житла є більшою за норму (тобто більше, ніж 21 м<sup>2</sup> загальної площі житла на одного члена сім'ї та додатково 10,5 м<sup>2</sup> на сім'ю), або його вартість перевищує граничну вартість, різницю позичальник буде сплачувати самостійно. Державна компенсація на додаткову площу не розповсюджується. Звертаємо увагу, що нормативна вартість 1 м<sup>2</sup> площі доступного житла для м. Києва 7990 грн., для Київської області 6435 грн. Детально проаналізувавши перелік об'єктів будівництва, які визначені Міністерством регіонального розвитку та будівництва України та зазначені у відповідному розділі на сайті Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву, можна побачити, що у м. Києві найменший розмір площі квартири знаходиться по вулиці Милославська, буд. 3 та становить 32,07 м<sup>2</sup>, а найменша вартість одного квадратного метру складає 8750 гривень.<sup>14</sup> Таким чином, якщо одна людина, на яку припадає не більше, ніж 21 м<sup>2</sup> загальної площі житла захоче придбати квартиру в даному будинку, площею 32,07 м<sup>2</sup>, компенсації від держави вона отримає в розмірі приблизно 50 000 гривень, а решту — суму в розмірі близько 230 000 гривень — особі доведеться виплачувати самій. З цього можна зробити висновок, що це не дуже доступно для громадянина із середнім розміром заробітної плати, не говорячи вже про людей, які отримують мінімальну заробітну плату.

Другою проблемою є термін фінансування програми. Наприклад, у 2012 р. фінансування програми було призупинено в листопаді, що значно підірвало довіру громадян до Програми, оскільки значний обсяг сімей був недофінансований.

Не варто також забувати про черги осіб, які перебувають на квартирному обліку. За даними Державного комітету статистики на квартирному обліку перебувають близько 1 млн. 022 тис. сімей та однаків, з яких приблизно 735,3 тис. осіб перебувають на обліку понад 10 років. По останнім даним лише 7 тис. людей, одержали житло протягом року. Кількість сімей, які мають житлову площу в розрахунку на одну особу нижче санітарної норми (13,65 м<sup>2</sup>) — 6 млн. 878 тис., що складає 40,5% від загальної.<sup>15</sup> Якщо черга і надалі буде просуватися такими темпами — більшість людей так і не зможуть скористатися «привілеями» Програми.

Ще однією програмою, яка повинна була вдосконалити механізм забезпечення доступності житла є Програма здешевлення вартості іпотечних кредитів (13/3), коли покупець квартири платить за кредитом лише 3% на рік, а держава компенсує решту 13% вартості банківського кредиту.

Потрібно зазначити, що часткова компенсація процентів здійснюється у межах коштів, передбачених на цю мету в державному бюджеті на відповідний рік (гарантії, що в державний бюджет на відповідний рік буде закладені кошти на цю мету, немає).

---

<sup>14</sup> <http://www.molod-kredit.gov.ua/dostupne-zhitlo/4-kroki-dlya-otrimannya>

<sup>15</sup> <http://www.ukrstat.gov.ua/>

Законом України «Про Державний бюджет України на 2013 рік» Мінрегіону України передбачено 300,0 млн. гривень для здешевлення вартості іпотечних кредитів для забезпечення доступним житлом громадян, які потребують поліпшення житлових умов, хоча в 2012 році на програму здешевлення іпотечного кредитування було виділено 1 млрд. гривень. Як бачимо обсяг фінансування значно знизився, а пояснюють це тим, що дана програма користується найменшим попитом серед громадян України.

«На старті програми до початку 2013 року було укладено 1233 договори на загальну суму 284 млн. грн. Однак потім програма зменшила оберти: за минулі півроку було видано всього лише близько 900 кредитів».<sup>16</sup>

Мала зацікавленість громадян в участі у такій Програмі зумовлена тим, що Програмою передбачена необхідність сплати учасником першого внеску в розмірі 25% вартості житла, а така вимога не завжди відповідає можливостям громадян, для яких передбачена Програма. Окрім цього, залишається неврегульованим питання стосовно сплати учасником Програми відсотків по кредиту. Не дивлячись на те, що відповідно до умов такої Програми держава компенсує 13% від ставки кредиту, громадянин-учасник Програми все рівно укладає угоду з банком при видачі кредиту під 16% річних. Окрім цього, у разі затримки державної часткової компенсації ставки кредиту, учасник Програми повинен бути готовим сплатити 16% річних за користування кредитом. Як бачимо, гарантії того, що держава погасить 13% від ставки кредиту немає, і звичайний громадянин, підписуючи кредитний договір із банком під 16% річних дуже ризикує не лише не отримати квартиру, але й взагалі «залишитись без штанів».

В даній Програмі є один суттєвий плюс, порівняно з Державною програмою «Доступне житло (30/70)», а саме те, що нормативна площа житла визначається виходячи з розрахунку 40 м<sup>2</sup> загальної площі на одинокого громадянина чи сім'ю з двох осіб та 18 м<sup>2</sup> на кожного наступного члена сім'ї, але не більш як 76 м<sup>2</sup>, а для індивідуальних житлових будинків — не більш як 94 м<sup>2</sup>, що є вдвічі більше, ніж в Програмі «Доступне житло (30/70)».

Проте, розрахункова вартість житла є нижчою, ніж в попередній Програмі, а саме:

- 7000 гривень за 1 м<sup>2</sup> — для м. Києва;
- 5000 гривень за 1 м<sup>2</sup> — для міст Київської області, обласних центрів та м. Севастополя і м. Сімферополя;
- 4000 гривень за 1 м<sup>2</sup> — для інших населених пунктів.

По принципу Програми «Доступне житло (30/70)» — вартість загальної площі житла, що перевищує нормативну площу та/або розрахункову вартість, сплачується позичальником відповідно до умов договору про придбання житла (укладеного між позичальником і відчужувачем житла з метою будівництва (реконструкції) житла або придбання житла в об'єктах незавершеного будівництва) за рахунок власних коштів без нарахування часткової компенсації процентів.

Таким чином, отримати та погасити кредит за програмою здешевлення житла може далеко не кожен, а тільки володар пристойної офіційної та стабільної зарплати.

Третьою програмою, яка покликана вирішити житлові проблеми молодих сімей, є Державна програма забезпечення молоді житлом на 2013–2017 роки. Дана Програ-

<sup>16</sup> Жилье недоступно. Инициированная Януковичем государственная ипотека под 3% годовых провалилась <http://nbnews.com.ua/ua/tema/96613/>

ма передбачає державну підтримку молодих сімей та одиноких молодих громадян через систему пільгового довготермінового кредитування молодіжного житлового будівництва, придбання житла шляхом виділення щорічно коштів з Державного, обласного та місцевих бюджетів, зменшення вартості будівництва житла для молоді та встановлення під час розрахунку розміру пільгового кредиту молоді, що надається за рахунок коштів державного бюджету, нормативної площі в розмірі 21 м<sup>2</sup> загальної площі житла на одну особу та додатково 10,5 м<sup>2</sup> на сім'ю, а для багатодітних сімей, молодих спеціалістів, що працюють в селах і селищах та які уклали трудовий договір з підприємствами, установами та організаціями, що розташовані у таких населених пунктах, — 20 м<sup>2</sup> на сім'ю.

На практиці дана Програма є недофінансованою та реалізується погано. Зокрема, Державна програма забезпечення молоді житлом на 2013–2017 роки передбачає фінансування у 2013 році в розмірі 593 058 млн. гривень. Натомість з держбюджету виділено лише 80 млн. гривень.

І, власне, відсутність належного фінансування з боку держави програми надання пільгових довготермінових кредитів молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) і придбання житла унеможливила участь в ній великої кількості громадян, які не мають змоги придбати житло іншим шляхом.<sup>17</sup>

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що усі три державні програми поки що є недоступними для малозабезпечених верств населення та потребують ще значного доопрацювання, фінансування та адаптації під тих громадян, для яких такі програми, власне, буди розроблені.

Також в Україні є певні проблеми із порушенням права на достатнє житло через існування незаконних виселень із житла, які все частіше трапляються в країні. І потрібно зазначити, що боротьба держави з такими явищами часто є неефективною.

Як приклад, можна назвати справу виселення вчительки Ніни Москаленко.

*Цілий рік київська вчителька бореться проти виселення з власного житла. Історія захоплення цього житла триває з квітня 2012 року. Потрібно зазначити, що орієнтовно ділянку в 20 соток на Печерських пагорбах оцінюють у \$3 млн. Жінці належить 2/3 будинку, власник ще третини невідомий. Однак, від цього власника на адресу Москаленко почали надходити вимоги продати йому її частину будинку. Вчителька з цим не погодилася, і тоді їй почали погрожувати невідомі. 13 грудня 2012 року вчительку... суд виселив із будинку. ...24 грудня 2012 року прокуратура зобов'язала міліцію цілодобово охороняти будинок столичної вчительки Ніни Москаленко, яку намагаються виселити невідомі особи. 16 січня 2013 року справу проти рейдерів Ніна Москаленко виграла. 13 лютого 2013 року Апеляційний суд залишив в силі рішення про виселення вчительки з будинку в центрі Києва. 22 квітня 2013 року рейдери захопили будинок, викинули речі вчительки, виселивши її з приміщення. Міліція, яка також знаходилася під будинком педагога, вважала за краще в конфлікт активістів і рейдерів не втручатися.<sup>18</sup>*

---

<sup>17</sup> Молодь закликає Уряд збільшити фінансування пільгового молодіжного кредитування <http://molod-kredit.gov.ua/news/molod-zaklikaie-uryad-zbilshiti-finansuvannya-pilgovogo-molodizhnogo-kredituvannya>

<sup>18</sup> Ніна Москаленко: «Якби всім скривдженим згуртуватися... Нас дуже багато таких» <http://www.day.kiev.ua/uk/article/tema-dnya-cuspilstvo/nina-moskalenko-yakbi-vsime-skrivdzhenim-zgurtuvatisya-nas-duzhe-bagato>. Вчительку виселили з її помешкання у центрі Києва й заварили будинок металом <http://zik.ua/ua/news/2013/04/22/405442>



### 3. ПРАВО НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ

#### 3.1. Система соціального захисту та соціального забезпечення

В Україні право на отримання пільг регламентують більше 50 нормативно-правових актів, які постійно змінюються та поповнюються новими. Така велика кількість законів передбачає широкий спектр державних соціальних гарантій, обов'язок забезпечення яких за тими ж законами покладено на державні органи та органи місцевого самоврядування. Кількість пільговиків за соціальною ознакою сягнула понад 13 млн осіб, що становить близько 29% від загальної чисельності населення України.<sup>19</sup>

Не дивлячись на те, що перелік усіх пільг, виплат, доплат, компенсацій та інших соціальних гарантій становить кілька десятків, становище тих категорій громадян, які ними користуються є вкрай незадовільним.

На перший погляд, система соціального захисту населення в Україні є якщо не передовою, то принаймні досить прогресивною. Держава не забула про жодну людину і громадянина, що в тій чи іншій мірі стикається з певними проблемами і не може вести повноцінне життя. Законодавством передбачено як соціальні гарантії, так і механізми їх реалізації.

Однак насправді уся система соціального забезпечення в Україні є досить аморфною, а законодавство є скоріше декларацією про наміри. Система соціального захисту не виконує покладених на неї функцій, а проблеми, що виникають у цій сфері не вирішуються, а накопичуються і відкладаються у довгий ящик. За оцінками експертів через неефективну систему пільг Україна втрачає до 60 млрд. грн на рік.<sup>20</sup>

Однією із причин неефективності системи соціального захисту є відсутність системного підходу у цьому питанні. Державна політика тут, передовсім, базується на Законі України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», який мав би бути тим системоутворюючим стрижнем, на якому трималася вся система. Проте, як вже зазначалося вище, він носить досить декларативний характер, тому і система соціального захисту є досить незбалансованою.

Так, зокрема, законом встановлено такі основні соціальні гарантії:

- мінімальний розмір заробітної плати;
- мінімальний розмір пенсії за віком;
- неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

Крім того, Законами України, з метою надання соціальної підтримки населенню України в цілому та окремим категоріям громадян, встановлюються державні гарантії щодо:

- рівня життя населення, що постраждало внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС;
- стипендій учням професійно-технічних та студентам вищих державних навчальних закладів;

---

<sup>19</sup> Право на пільги за соціальною ознакою має понад 13 млн осіб, що становить близько 29% від загальної чисельності населення України. <http://jkg-portal.com.ua/ua/publication/one/koli-derzhava-splachuje-za-zhkg-32809>

<sup>20</sup> Убивчі пільги: через неефективну систему пільг Україна втрачає до 60 млрд грн на рік <http://news.finance.ua/ua/~1/2013/11/13/312836>

- індексації доходів населення з метою підтримання достатнього життєвого рівня громадян та купівельної спроможності їх грошових доходів в умовах зростання цін;
- надання гарантованих обсягів соціально-культурного, житлово-комунального, транспортного, побутового обслуговування та обслуговування у сфері освіти, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, торгівлі та громадського харчування;
- забезпечення пільгових умов задоволення потреб у товарах та послугах окремим категоріям громадян, які потребують соціальної підтримки.

Паралельно із цими гарантіями існують і соціальні гарантії для представників певних професій. Це зокрема, пільги для військовослужбовців, працівників МВС та СБУ, народних депутатів тощо. Згадані пільги передбачені Законами України «Про міліцію», «Про Службу безпеки України» «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», «Про статус народного депутата України».

На такі професійні пільги держава кожен рік закладає досить значні кошти. Те, що такі соціальні гарантії не передбачені системоутворюючим законодавчим актом зовсім не означає, що вони не потрібні. На жаль, держава неспроможна забезпечити належний рівень забезпечення своїм службовцям, однак такі службовці все таки навряд чи підпадають під визначення категорії громадян, що потребують соціальної підтримки.

Крім того, є досить широкі верстви населення, що дійсно потребують соціальної підтримки, оскільки перебувають на межі соціальної прірви. В такому світлі соціально-незабезпечення на професійній основі має дещо другорядне значення, так як представники названих вище професій все таки мають постійне джерело доходу і не перебувають в зоні ризику.

До того ж, часто професійні пільги носять характер такого собі корпоративного бонусу, додаткового блага для певних категорій громадян, що могли б прожити без них, але в силу своєї виключної важливості для певних посадовців в даний проміжок часу, мають особливий недоторканий статус. Так, згідно з інформацією сайту Міністерства фінансів України у 2013 році порівняно з 2012 роком збільшилося фінансування прокуратури на 550,1 млн. грн., або на 20,7%, СБУ — на 179,2 млн. грн., або на 5,7%, МВС — на 1490,5 млн. грн., або на 10,2%.<sup>21</sup>

Відсутність внутрішнього порядку та узгодженості в соціальному законодавстві наводить на думку про відсутність чіткої та послідовної державної політики у цій сфері та єдиного бачення розвитку і вдосконалення системи соціального захисту.

На жаль, коли карта складена неправильно, то, по-перше, невідомо куди рухатися, а по-друге, є ризик зазнати катастрофи. Неефективність системи соціального забезпечення нікуди не зникне, доки не буде чітко визначено, як її реформувати, якими засобами та методами. Можна постійно говорити про реформи, але без чіткої програми, такі реформи приречені на провал. І в цьому аспекті єдиний підхід до законодавчого забезпечення реформи має таке ж значення, як навігаційна карта для корабля, це просто питання виживання.

---

<sup>21</sup> [http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=358768&cat\\_id=326268](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=358768&cat_id=326268)

Варто зауважити, що система соціального забезпечення не реформується, мабуть, в першу чергу не через безсистемну законодавчу базу, а через відсутність політичної волі у державних діячів, які відповідальні за соціальну політику та політичних сил, що стоять за такими діями.

Реформування системи соціального захисту передбачає проведення шокової терапії, що призведе до широкого невдоволення населення та прямо відіб'ється на популярності політичної сили, що наважиться на таке реформування. Тому кожен уряд відкладає вирішення цього питання до кращих часів, перекладаючи відповідальність з себе на інших. Таким чином, проблеми у цій сфері продовжують накопичуватися.

Окремо варто зупинитися на ефективності системи соціального забезпечення з точки зору отримання допомоги тими, хто її не потребує, і неналежне отримання тими, хто її потребує.

Ні для кого не таємниця, що народні депутати України користуються широким переліком пільг. Ця ситуація, з одного боку, виглядає досить комічно, оскільки народні депутати явно не відносяться до категорій громадян, що потребують соціальної допомоги. А з іншого боку ця ситуація є дуже трагічною на фоні того, що мільйони громадян отримують місячний дохід, що не перевищує тисячі гривень. Так, за інформацією радіо «Свобода», на утримання народних депутатів передбачено такі суми: 17 мільйонів гривень на оздоровлення, 36 мільйонів на транспортне забезпечення, 12 мільйонів на безкоштовний проїзд і півмільярда на ремонт житлових будівель. Ще півсотні мільйонів піде на підтримку обранців попередніх скликань.<sup>22</sup>

Такий яскравий приклад ілюструє всю неефективність системи розподілу соціальної допомоги.

Однак крім несправедливого розподілу соціальних гарантій серед різних категорій громадян існує ще проблема неефективного розподілу ресурсів всередині конкретних груп населення.

Так, наприклад, часто статус інвалідів-чорнобильців присвоюється тим, хто не те що ніколи не брав участь у ліквідації наслідків катастрофи на ЧАЕС, але й ніколи не проживав у зонах ураження. Натомість часто інваліди-ліквідатори аварії на ЧАЕС вимушені через суди доводити своє право на отримання державної допомоги. Те саме стосується і статусу учасника бойових дій.

Проте, суть цієї проблеми, скоріше, не у недосконалої законодавчої бази, а у корумпованості бюрократичного апарату, що здійснює функції соціального забезпечення.

Саме тому все частіше лунають заклики змінити систему пільг на систему надання адресної допомоги. Таким чином, буде можливо уникнути неконтрольованого надання пільг тим, хто їх не потребує. У 2002 році Кабінетом Міністрів України навіть було прийнято ряд постанов, що були спрямовані на впровадження системи надання адресної допомоги (№№ 253, 382, 383), однак вже у 2004 році уряд своєю ж постановою їх скасував, залишивши це питання відкритим.

За інформацією урядового порталу в 2013–2014 роках у Київській та Вінницькій областях буде проведений експеримент зі створення єдиного інформаційного середовища соціальної сфери (ЄІССС). Про це повідомив Перший віце-прем'єр-міністр Сергій Арбузов.

---

<sup>22</sup> [http://www.newsru.ua/ukraine/20feb2013/lgotu\\_depytatov.html](http://www.newsru.ua/ukraine/20feb2013/lgotu_depytatov.html)

За його словами, це передбачено ухваленою 11 вересня Постановою КМУ «Про створення єдиного інформаційного середовища соціальної сфери та забезпечення обміну інформацією між центральними органами виконавчої влади». Ухвалена постанова запровадження національної картки на базі технології Національного банку України. Після завершення експерименту ця практика буде застосовуватись по всій країні, що дозволить перейти до адресного надання пільг та допомоги, а також підвищити якість послуг.<sup>23</sup>

Однак твердження про те, що система надання адресної допомоги однозначно краща за систему пільг, не є очевидним, оскільки незахищеним верствам населення скоріш за все ще складніше буде отримати допомогу від держави, а корупція та бюрократизм нікуди не зникнуть, що дасть можливість отримувати адресну грошову допомогу тим, хто її не потребує.

Водночас досвід передових країн світу вказує на те, що система адресного грошового забезпечення ефективніша порівняно з тим, що маємо тепер. Так, принаймні можна буде оптимізувати витрати та ефективніше їх контролювати. Звісно ж повністю позбутися несправедливого розподілу соціальної допомоги це не допоможе, проте ефективність такої системи видається вищою в порівнянні з системою надання пільг.

Становище з соціальним забезпеченням ускладнюється ще через те, що відповідно до Рішення Конституційного суду України від 26.12.2011 р. у справі № 20-рп/2011 юридично і фактично Кабінет Міністрів України регулює порядок та розміри соціальних виплат та допомоги, які фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України, відповідно до наявних фінансових ресурсів.

Тобто розмір соціальних виплат, пільг, компенсацій залежить від наявних коштів у державному бюджеті, що вочевидь не сприяє покращенню у сфері соціального забезпечення. Кабмін сам вирішує, кому і скільки давати, незважаючи на законодавчо закріплені норми соціальних гарантій. Таким чином, ще раз продемонстровано декларативний характер законодавства щодо соціального забезпечення та відношення держави до своїх обов'язків.

Аналіз законодавства у сфері соціального забезпечення вказує на те, що загалом у 2013 році не відбулося суттєвих змін, а ті зміни, що були внесені у законодавчі акти радше стосуються редакції тих чи інших положень, не торкаючись їх змісту.

А отже, можна зазначити, що у 2013 році державна політика у сфері соціального забезпечення не змінилася і навряд чи зміниться, оскільки перебуває в прямій залежності від наявності фінансових ресурсів державного бюджету. З огляду на те, що за всі роки незалежності України бездефіцитним був лише один бюджет, покращення становища з соціальним забезпеченням годі чекати в найближчій перспективі. Оскільки станом на жовтень 2013 року бюджетна сфера суцільно потерпає від невиплат заробітної плати, про виплату соціальних виплат, компенсацій, пільг не варто й говорити.

### **3.2. Гарантії соціального забезпечення осіб похилого віку**

У 2012 році було проведено пенсійну реформу, метою якої було скорочення дефіциту державного Пенсійного фонду та збалансування витрат держави на соціальні гарантії, зокрема — пенсії та доходи, за рахунок яких ці витрати фінансуються.

---

<sup>23</sup> В Україні розпочинається впровадження адресності надання соціальних допомог [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=246671998&cat\\_id=244276429](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246671998&cat_id=244276429)

Однак, не дивлячись на таку реформу, дефіцит бюджету Пенсійного Фонду України виріс в 3 рази порівняно з планом. В повідомленні Рахункової палати відзначають, що реальний дефіцит бюджету Пенсійного фонду 2012 року склав 27,2 млрд. грн.<sup>24</sup> Навіть в Міністерстві соціальної політики України визнають неефективність пенсійної реформи. Так, за твердженням міністра соціальної політики Наталії Королевської підвищення пенсійного віку для жінок з 55 років до 60 крім негативних наслідків ні до чого не призвело. Міністр нагадала, що дефіцит фонду за підсумками 2012 року склав понад 27,2 млрд гривень. У 2013 році дефіцит Пенсійного Фонду тільки заплановано на рівні 21,8 млрд гривень. Значний дефіцит Пенсійного фонду зберігається у тому числі через недієздатність проведеної реформи.<sup>25</sup>

Діюча в даний момент пенсійна система являє собою дивовижний парадокс: у ній поєднуються високі страхові внески та досить низькі пенсії. Така система забирає у працюючої людини частину його законного заробітку, підриваючи мотивацію до самої роботи.

Важливо зазначити, що після запровадження пенсійної реформи пенсійний вік для жінок підвищується з 55 до 60 років (із щорічним його збільшенням на півроку). Чоловіки тепер виходитимуть на пенсію в 62. Трудовий стаж підняли на десять років. Чоловікам для отримання пенсії потрібно працювати 35 років, жінкам — 30. При цьому, більшість з них, зрештою, отримає лише мінімальну пенсію. Отже, тепер українці працюють більше за меншу пенсію. Більш того, вони платять один з найвищих у Європі пенсійних зборів, втрачаючи значну частину свого доходу. Так, середній розмір відрахувань із зарплати українця до Пенсійного фонду складає 35%, а середня пенсія за 2013 рік складає всього лише 1470 грн.<sup>26</sup> При тому, що шведи, для прикладу, які відраховують у пенсійний 18,5% зарплати, отримують пенсію в середньому 2000 доларів на місяць.

Якщо зрівняти показники 2012 року та 2013 року, то можна зробити висновок, що середній розмір пенсії в 2013 році порівняно з 2012 виріс приблизно на 200 грн. Але якщо врахувати інфляцію, то не дивлячись на те, що обсяг пенсії збільшується, але з урахуванням цієї інфляції чи у порівнянні з курсом долара США чи Євро — реальний розмір пенсії зменшується.

Актуальною проблемою для України залишається також нерівність пенсій для різних категорій населення. Так, у кінці 2012 року мінімальну пенсію, що становила менше 1000 грн. отримувало більше 100 тис. осіб, у той час як максимальну — менше тисячі осіб.<sup>27</sup> З 1 січня 2014 р. набуває чинності новий порядок визначення зарплати для обчислення пенсії державного службовця, за яким спеціальні звання та вислугу років будуть враховувати в розмірах, встановлених на день призначення пенсії за ос-

---

<sup>24</sup> Реальний дефіцит Пенсійного фонду торік склав 27,2 млрд. грн. — Рахункова палата [http://vgoles.com.ua/news/realnyy\\_defitsyt\\_pensijnogo\\_fondu\\_torik\\_sklav\\_272\\_mlrld\\_grn\\_ndash\\_rahunkova\\_palata\\_66259.html](http://vgoles.com.ua/news/realnyy_defitsyt_pensijnogo_fondu_torik_sklav_272_mlrld_grn_ndash_rahunkova_palata_66259.html)

<sup>25</sup> Королевська визнала «провал» пенсійної реформи <http://www.epravda.com.ua/news/2013/01/17/356717/>

<sup>26</sup> Середня пенсія в Україні — 1470 грн., 26 червня 2013, Новий погляд <http://www.pohlyad.com/news/n/18270>

<sup>27</sup> Максимальну пенсію в Україні отримує менше тисячі осіб, ТВі, [http://tvi.ua/new/2012/11/19/maksimalnu\\_pensiyu\\_v\\_ukraini\\_otrimue\\_menshe\\_tisyachi\\_osib](http://tvi.ua/new/2012/11/19/maksimalnu_pensiyu_v_ukraini_otrimue_menshe_tisyachi_osib)

танньою займаною посадою.<sup>28</sup> Таким чином, можна припустити, що пенсії державних службовців (що, зазвичай вищі за середню) стануть ще вищими.

Міжнародні експертні організації також відзначають проблеми соціального захисту осіб похилого віку в Україні. Так, відповідно до індексу Global Age Watch<sup>29</sup> Україна посіла 66-е місце серед 91-ї країни світу в рейтингу якості життя пенсіонерів.

Відповідно до цього індексу, благополуччя людей похилого віку в Україні складає 40,2 відсотка від ідеального (100). Різниця в процентах між Україною та країною, яка знаходиться на першому місці в рейтингу (Швеція — 89,9) складає 49,7 відсотків. Дивовижно, але навіть Південна Африка обігнала нас в рейтингу на одну позицію.

Рейтинг показує, що стан здоров'я наших пенсіонерів один з найгірших в світі — 77-е місце з 91, а можливість жити незалежним та самостійним життям взагалі відсутня — 86-е місце з 91. Трохи кращим є показник в сфері зайнятості та освіти людей літнього віку, а саме 25-е місце за 91. Найкращий показник у сфері матеріального забезпечення українців — 39-е місце із 91, що зовсім не викликає дивину, адже низка категорій громадян України — народні депутати, державні службовці, військові, судді — отримують пенсії згідно із окремими законами, де передбачається, що розмір цих пенсій може становити до 90% від зарплат цих категорій працівників, а також передбачаються одноразові виплати при виході на пенсію до 10 місячних зарплат. Для прикладу, пенсія народного депутата України становить приблизно 15 624 гривень, а судді — 7835 гривень. Такий розмір пенсії суттєво розбавляє показник реального рівня заробітної плати основної маси українців.

Основною проблемою в системі пенсійного забезпечення України є стрімка тенденція до швидкого старіння населення. Зокрема, як зазначено в Global Age Watch, чисельність населення в Україні віком старше 60 років складає 9 500 000, тобто 21,1% від загальної чисельності населення. За прогнозами в 2050 році такий процент складатиме 32,1% від загальної чисельності населення. Таким чином, посилюється дисбаланс між працюючими і пенсіонерами, дохідною та видатковою базами Пенсійного фонду.

Важливо звернути увагу, що людей, які отримують пенсію значно більше, ніж 21% від загальної чисельності населення, адже є ще такі види пенсій, які призначаються по інвалідності, у разі втрати годувальника тощо. За даними Пенсійного Фонду, на кінець 2012 року в Україні налічувалось 13 639 739 пенсіонерів, а кількість працюючих осіб, за неофіційними даними, складає приблизно 14 мільйонів. Не сплачують зовсім або сплачують не повністю пенсійні внески багато громадян, які займаються підприємництвом, ведуть особисте підсобне господарство, здають в оренду землю, майно та житло, працюють за наймом без договору, або самозайняті. Отже, приблизно, на одного працездатного українця припадає один пенсіонер. Крім цього, на таку кількість працюючих громадян, досить значна кількість людей отримує мінімальну зарплату або трохи більше.

---

<sup>28</sup> У 2014 році держслужбовці отримуватимуть пенсії за новим порядком, Дзеркало тижня, <http://dt.ua/ECONOMICS/u-2014-roci-derzhsluzhbovci-otrimuvatimut-pensiyi-za-novim-poryadkom-124091.html>

<sup>29</sup> Індекс який вимірює добробут людей похилого віку та бере до уваги розміри пенсій, частку людей похилого віку за межею бідності, очікувану тривалість життя після досягнення 60 років та багато інших параметрів, взятих з даних Світового банку, Всесвітньої організації охорони здоров'я, Міжнародної організації праці та ЮНЕСКО <http://www.helpage.org/global-agewatch/>

При існуючій величині заробітної плати навіть самий високий процент відрахування із зарплати до Пенсійного фонду не зможе мінімально забезпечити життя одного пенсіонера, не говорячи вже про гідну пенсію.

Оскільки питома вага осіб у працездатному віці зменшується, для компенсації даного фактору щорічно необхідно збільшувати витрати Пенсійного фонду України, а отже, збільшується залежність Пенсійного фонду від держбюджету. На сьогоднішній день Україна витрачає на виплату пенсій 16% свого ВВП.<sup>30</sup> Це одні з найбільших (у відсотковому вираженні) витрати на пенсіонерів у всьому світі.

Сенс пенсійної реформи полягав у тому, щоб врятувати бідних громадян від злиднів та бідності, а потім запровадити другий рівень пенсійної системи — накопичувальний фонд, який дасть змогу накопити на «гідну» старість. Проте, вищезазначені дані показують, що збалансувати бюджет Пенсійного фонду органам влади поки що не вдалось. Наразі в Україні функціонують лише перший та третій (не державного пенсійного страхування) рівні пенсійного забезпечення, тоді як другий досі не запроваджено. Пенсійна система України зовсім не готова до обіцяного накопичувального фонду, а коли він запрацює, не відомо нікому.

Потрібно зазначити, що неодноразово протягом 2013 року на засіданнях Верховної Ради розглядалися законопроекти щодо відміни основних положень пенсійної реформи і для їх прийняття не вистачало лише декількох голосів.<sup>31</sup> Усе це тільки підтверджує наявність проблем у цій сфері.

Таким чином, з аналізу даних за 2012–2013 роки, ситуація в пенсійній системі виглядає наступним чином:

- в зв'язку з високим рівнем інфляції, рівень пенсії не підвищився, а навпаки, зменшився;
- дефіцит бюджету Пенсійного фонду України 2012 року збільшився і склав 27,2 млрд. грн.;
- збільшилась залежність Пенсійного фонду від держбюджету;
- соціальні відрахування в Україні продовжують залишатись одними з найвищих у світі;
- Україна займає низьку позицію в світовому рейтингу якості життя пенсіонерів.

Законодавство у сфері пенсійного забезпечення залишається недосконалим та має певні правові прогалини, які зумовлюють порушення прав людини, створюють умови для неефективного управління коштами Пенсійного Фонду та ускладнюють контроль за їх використанням.

Зокрема, як одну із таких проблем можна визначити проблему у правовому регулюванні питання виплати пенсій особам, які виїжджають на постійне місце проживання за кордон до країн, з якими не укладено міжнародні договори в частині пенсійного забезпечення. Тут, попри існування ще з 2009 року рішення Конституційного суду України щодо неконституційності положень законодавства України, які регулювали

---

<sup>30</sup> Чим обернеться для України підвищення пенсійного віку? <http://www.u-e-p.eu/news/2013/august/chim-obernetsya-dlya-ukrani-pdvishennya.html>

<sup>31</sup> Депутати знову відмовились знизити пенсійний вік для жінок <http://www.epravda.com.ua/news/2013/04/17/371408/>

питання виплати пенсій таким особам, а також рішень Європейського суду з прав людини, які визнавали дискримінаційною цю практику (*Пічкур проти України*), державою до сьогодні не прийнято відповідної процедури, яка дозволила людям отримувати пенсію.

В Уряді визнають цю проблему. Так, міністр соціальної політики України Н. Королевська зазначає, «що це несправедливо, коли людина не може отримати чесно зароблену пенсію тільки тому, що з тих чи інших причин змушена була виїхати з країни».<sup>32</sup> У 2013 році Міністерство соціальної політики підготувало черговий законопроект направлений на вирішення цієї проблеми,<sup>33</sup> але не має жодних гарантій що він буде розглянутий і прийнятий.

#### 4. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Реформувати систему надання соціальних пільг: здійснити розділення правових норм на ті, що гарантують соціально-економічні права, та ті, що надають певні привілеї в зв'язку із зайняттям певної посади чи особливими заслугами.

2. Припинити практику невиконання правових норм, що гарантують реалізацію соціально-економічних прав.

3. У повному обсязі передбачати фінансування закріплених у законодавстві гарантій дотримання соціально-економічних прав, припинити практику «ручного керування» при встановленні розмірів соціальних допомог.

4. Удосконалити розрахунок прожиткового мінімуму, зокрема, затвердити новий набір продуктів харчування та набір непродовольчих товарів та послуг, затвердити нову методику розрахунку цього показника.

5. Відмовитись від використання показника «рівня забезпечення прожиткового мінімуму», який необґрунтовано знижує мінімальні соціальні гарантії, що декларуються у законодавстві.

6. Вдосконалити процедури регулювання якості харчових продуктів, а також безпеки та якості питної води.

7. Запровадити заходи, спрямовані на забезпечення доступності житла, не допустити безпідставного виселення із житла, порушення прав на доступність житла вразливих категорій населення.

8. Забезпечити належне фінансування і зрозумілі та ефективні механізми впровадження програми надання соціального житла, а також розвиток мережі центрів реінтеграції, соціальних готелів для бездомних громадян.

9. Вдосконалити роботу щодо забезпечення вразливим верствам населення соціального захисту у зв'язку із підвищенням тарифів на житлово-комунальні послуги, зокрема, функціонування прозорої та ефективної системи житлово-комунальних пільг та субсидій.

---

<sup>32</sup> Мінсоцполітики розробило механізм виплати пенсії усім громадянам, які виїхали на постійне проживання за кордон [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=246705971&cat\\_id=244276429](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246705971&cat_id=244276429)

<sup>33</sup> Пенсіонерам за кордоном можуть почати платити пенсії <http://news.finance.ua/ua/~1/2013/09/26/309692>



#### XIV. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРАВА

---

10. Поступово зменшити частку прямого державного фінансування соціальних потреб та підвищити частку фінансування з боку населення на основі збільшення всіх доходів, насамперед заробітної плати, пенсії, інших видів соціальних трансфертів.

11. Забезпечити жорсткий зв'язок між соціальними пільгами, що надаються, та джерелами й механізмами відшкодування їхньої вартості надавачам.

12. Впровадити уніфіковані підходи до визначення розміру видатків державного бюджету на відшкодування витрат надавачам пільгових послуг.

13. Продовжувати реформувати пенсійну систему шляхом впровадження положень законодавства щодо накопичувального рівня цієї системи, створити передумови для цього.

14. Вирішити питання виплати пенсій особам, які виїжджають на постійне місце проживання за кордон до країн, з якими не укладено міжнародні договори в частині пенсійного забезпечення.

15. Уникати дискретного підвищення мінімальної пенсії; запровадити правило індексації, за якого підвищення пенсії буде прив'язане до індексу споживчих цін, розрахованого для груп населення з різними доходами.

16. Удосконалити регулювання та нагляд за недержавними пенсійними фондами з урахуванням міжнародного досвіду та консультацій.

17. Забезпечити гарантії реалізації рішень національних судів, які стосуються виплат соціальних допомог, де відповідачам є держава.

---

---

## XV. ПРАВО НА ПРАЦЮ<sup>1</sup>

### 1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Право на працю визнається міжнародними угодами як одне із базових соціально-економічних прав людини. Європейська соціальна хартія визначає, що держава зобов'язується визнати однією зі своїх найголовніших цілей і одним зі своїх найголовніших обов'язків досягнення та підтримання якомога високого і стабільного рівня зайнятості, маючи на меті досягнення повної зайнятості, а також ефективно захищати право працівника заробляти собі на життя професією, яку він вільно обирає.

Україна взяла на себе зобов'язання щодо поваги, захисту та реалізації цього права. Водночас із виконанням взятих на себе зобов'язань існують суттєві проблеми.

Зокрема, незважаючи на наявність досить великого масиву законодавства, яке регулює цю сферу, багато із його положень залишаються декларативними. Офіційний рівень безробіття вже досить давно не відображає його реальний рівень і показує, що держава має викривлене уявлення про безробіття в Україні, а отже, не спроможна забезпечити здійснення ефективної політики у сфері зайнятості.

Рівень заробітної плати, який пропонується за вакансіями державною службою зайнятості, найчастіше є дуже низьким, і таким, що не дозволяє людині забезпечити виживання собі та своїй сім'ї, тому багато із цих вакансій залишаються не зайнятими. Ще меншим є розмір допомоги по безробіттю, яка не дає можливість особі, у якій тимчасово немає роботи, забезпечити хоча б мінімальні потреби.

Відповідно до Європейської соціальної хартії «усі працівники мають право на справедливу винагороду, яка забезпечить достатній життєвий рівень для них самих та їхніх сімей». Водночас в Україні все поширенішим явищем стає бідність саме працюючого населення, більше половини населення отримує заробітну плату значно менше її середнього рівня. Крім того, значна кількість людей отримують зарплату менше навіть мінімального рівня. Також в цьому році невирішеним питанням залишається проблема забезпечення гідної заробітної плати для працівників бюджетної сфери.

Ще більше загострилася проблема із заборгованостями по заробітній платі: її розмір в 2013 році зріс. Ужиті державою заходи щодо боротьби з цим явищем до сьогодні не є ефективними і не призводять до покращення.

Створення гарантій безпеки праці є важливою умовою забезпечення права на працю. Навіть офіційна статистика щодо нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань в Україні показує, що кількість цих випадків в рази перевищують цифри, які є в європейських країнах.

---

<sup>1</sup> Підготовлено Максимом Щербатюком, юристом УГСПЛ.

Кількість українців, які виїжджають із України в інші країни, щороку збільшується, а відповідно, гострішим стає питання захисту їх прав. Водночас Україна не поспішає ратифікувати всі необхідні конвенції Міжнародної організації праці (МОП). Також досить часто робота закордонних дипломатичних установ України з правової допомоги мігрантам щодо забезпечення захисту їх прав і свобод була неефективною.

Важливо відмітити, що дії державних органів, які покликані захищати трудові права, не були системними і ефективними. Крім того, держава досі не створила належних умов для діяльності профспілок, забезпечення захисту їх прав. Водночас правові механізми, які покликані захищати профспілки, і зокрема профспілкових активістів, залишаються недієвими.

### 2. ГАРАНТУВАННЯ ЗАЙНЯТОСТІ

На сьогоднішній день з метою подолання безробіття в Україні діють Закон України «Про зайнятість населення» та Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття». Згаданими законами дається визначення поняття безробіття та передбачено заходи для його подолання. Для здійснення функцій боротьби з безробіттям створено Державну службу зайнятості.

За офіційною інформацією Державного комітету статистики України<sup>2</sup> станом на червень 2013 року рівень безробіття в Україні за методологією МОП становить 8% працездатного економічно-активного населення, що приблизно дорівнює 1 643 000.

Водночас за інформацією з того ж джерела, кількість зареєстрованих безробітних станом на вересень 2013 року становить 1,5% працездатного економічно-активного населення, що дорівнює 422 100. При чому на початок року рівень зареєстрованого безробіття становив 2%, тобто цифри вказують на те, що зареєстрованих безробітних в Україні поменшало. Але чи означає це що ситуація з безробіттям покращилася?

За інформацією тієї ж Державної служби статистики України станом на вересень кількість осіб, що отримують державну допомогу по безробіттю складає 326 900, а середній розмір допомоги складає 1108 грн., що дорівнює прожитковому мінімуму.

Отже, не всі безробітні в Україні реєструються у Державній службі зайнятості. Таким чином, реальну допомогу від держави отримує незначна частина безробітного населення. Також потрібно відмітити, що мізерний розмір допомоги не є мотивуючим фактором для реєстрації безробітних в Україні.

Цікавою є статистика щодо працевлаштованого населення з-поміж зареєстрованих безробітних. У вересні 2013 року таких осіб було 49 300, що становить 9,6% від зареєстрованого безробітного населення.

Наведені цифри говорять самі за себе. Ефективність державної політики у сфері зайнятості становить приблизно 10% від потреби. А якщо брати до уваги показник безробіття за методикою МОП, то ефективність державних заходів з подолання безробіття становитиме приблизно 2%.

---

<sup>2</sup> <http://www.ukrstat.gov.ua>

Державну грошову допомогу до уваги брати важко, оскільки часто вона настільки мізерна, що допомогою її важко назвати, радше невеличкою моральною компенсацією.

Варто зазначити, що з доходу кожної офіційно працюючої особи сплачується єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, за рахунок якого формується бюджет Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття.

При цьому особа, що зареєструвалася як безробітній має право отримувати державну допомогу по безробіттю не більше 360 днів протягом 2 років.

Як видно з наведеного, систему матеріальної допомоги по безробіттю в Україні важко назвати справедливою.

Слід також звернути увагу на динаміку змін в сфері зайнятості за останній рік. За даними МОП безробіття в Україні станом на грудень 2012 року становило 8,1% працездатного економічно-активного населення, що приблизно дорівнює 1 656 600. Середній розмір допомоги по безробіттю за той же період становив 1027 грн. коп. Таким чином ситуація з безробіттям в Україні протягом перших 6 місяців 2013 року майже не змінилася.

Отже, на даному етапі держава не спроможна надати реальну допомогу безробітним, як в плані матеріальної підтримки, так і в плані сприяння у працевлаштуванні та перепрофілюванні.

Очевидно, варто все таки змінити підходи до політики в сфері зайнятості населення. Можливо принаймні змістити акцент з боротьби з безробіттям як явищем до попередження появи безробіття. Проведення ефективної економічної політики та заохочення приватної ініціативи стимулюватиме створення нових робочих місць.

Нереальність і відірваність від життя цифр державної статистики свідчить про те, що до питання зайнятості українські можновладці завжди підходять формально. Велика кількість українських заробітчанин за кордоном є найкращим показником провалу неефективної політики України в сфері зайнятості населення за всі роки незалежності.

Нескладно передбачити, що у 2014 році, як і в 2013 році, у сфері зайнятості населення суттєвих покращень не варто очікувати. Необхідно змінити формальний підхід держави до регулювання вказаної сфери, кардинально змінити економічну і податкову політику. Таке явище як безробіття неможливо подолати лише заходами реагування, з ним треба боротися комплексно і в першу чергу превентивними заходами.

### 3. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГІДНИХ УМОВ ПРАЦІ

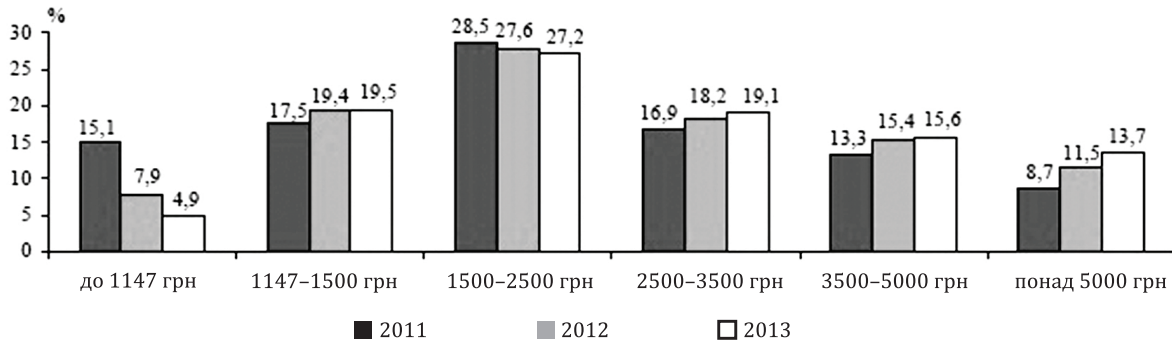
Відповідно до Європейської соціальної хартії «усі працівники мають право на справедливу винагороду, яка забезпечить достатній життєвий рівень для них самих та їхніх сімей».

Згідно із Законом України «Про державний бюджет України на 2013 р.» з 1 січня 2013 мінімальна заробітна плата становить 1147 грн., а з 1 грудня 2013 р. — 1218 грн.

І хоча офіційно прожитковий мінімум є дещо нижчим за цю суму, численні експерименти, які проводили журналісти доводять, що прожити на таку суму практично неможливо.

*«Витрати на утримання житла не закладала, бо якби заплатила 520 гривень, які нараховують щомісяця, чи навіть половину коштів, то сиділа б на воді та хлібі. Ледве не забула про ще одну статтю витрат — проїзд. Довелося узяти із тих грошей, що відкладені на харчі. Їздити за дві гривні в маршрутці при моєму скромному бюджеті, звісно, буде накладно. Користуватимуся дешевшим транспортом — тролейбусом. А це вже 1,5 гривні економії щодень. Небагато, але за місяць можна трохи заощадити.»* — пише журналістка Євгенія Сомова, що проводила один із таких експериментів.<sup>3</sup> Навіть у режимі суворої економії їй не вдалося прожити на 1147 грн. місяць. Варто також зазначити, що у цьому експерименті йдеться про Волинь, а, наприклад, в Києві, де ціни у середньому вищі, прожити на ці кошти ще складніше.

Показники середньої зарплати в Україні також не вражають своєю величиною: у вересні 2013 р. середня заробітна плата по Україні становила 3261 грн., найнижча — у Тернопільській області — 2312 грн., найвища — у Києві, 4967 грн.<sup>4</sup> Проте навіть середня зарплата у Києві навряд чи однозначно підпадає під визначення гідної оплати праці.



Мал. 1. Розподіл працівників за рівнем заробітної плати у вересні 2013 року<sup>5</sup>

Більше того, як видно з графіку розподілу працівників за рівнем заробітної плати більше половини населення отримує заробітну плату до 2500 тис. грн. Крім того офіційна статистика підтверджує наявність досить великої категорії населення, яка отримує заробітну плату нижче встановленого державою мінімального рівня.

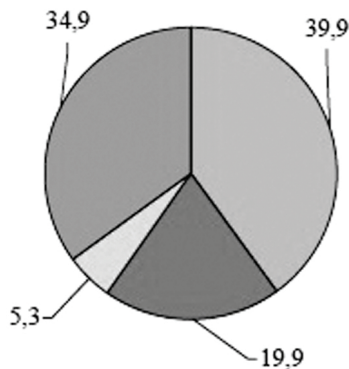
Важливо також відмітити, що у 2013 році в Україні мотивуюча роль заробітної плати продовжує падати, і серед доходів населення продовжують значну роль відігравати різноманітні соціальні платежі.

<sup>3</sup> Експеримент: журналістка прожила місяць на мінімальну зарплату, <http://www.volynpost.com/news/15446-eksperyment-zhurnalistka-prozhyla-misiac-na-minimalnu-zarplatu>

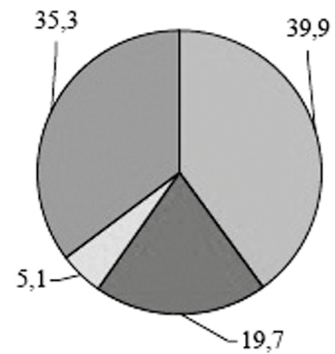
<sup>4</sup> Середня заробітна плата за регіонами в 2013 році, [http://www.nibu.factor.ua/ukr/info/socposobiya/sred-zarp-reg/sred-zarp-reg\\_13/](http://www.nibu.factor.ua/ukr/info/socposobiya/sred-zarp-reg/sred-zarp-reg_13/)

<sup>5</sup> Державний комітет статистики України <http://www.ukrstat.gov.ua/>

III квартал 2012 року



III квартал 2013 року



Мал. 2. Структура доходів<sup>6</sup>

Як видно із Мал. 2. в структурі доходів населення України заробітна плата не дотягує навіть до 40%, в той же час соціальні допомоги складають вже більше 35%.

Впродовж 2013 р. актуальною залишалась проблема визначення заробітної плати працівникам бюджетної сфери із застосуванням єдиної тарифної сітки. У 2013 р. було збережено розрив між окладом згідно розряду для працівників I тарифного розряду на рівні 852 грн. Така сума є не лише нижчою за мінімальну зарплату, але і за прожитковий мінімум. У той же час, з метою дотримання чинного законодавства, постановою КМУ № 197 від 27 березня 2013 р. посадовий оклад встановлюється на рівні мінімальної заробітної плати — 1147 грн. Оклад згідно з тарифом для працівників I розряду використовується винятково для обрахування окладу для працівників VI тарифного розряду та вищих<sup>7</sup>.

На початку року було запропоновано з 1 квітня встановити розмір базового посадового окладу для працівників I тарифного розряду на рівні мінімальної заробітної плати, однак, відповідно до Листа Міністерства соціальної політики України № 959/0/14-13/13 від 29.01.2013 «за інформацією Мінфіну (лист від 29.01.2013 № 31-07240-03-5/2649) встановлення з 1 квітня посадового окладу працівника першого тарифного розряду ЄТС на рівні мінімальної заробітної плати, затвердженої Законом України «Про Державний бюджет України на 2013 рік», потребуватиме додаткових видатків з державного бюджету у сумі понад 39 млрд. гривень.

Реальні джерела покриття таких видатків відсутні. Відсутність додаткових ресурсів на забезпечення вказаного підвищення призведе до таких негативних наслідків як розбалансування бюджетів усіх рівнів, виникнення заборгованості із виплати заробітної плати, відправлення працівників у примусові відпустки за власний рахунок або скорочення чисельності тощо, що викличе ще більшу напругу у суспільстві<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Державний комітет статистики України <http://www.ukrstat.gov.ua/>

<sup>7</sup> Єдина тарифна сітка на 2013 рік, [http://hrzone-ukraine.blogspot.com/2013/04/2013\\_14.html](http://hrzone-ukraine.blogspot.com/2013/04/2013_14.html)

<sup>8</sup> Лист Мінсоцполітики «Про оплату праці працівників бюджетної сфери», від 29.01.2013 № 959/0/14-13/13 <http://hrzone-ukraine.blogspot.com/2013/04/29012013-959014-1313.html>

Варто зазначити, що питання оплати праці працівників бюджетної сфери з 1 січня 2013 р. було врегульоване лише наприкінці березня, у зв'язку з чим впродовж майже трьох місяців працівники отримували зарплату за ставками, що були чинні з 1 грудня 2012 р. (відповідно до роз'яснення Міністерства соціальної політики України<sup>9</sup>), а потім повинні були отримувати доплату за зазначений вище період. Враховуючи загальний дефіцит бюджету, така нерегульованість питання могла стати однією з причин збільшення заборгованості за заробітною платою у бюджетній сфері.

Відповідно до статті 4 Європейської соціальної хартії право на справедливу винагороду включає серед іншого право на підвищену оплату праці у понадурочний час. Хоча законодавчо в Україні встановлена подвійна ставка оплати праці у понадурочний час, насправді ця вимога у більшості випадків не виконується. Періодично проводяться планові та непланові перевірки (наприклад, як нещодавно відбулось у Харкові)<sup>10</sup>, які вирішують проблеми, що існують на окремому підприємстві, однак вони не в змозі вирішити системні проблеми у забезпеченні належної оплати праці у понадурочний час.

Викладені вище факти стосуються здебільшого оформлених офіційно і належним чином трудових відносин, у той час як в Україні існує системна проблема нелегального працевлаштування та отримання заробітної плати «в конвертах». Особа, що офіційно не працевлаштована, виявляється більш соціально вразливою — до таких найманих працівників не застосовуються вимоги законодавства про працю — у частині забезпечення вимог щодо мінімальної заробітної плати, оплачуваної відпустки та лікарняних, забезпечення відрахувань до пенсійного фонду і належного пенсійного забезпечення у майбутньому. Проблема гідної винагороди праці тісно пов'язана із вирішенням проблеми відсутності належного оформлення правових відносин.

Крім того, питання викликає також своєчасність виплати заробітної плати. Відповідно до статті 115 Кодексу законів про працю України «Заробітна плата виплачується працівникам регулярно в робочі дні у строки, встановлені колективним договором або нормативним актом роботодавця, погодженим з виборним органом первинної профспілкової організації чи іншим уповноваженим на представництво трудовим колективом органом (а в разі відсутності таких органів — представниками, обраними і уповноваженими трудовим колективом), але не рідше двох разів на місяць через проміжок часу, що не перевищує шістнадцяти календарних днів, та не пізніше семи днів після закінчення періоду, за який здійснюється виплата.»<sup>11</sup> Аналогічна норма також міститься у Законі України «Про оплату праці» від 24 березня 1995 року.<sup>12</sup>

На жаль, ці положення, хоча і закріплені у законодавстві, не реалізуються повною мірою. Наразі в Україні нагальною є проблема систематичної невиплати або затрим-

---

<sup>9</sup> Щодо оплати праці працівників галузі у 2013 році, <http://triola.com.ua/TMPTarNet/TMPTarNet.html>

<sup>10</sup> На виконання вимог державного інспектора праці підприємство почало дотримуватися законодавства про працю, [http://tdizppkharkiv.com/news/na\\_vikonannja\\_vimog\\_derzhavnogo\\_inspektora\\_praci\\_pidpriemstvo\\_pochalo\\_dotrimuvatisja\\_zakonodavstva\\_pro\\_pracju/2013-11-19-297](http://tdizppkharkiv.com/news/na_vikonannja_vimog_derzhavnogo_inspektora_praci_pidpriemstvo_pochalo_dotrimuvatisja_zakonodavstva_pro_pracju/2013-11-19-297)

<sup>11</sup> Кодекс законів про працю України № 322-VIII, від 10 грудня 1971 року.

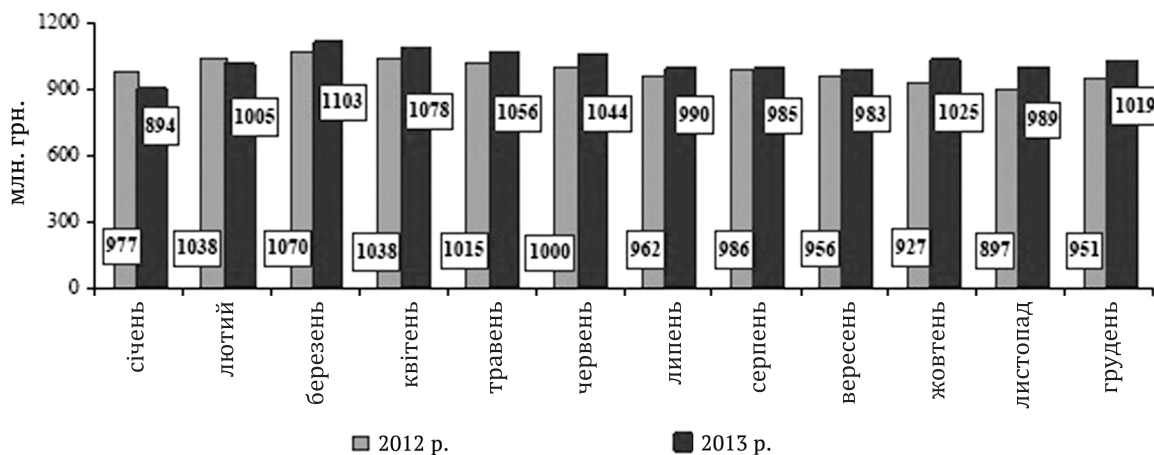
<sup>12</sup> Закон України «Про оплату праці» N 108/95-ВР від 24 березня 1995 року.

ки виплати заробітної плати. Згідно з даними УНІАН заборгованість по виплаті заробітної плати на території України станом на 1 жовтня складає 1,02 млрд. грн.<sup>13</sup>

Відповідно до спостережень Державної служби статистики України заборгованість виплати заробітної плати коливається у межах 890–1100 млн. грн. на місяць. У період з січня по серпень найбільший рівень заборгованості був у березні і становив 1102,5 млн. грн, в той час як найменший рівень заборгованості було встановлено у січні з позначкою 893,7 млн. грн.

Розмір заборгованості по виплаті заробітної плати також коливається в залежності від області. Порівняно низькі показники зафіксовано у Чернівецькій, Рівненській та Волинській областях. Найвищий рівень заборгованості мають роботодавці у Донецькій області. У Києві на початку року рівень заборгованості по виплаті заробітної плати становив 1,4 млн. грн., але у серпні виріс аж до 152,1 млн. грн.<sup>14</sup>

Заборгованість по виплаті заробітної плати у вересні зросла на 4,1%<sup>15</sup>, а загалом з початку року — на 14,6%.<sup>16</sup>



Мал. 3. Динаміка суми заборгованості з виплати заробітної плати (станом на 1 число відповідного місяця)<sup>17</sup>

Відповідно до даних УНІАН заборгованість економічно активних підприємств складає 53,5%, тоді як заборгованість підприємств-банкрутів — 41,3% від загального боргу. Найменший рівень заборгованості спостерігається у сфері інформації та телекомунікації — 1,1 млн. грн., в той час як найбільше не сплачують заробітну плату працівникам промисловості: борг у цій сфері складає 463,4 млн. грн.<sup>18</sup> Також зросла заборгованість по виплаті заробітної плати у сфері транспорту, складського господарства, охорони здоров'я та у сфері поштової та кур'єрської діяльності.

<sup>13</sup> <http://economics.unian.net/rus/news/179125-v-ukraine-zadoljennost-po-zarplate-vyirosla-na-41.html>

<sup>14</sup> [http://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2013/gdn/zvz/zvz2013\\_u.htm](http://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2013/gdn/zvz/zvz2013_u.htm)

<sup>15</sup> <http://economics.unian.net/rus/news/179125-v-ukraine-zadoljennost-po-zarplate-vyirosla-na-41.html>

<sup>16</sup> <http://kirovograd.comments.ua/news/2013/10/28/173111.html>

<sup>17</sup> Державний комітет статистики України <http://www.ukrstat.gov.ua/>

<sup>18</sup> <http://www.unian.ua/news/592217-derjstat-v-ukrajini-skorotilasya-zaborgovanist-iz-zarplati.html>



Загалом, статистика свідчить про те, що заборгованість по виплаті заробітної праці протягом року лише зростає. Ситуація трохи покращилась в кінці літа, але статистичні дані за вересень говорять про те, що рівень заборгованості знову почав зростати. Найбільший рівень невивплати заробітної плати спостерігається у сфері промисловості.

Цікаво, що Прем'єр-міністр Микола Азаров назвав заборгованість по виплаті заробітної плати неприпустимою і закликав місцеву владу жорстко контролювати факти виникнення такої заборгованості.<sup>19</sup> В той же час Президент України Віктор Янукович видав доручення «Миколі Азарову, Анатолію Могильову (голови Ради міністрів Криму), всім головам обласних, Севастопольської та Київської міських державних адміністрацій в установленому порядку вжити заходів щодо погашення заборгованостей з виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, а також недопущення утворення такої заборгованості в подальшому. Термін — 20 грудня 2013 року».<sup>20</sup> Але при цьому шляхи виплати погашення такої заборгованості залишаються невідомими. До того ж, як бачимо, влада захвилювалась з приводу заборгованостей по заробітній платі лише наприкінці року, протягом ж року фактично нічого не було зроблено для погашення такої заборгованості.

Більше того, Міністр соціальної політики України Наталія Королевська заперечує існування будь-яких заборгованостей по виплаті заробітної плати станом на 25 жовтня 2013 року.<sup>21</sup> Але при цьому 23 жовтня у своєму виступі Прем'єр-міністр України Микола Азаров визнав існування проблеми з виплатою заробітної плати та соціальних виплат. Проте він пояснює таку проблему не нестачею у бюджеті, а неефективністю функціонування посадовців місцевих органів влади.<sup>22</sup> Міністерство фінансів взагалі пропонує місцевим органам влади самостійно знайти гроші на виплату заробітних плат.<sup>23</sup> Що ж далі буде робити влада та як буде вирішувати питання — залишається лише запитанням без відповіді. Але в той же час борги з виплати заробітної плати продовжують невпинно зростати.

#### 4. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГАРАНТІЙ БЕЗПЕКИ ПРАЦІ

За офіційними даними за 9 місяців 2013 р. в Україні сталось 8409 нещасних випадків на виробництві, в яких постраждало 8670 осіб, серед них 1200 загинуло.<sup>24</sup> Для порівняння, у 2012 — 2013 рр. у Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії внаслідок нещасних випадків на виробництві загинуло лише 113 осіб,<sup>25</sup>

---

<sup>19</sup> <http://news.chortkiv.net.ua/sumna-statystyka-po-zarplatah-v-ukrajini-zaborhovanist-roste-serednya-zarplata-zmenshujetsya/>

<sup>20</sup> [http://uaonline.com.ua/novyny\\_77402.html](http://uaonline.com.ua/novyny_77402.html)

<sup>21</sup> <http://finance.obozrevatel.com/business-and-finance/56821-korolevskaya-zadolzhennosti-po-zarplate-v-ukraine-net.htm>

<sup>22</sup> <http://mignews.com.ua/ru/articles/147594.html>

<sup>23</sup> <http://www.theinsider.com.ua/rus/business/5280b8dc7bb52/>

<sup>24</sup> Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, Аналіз страхових нещасних випадків на виробництві та профзахворювань за 9 місяців 2013 року, <http://www.social.org.ua/view/3831>

<sup>25</sup> Statistics on fatal injuries in the workplace in Great Britain 2013, <http://www.hse.gov.uk/statistics/pdf/fatalinjuries.pdf>

у Франції у 2010 р. — 529 смертельних випадків,<sup>26</sup> 557 смертельних випадків на виробництві у 2010 р. в Німеччині.<sup>27</sup> Таким чином, рівень смертності від нещасних випадків на виробництві в Україні є значно вищим, ніж у провідних країнах Європейського Союзу, навіть без врахування різниці у кількості працездатного населення.

67% нещасних випадків сталися з організаційних причин: невиконання вимог інструкцій з охорони праці, невиконання посадових обов'язків, порушення правил безпеки руху (польотів), порушення технологічного процесу.<sup>28</sup> До основних подій, що призвели до нещасних випадків на виробництві, належать: падіння потерпілого під час пересування, дія рухомих і таких, що обертаються, деталей обладнання, машин і механізмів, обвалення, обрушення породи, ґрунту.<sup>29</sup> Найбільше нещасних випадків сталось у Донецькій області, на підприємствах, що видобувають кам'яне вугілля.<sup>30</sup>

Однак, наведені вище дані відображають лише офіційну картину: до Фонду надходить інформація лише щодо випадків, у яких потерпілі працювали легально і сплачували обов'язкові страхові внески. У той же час до багатьох небезпечних робіт працівників часто залучають без належного юридичного оформлення трудових відносин, тому відомості про такі нещасні випадки не відображаються у офіційній статистиці.

Так, загибель людей на нелегальних шахтах — «копанках» — маскують під звичайні нещасні випадки: «Труп можуть помити, залити в горлянку горілку й викинути на дорогу з інтенсивним рухом. Також тіла чоловіків у брудному одязі залишають на зупинках транспорту неподалік копанок. У шахтарських селищах розповідають про випадки, що людей живцем засипали в таких копальнях, коли туди несподівано приходили перевіряльники.»<sup>31</sup> Разом із тим, праця на нелегальних шахтах є ще більш небезпечною, ніж на легальних, тому і призводить до більшого травматизму: «Проблеми з дотриманням безпеки є і на приватних, і на державних шахтах, але на копанках ситуація катастрофічна. Тунель завузкий, поверхня надто близько, ґрунт крихкий і може легко завалитися. На копанках чимало професійних шахтарів, які добре знають про ризики, але ігнорують дисципліну. На шахті колеги не дозволять запалити сигарету, адже це може спричинити вибух, а на копанках курять усі», — розповідає один із рятувальників.<sup>32</sup> Із плином часу ситуація лише погіршується, оскільки нелегальний видобуток вугілля із способу виживання окремих сімей перетворився на прибутковий бізнес, підпорядкований місцевим кримінальним структурам.

---

<sup>26</sup> INRS, Accidents du travail, <http://www.inrs.fr/accueil/accidents-maladies/accident-travail.html>

<sup>27</sup> Italy is top of European table for work-related deaths, <http://libcom.org/blog/italy-top-european-table-work-related-deaths-16012013>

<sup>28</sup> Аналіз страхових нещасних випадків на виробництві та профзахворювань за I квартал 2013 року, <http://www.social.org.ua/view/3194>

<sup>29</sup> Там само.

<sup>30</sup> Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, Аналіз страхових нещасних випадків на виробництві та профзахворювань за 9 місяців 2013 року, <http://www.social.org.ua/view/3831>

<sup>31</sup> Смерть працівників нелегальних шахт маскують під нещасні випадки, 28.02.2013, [http://gazeta.ua/articles/opinions-journal/\\_smert-pracivnikiv-nelegalnih-shaht-maskuyut-pid-neschasni-vipadki/484690](http://gazeta.ua/articles/opinions-journal/_smert-pracivnikiv-nelegalnih-shaht-maskuyut-pid-neschasni-vipadki/484690)

<sup>32</sup> Викопані мільярди. Хто контролює нелегальний вугільний бізнес на Донбасі, <http://tyzhden.ua/Society/73562/PrintView>

Можливі випадки, коли на цілком легальному промисловому об'єкті відбувається нещасний випадок, про який офіційно не повідомляють. Так, у вересні 2013 р. у Рівному під час виконання будівельних робіт був травмований чоловік. За цим фактом було порушено кримінальну справу за ст. 125 Кримінального кодексу України, проте слідчі дії не проводяться, оскільки, як повідомив Іван Онищук, заступник начальника територіального управління Держгірпромнагляду у Рівненській області, «відповідно до законодавства, про трагічні випадки на будівництві ми повинні бути повідомлені від суб'єкта господарювання — тобто від роботодавця тієї людини або організації, на території якої трапився нещасний випадок. Автором проекту цього будівництва і виконавцем робіт є приватне підприємство «Ремтехбуд», замовником — депутат Рівнеради Олександр Бабат. Так от, на сьогоднішній день повідомлення від них про трагічний випадок відсутнє. [...] Я спілкувався із замовником будівництва Бабатом. З його слів, постраждалий — це стороння людина, яка просто зайшла на об'єкт і не мала до будівництва жодного відношення. Також наразі немає підстав говорити про те, що цей чоловік працював офіційно неоформленим на роботу і тому його роботодавці відхрещуються від нього.»[x].<sup>33</sup> Навіть якщо потерпілий дійсно не працював на будівництві, а незаконно потрапив на будівництво, підприємство так чи інакше не дотримало вимоги ДБН А.3.2-2-2009, оскільки пунктом 4.13 цього документу передбачено, що «Під час виконання робіт [...] замовник повинен визначити одну з підрядних організацій відповідальною за охорону праці на об'єкті, яка зобов'язана: [...] забезпечити унеможливлення допуску на об'єкт будівництва сторонніх осіб».

У квітні 2013 року було прийнято Закон України «Про затвердження Загальнодержавної соціальної програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці, та виробничого середовища на 2014–2018 роки», якою передбачено низку заходів спрямованих на поліпшення умов праці і наближення їх до стандартів Європейського Союзу. Серед основних заходів програми — приведення нормативно-правових актів з охорони праці у відповідність з вимогами міжнародного та європейського законодавства, удосконалення системи державного та громадського контролю за дотриманням норм охорони праці, підвищення ефективності систем управління охороною праці, запобігання ризикам виробничого травматизму, професійної захворюваності та аварійності, підвищення рівня культури безпеки праці, впровадження економічного стимулювання поліпшення стану охорони праці, тощо. За результатами впровадження цієї програми травматизм на виробництві із смертельними наслідками Україні до 2018 р. повинен знизитись до 430 випадків на рік. Чи поліпшить ця ініціатива влади реальну ситуацію із забезпеченням безпеки праці, чи так і залишиться на папері, покаже час.

### 5. ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВИХ ПРАВ

Порушення трудових прав працівників залишилися досить поширеним явищем в Україні. Так, за соціологічними дослідженнями на які посилається Міністр соціальної політики України, «понад 40% опитаних стикалися з порушенням своїх трудових

---

<sup>33</sup> Чому на будівництві депутата Рівнеради ледь не загинув невідомий?, <http://vse.rv.ua/zhittya/1378386367-chomu-na-budivnictvi-deputata-rivneradi-led-ne-zaginuv-nevidomiy.html>

прав або трудових прав своїх близьких. На жаль, в Україні і справді дуже часто мають місце випадки невиплати заробітної плати працівникам, не проведення її індексації, неналежне оформлення трудових відносин тощо.

Також і Генеральна прокуратура України засвідчує факт, що залишаються поширеними факти умисної невиплати керівниками суб'єктів господарювання працівникам винагороди за працю. Для прикладу, прокуратурою м. Нововолинська Волинської області встановлено, що працівникам одного з підприємств умисно не виплачено 2,85 млн. грн. (при надходженні на розрахункові рахунки понад 7 млн. грн.).<sup>34</sup>

Аналогічно в Київській області службовими особами товариства з обмеженою відповідальністю безпідставно не виплачено заробітну плату на загальну суму 6,7 млн. грн. За результатами перевірки прокуратурою м. Ірпеня відомості про вказане кримінальне правопорушення внесені до Єдиного реєстру досудових розслідувань, матеріали направлені для проведення досудового розслідування до органів внутрішніх справ. Подібні кримінальні провадження розпочато прокурорами всіх областей.

Однією з причин порушень роботодавцями вимог законів про оплату праці є недостатня реалізація наданих контрольних повноважень органами контролю у цій сфері, зокрема, Державною інспекцією України з питань праці, підрозділами Міністерства доходів і зборів України тощо. Посадовцями місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування також не завжди вживаються достатні заходи до забезпечення виплати заробітної плати на відповідних територіях.<sup>35</sup>

Крім того, Генеральною прокуратурою України виявлялися порушення ст. 259 Кодексу Законів про працю України в роботі центральних органів виконавчої влади, якими не забезпечено належний контроль за додержанням законодавства про працю на підприємствах, віднесених до сфери їх управління, які мають борги із заробітної плати.

Враховуючи вищевикладене, можна зробити висновок щодо недостатньо ефективної діяльності держави щодо захисту трудових прав працівників.

## 6. ЗАХИСТ ТРУДОВИХ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ-МІГРАНТІВ

Сьогодні зовнішня трудова міграція населення України є реалією XXI століття, яка впливає на усі сфери життя суспільства, а тому потребує усестороннього вивчення та адекватної реакції держави через формування та реалізацію національної міграційної політики.

Масове галузеве та регіональне безробіття, низький рівень заробітної плати, пенсійного забезпечення є тими основними факторами, які змушують значну частину українських громадян з вищою освітою залишати свою країну з надією влаштуватись на престижну роботу та мати гідний заробіток у чужій.

---

<sup>34</sup> Органи прокуратури — на захисті права громадян своєчасно отримувати оплату праці <http://www.fpsu.org.ua/napryamki-diyalnosti/virobnicha-politika-ta-kolektivno-dogovirne-regulyuvannya/1962-organi-prokuraturi-na-zakhisti-prava-gromadyan-svoechasno-otrimuvati-oplatu-pratsi>

<sup>35</sup> Там же.

За даними, які зазначені в доповіді Міжнародної організації з міграції за 2013 рік<sup>36</sup> кількість трудових мігрантів складала 1,2 млн. осіб, або 3,4% населення відповідного віку. Серед трудових мігрантів переважають чоловіки, їх частка у трудових міграціях складає 2/3 від загальної кількості трудових мігрантів. Найбільшими країнами-реципієнтами вітчизняної робочої сили є Російська Федерація (43%), Польща (14%), Італія (13%) та Чеська Республіка (13%). Серед інших країн, куди спрямовані потоки українських трудових мігрантів, — Іспанія (5%), Угорщина (2%), Португалія (2%). Важливо відмітити, що хоча вищевказані дані є офіційними, проте загальна чисельність українських трудових мігрантів, які працюють за кордоном, достовірно нікому не відома. Складність підрахунку таких даних пов'язана з існуванням двох якісно різних статусів мігрантів: з одного боку — це легальна трудова міграція, яка є малочисельною, з іншого — масова нелегальна трудова міграція. За неофіційними даними загальна чисельність українських трудових мігрантів, яка включає нелегальних та легальних трудових мігрантів, оцінюється в середньому за різними джерелами від 3 до 7 млн. осіб.

Некерованість міграційного процесу, відсутність достовірної інформації стосовно загальної чисельності мігрантів-українців, які працюють за кордоном, ускладнюють можливість оцінки масштабів зовнішньої трудової міграції та прогнозування її наслідків. В залежності від того, який статус має трудовий мігрант — легальний, чи не легальний — залежить його становище на ринку праці за кордоном, зокрема, його коло повноважень. Легальні мігранти володіють найширшим колом прав, і саме на їхній захист, спрямовані норми міжнародного права, які містяться в дво- або багатосторонніх угодах, які укладаються Україною. Правовий статус таких осіб визначений в Європейській конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів (24.11.1977 р.), Угоді про співробітництво в галузі трудової міграції та соціального захисту трудящих-мігрантів (15.04.1994 р.), Конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав (14.11.2008 р.), а також в ряді двосторонніх угод. Зокрема, такі мігранти для захисту своїх прав мають право на: звернення до судів та адміністративних органів в державі-працевлаштування; звернення до омбудсмена; звернення до дипломатичних та консульських установ.

Іншим є правове становище нелегальних трудових мігрантів. По суті, вони не мають дозволу на працевлаштування, а тому не можуть бути і суб'єктами трудових відносин, що тягне за собою неможливість захистити свої трудові права законними способами. Таким чином, виникає ситуація, коли працівник не може звернутися до відповідних органів за захистом своїх прав та повинен миритися зі всіма порушеннями з боку роботодавця та посередників. Зокрема, перебуваючи за кордоном, українці стикаються з низкою проблем, пов'язаних із:

- нелегальним перебуванням, що призводить до соціальної незахищеності, залежністю від роботодавців та посередників, нелюдських умов існування та праці, торгівлі людьми;
- відсутність соціального страхування, зокрема більшість «заробітчани» не мають право на жоден вид соціального забезпечення, пільг, відпусток тощо.

---

<sup>36</sup> [http://iom.org.ua/en/pdf/Eng%20FF\\_F.pdf](http://iom.org.ua/en/pdf/Eng%20FF_F.pdf)

- відсутність інформаційного забезпечення щодо особливостей трудового та міграційного законодавства країни перебування;
- подвійне оподаткування доходів сім'ї, яке проявляється в тому, що спершу українець сплатив податок, переказуючи гроші з країни перебування, потім загальні податки вдруге сплачує ще і його сім'я в Україні. Окремо оподатковуються доходи українських банків від послуги переказу;
- відсутність сприятливих умов для повернення в Україну.

Захист прав та законних інтересів громадян України, які працевлаштовані за кордоном, є обов'язком держави. Політика регулювання зовнішньої трудової міграції повинна формуватися у двох напрямках: з одного боку — підвищення рівня оплати праці в Україні та створення умов для зменшення кількості трудових мігрантів; з іншого — забезпечення захисту прав громадян України за кордоном.

На превеликий жаль, Україна не може похвалитися політикою щодо трудової міграції громадян, в тому числі, довгостроковою стратегією та дієвими механізмами, які б могли принципово змінити ситуацію на внутрішньому ринку праці.

Для захисту працівників-мігрантів існує низка інструментів, які є в арсеналі МОП, і в першу чергу її Конвенціями, зокрема Конвенцією МОП про трудящих мігрантів № 97 (1949 р.) і Конвенцією про зловживання в галузі міграції та про забезпечення трудящим мігрантам рівних можливостей і рівного ставлення № 143 (1975 р.). Не слід забувати й про ще один важливий документ у цій сфері — Міжнародну конвенцію про захист прав усіх трудящих-мігрантів та членів їхніх сімей (1990).

Вищезгадані Конвенції охоплюють весь процес захисту прав мігрантів під час їх працевлаштування. Важливим стандартом також є те, що положення Конвенцій МОП стосуються всіх працівників, незалежно від їхнього статусу, кваліфікації та місця роботи. Окрім цього, стаття 8 Конвенції № 143 встановлює, що працівника, який втратив роботу, не можна депортувати з країни до закінчення терміну дії контракту. Дана норма, на перший погляд не примітна, проте легалізуючи її, в трудового-мігранта з'явиться додатковий захист від порушення його прав з боку роботодавця, який, зловживаючи своїм становищем, розуміє, що працівник «готовий на все» аби його не звільнили з роботи, адже втрата роботи для мігранта може вплинути на його подальшу депортацією з країни.

На жаль, Україна не поспішає ратифікувати всі необхідні конвенції МОП. Приєднання України до вищезгаданих конвенцій може піти на користь як українським трудящим мігрантам, так і державі. Важливим кроком було б також прийняття Верховною Радою України закону, який би визначав права та обов'язки українців, які виїжджають за кордон з метою працевлаштування, державні гарантії, обов'язки відповідних органів влади, їхню відповідальність у випадку незабезпечення прав і свобод трудових мігрантів. Наразі Міністерство соціальної політики України готує законопроект «Про зовнішню трудову міграцію». Проте, в якій редакції він буде прийнятий, коли — нікому не відомо.

На даний час Верховна Рада України лише «рекомендує» врегулювати політику зовнішньої трудової міграції, зокрема 05.11.2013 набула чинності Постанова ВРУ «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Українська трудова міграція: стан, проблеми та шляхи їх вирішення» № 680-18, проте, ніяких чітких вказівок із зазначенням строків їх виконання, на сьогодні немає.

Україна повинна дбати про трудящих мігрантів, зокремаґ необхідно також підсилити ефективність роботи закордонних дипломатичних установ України з правової допомоги мігрантам, забезпечити захист прав і свобод українських громадян, які перебувають за кордоном; укласти двосторонні договори та угоди, у тому числі щодо взаємного визнання трудового стажу, соціального та пенсійного забезпечення, уникнення подвійного оподаткування, а також з метою скорочення масштабів зовнішньої трудової міграції — підвищити конкурентоспроможність на національному ринку праці та встановити сприятливі умови для повернення працівників-мігрантів на Україну.

### 7. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ПРОФЕСІЙНИХ СПІЛОК

Україна як член МОП з 1954 року, ратифікувавши конвенції МОП, взяла на себе обов'язок підтримувати принципи й права, закріплені у її статуті та Філадельфійській декларації, забезпечувати ефективну реалізацію цих документів, а також повідомляти керівні органи МОП про вжиті заходи щодо їх застосування.

Аналіз повідомлень членських організацій Федерації профспілок України вказує на те, що зазначені обов'язки виконуються не в повній мірі, оскільки в країні не дотримуються норм окремих конвенцій МОП і не відбувається на належному рівні адаптація національного законодавства до вимог міжнародних актів. Не вживається належних заходів за рекомендаціями міжнародних органів до національних доповідей щодо виконання конвенцій.

Зокрема, досить часто фіксується грубе порушення права на свободу об'єднання, яке є одним із основних серед норм міжнародного права. За даними профспілкових організацій, в Україні тривають масові системні порушення роботодавцями Конвенцій МОП № 87 про свободу асоціацій та захист права на організацію та № 135 про захист прав представників та можливості, що їм надаються. Наводяться факти прямого незаконного втручання у статутну діяльність профспілок та їх об'єднань з боку посадових осіб органів влади і роботодавців, перешкоджання діяльності профспілкових організацій, особливо в новоутворених юридичних особах, заборони роботодавцями членам виборних органів профспілкових організацій безперешкодно відвідувати підприємства, де працюють їх члени профспілок. *«Активісти і лідери профспілок, створивши незалежну профспілкову організацію та почавши вимагати дотримання норм українського та міжнародного законодавства, часто вступають у нерівний бій із владою, капіталом і навіть криміналітетом. Членів профспілок намагаються підкупити, погрожують їм звільненням і залякують їх та членів їхніх родин. У таких випадках профспілкові звертаються до міліції, прокуратури, але там не забезпечують реальний захист людини»*, — Михайло Волинець, голова Конфедерації вільних профспілок України. За словами Андрія Бондаренка, заступника голови Вінницької обласної профспілкової організації трудящих, профспілкових активістів, які борються за кращі умови праці та гідну заробітну плату, незаконно звільняють з роботи, не допускають на підприємство. *«До найбільш активних застосовують репресії: залякування, погрози, фізичні розправи та, навіть, поміщення у психіатричну лікарню»*, — стверджує Бондаренко.

Наслідки боротьби за гідну працю робітники можуть відчувати вже на початку створення профспілкової організації. Сергій Стинка, голова профспілкової організації працівників Ізмаїльського морського торговельного порту, розповів: «Коли ми створили незалежну первинну профспілкову організацію, адміністрація одразу знайшла цікавий метод «співпраці»: всі її засновники наказом начальника порту були «переміщені на постійне місце роботи» на іншу виробничу ділянку — забутий богом причал за межею міста. Нашим виробничим завданням стало прибирання території причалу від сміття».<sup>37</sup>

Так само з відкриття первинної профспілкової організації на шахті «Новодружівська» ПАТ «Лисичанськвугілля» почалися переслідування її членів з боку адміністрації підприємства. Про це повідомив голова профкому Сергій Марченко, якому особисто та членам його сім'ї почали серйозно погрожувати фізичною розправою. Внаслідок постійних залякувань 10 членів профспілки не витримали тиску і написали заяви про вихід із неї.

Інший випадок трапився влітку цього року з головою новоствореної незалежної профспілки при фонді соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України в Свердловську. Там адміністрація фонду почала активно направляти в різноманітні державні установи інформаційні запити, в яких ставить під сумнів законність та факт створення профспілки. Такими діями вона порушує статтю 36 Конституції України, яка проголошує право громадян на вільний вибір та членство у професійних спілках.<sup>38</sup>

Ухилення окремих організацій роботодавців від ведення колективних переговорів, укладання галузевих угод, відсутність в Україні механізмів стимулювання роботодавців укладати колективні договори і практики притягання до відповідальності за невиконання їх положень створює передумови для порушення Конвенції МОП № 98 про застосування права на об'єднання у профспілки і на ведення колективних переговорів та № 154 про сприяння колективним переговорам.

Проаналізувавши інформацію, що надійшла від членських організацій протягом року, Федерація профспілок України зазначає, що мали місце факти здійснення тиску на профспілкових лідерів, голів та членів профкомів при виконанні ними функцій із захисту трудових та соціально-економічних прав членів профспілок (1,6%), незаконно звільнялися голови і активісти первинних профспілкових організацій (13%), роботодавці ухилялися від ведення колективних переговорів щодо укладення колективних договорів (6,5%), найбільша кількість порушень стосувалася невиконання роботодавцями зобов'язань за колективними договорами в частині перерахування утриманих із заробітної плати працівників членських профспілкових внесків на рахунки первинних профспілкових організацій (60%), не здійснювалися передбачені законом перерахування коштів на культурно-масову, фізкультурну і оздоровчу роботу (3,2%). Не надавалася інформація на запити профспілок, що стосувалася умов праці та оплати праці працівників, стану дотримання умов колективних договорів (4,8%).

---

<sup>37</sup> В Україні активісти профспілок часто стають жертвами репресій з боку роботодавця <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1381140428>

<sup>38</sup> Незахищені профспілки, Чому небезпечно відстоювати права трудящих? [http://smi.liga.net/articles/2013-10-22/11292939-nezakhishchen\\_profsp\\_lki\\_chomu\\_nebezpechno\\_v\\_dstoyuvati\\_prava\\_trudyashchikh.htm](http://smi.liga.net/articles/2013-10-22/11292939-nezakhishchen_profsp_lki_chomu_nebezpechno_v_dstoyuvati_prava_trudyashchikh.htm)



Найбільш масово порушують права профспілок в транспортній галузі, житлово-комунальному господарстві, лісовому господарстві, агропромислового комплексу, будівництві, автосільгоспмашинобудуванні.

Так, профспілкові організації транспортної галузі мають найменше можливостей щодо захисту своїх трудових прав. *«Фактично через колізії в українському законодавстві, ці профспілки в Україні навіть позбавлені такого ефективного інструменту захисту своїх прав як страйк»*, — відзначає Максим Щербатюк, програмний директор Української Гельсінської спілки з прав людини. Це підтверджує Веніамін Тимошенко, голова Профспілки бортпровідників авіакомпанії «АероСвіт», який неодноразово зіштовхувався з порушенням трудових прав. Він особисто виграв декілька справ в суді, проте ситуації це не покращило. Коли ж працівники підприємства заявили про намір страйкувати, їм через суд заборонили це робити.<sup>39</sup>

Наразі справа «Аеросвіту» (*Veniamin Vyacheslavovych Tymoshenko and others against Ukraine*) знаходиться в Європейському суді з прав людини, який може змінити всю судову практику України і надати можливість працівникам транспортної галузі публічно висловлювати обурення діями роботодавця. Варто зазначити, що на захист права на страйк українських авіаторів вступилася Міжнародна організація «Європейська конфедерація профспілок». Вони надіслали до Страсбургу ґрунтовний аналіз міжнародного законодавства, яке регулює право на протести.

Федерація профспілок України наразі співпрацює з Міністерством соціальної політики, територіальними органами Державної інспекції України з питань праці, Генеральною Прокуратурою України. За допомогою органів державної влади на протязі року вдалося врегулювати окремі конфліктні ситуації та усунути наявні порушення прав профспілкових організацій. Так, у 2012 році до Єдиного реєстру порушень прав профспілок було внесено 52 підприємства, на яких було виявлено 62 порушення. Із них станом на 1 червня 2013 року усунуто 37 порушень на 28 підприємствах. Але це лише половина з зафіксованих порушень.<sup>40</sup> Правозахисники відзначають, що держава досі не створила належних умов для діяльності профспілок, забезпечення захисту їх прав. Правові механізми, які покликані захищати профспілки, і зокрема профспілкових активістів, залишаються неефективними.

### 8. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Підвищити розмір допомоги по безробіттю до розміру прожиткового мінімуму, а також внести необхідні зміни до законодавства, які визначали б гарантії отримання цієї допомоги на цьому рівні.

2. Зменшити високе безробіття передусім серед найбільш уразливих категорій населення, в першу чергу, молоді, людей передпенсійного віку, осіб з інвалідністю.

3. Збільшити частку заробітної плати у ВВП та собівартості продукції.

---

<sup>39</sup> В Україні активісти профспілок часто стають жертвами репресій з боку роботодавця <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1381140428>

<sup>40</sup> <http://www.fpsu.org.ua/napryamki-diyalnosti/pravovij-zakhist/1062-informatsiya-pro-porushennya-prav-profspilok-u-2012-rotsi>

4. Гармонізувати мінімальну заробітну плату згідно з вимогами Європейської соціальної хартії, а також запровадити ефективний механізм індексації доходів.

5. Забезпечити ефективне здійснення і диференціацію оплати праці в бюджетній сфері через застосування Єдиної тарифної сітки, усунути практику встановлення посадового окладу (тарифної ставки, працівника I тарифного розряду в розмірі, нижчому за визначений законом про оплату праці).

6. Здійснити заходи щодо вдосконалення оплати праці в органах державної влади з метою покращення соціального захисту простих працівників, усунення системи прихованої заробітної плати, що встановлена призначенням різноманітних премій і доплат, які в більшій мірі залежать від лояльності до керівництва, ніж від продуктивності.

7. Зменшити заборгованість по виплаті заробітної плати працівникам у бюджетній сфері, а також здійснити заходи, спрямовані на зменшення заборгованості на підприємствах і організаціях усіх форм власності.

8. Удосконалити систему безпеки праці з метою зменшення виробничого травматизму й професійних захворювань, у тому числі, шляхом удосконалення законодавства в цій сфері, а також здійснення профілактичних програм.

9. Удосконалити контроль за дотриманням стандартів і вимог у сфері охорони праці; забезпечити швидке та ефективне розслідування випадків травматизму.

10. Удосконалити державний контроль за дотриманням трудових прав, створення ефективних механізмів реагування на ці порушення.

11. Укласти двосторонні договори в сфері працевлаштування та соціального захисту працівників-мігрантів з країнами, на території яких з метою працевлаштування перебуває значна кількість наших співвітчизників і з якими до сьогодні таких угод ще не укладено.

12. Ратифікувати необхідні міжнародні документи, які посилюють захист працівників-мігрантів в сфері працевлаштування та соціального захисту.

13. Забезпечити жорстке дотримання прав профспілок, сприяти становленню сильного незалежного профспілкового руху.

---

---

# **XVI. ПРАВО НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ В 2013 р.<sup>1</sup>**

## **1. НЕГАЙНА ПОТРЕБА НОВОЇ МЕДИЧНОЇ РЕФОРМИ**

Незважаючи на проголошені Конституцією України принципи та міжнародні зобов'язання держави, система охорони здоров'я України не забезпечує право кожної людини на найвищий досяжний рівень фізичного і психічного здоров'я та рівний безкоштовний доступ до якісних медичних послуг.

З метою вирішення цієї проблеми у 2011 році держава розпочала амбітний проект реформування системи охорони здоров'я у відповідності до програми Президента України «Україна для людей», Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2010 рік та Програми економічної реформи на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава».

Законодавчим підґрунтям реформування на першому етапі стало прийняття Закону України № 3612 від 07.07.2011 року «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві» (далі — ЗУ «Про порядок...») та Закону України № 3611 від 07.07.2011 «Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги».

Але впровадження реформи без виявлення джерел фінансування, без зрозумілого для населення та медичних працівників плану реформи, призвело до погіршення доступу населення до медичних послуг, особливо у сільській місцевості, та зниження їх якості. Волюнтаристське, «реформаторське» впровадження інституту сімейного лікаря замість існуючої системи амбулаторної первинної допомоги, знов таки без достатніх джерел фінансування, порушило роками створені системи взаємодії лікар-хворий. Поспішне прийняття та введення в дію ЗУ «Про екстрену медичну допомогу», без суттєвого оновлення обладнання та парку автомобілів, без достатнього фінансування, без урахування існуючої інфраструктури міст та селищ, порушило також систему швидкої та невідкладної медичної допомоги. Програма економічної реформи на 2010–2014 у галузі медицини не досягла заявленої мети і фактично провалилася.

---

<sup>1</sup> Підготовлено Андрієм Роханським, ГО «Інститут правових досліджень і стратегій». Цей розділ доповнювався вже після відставки уряду Азарова, але у той час, коли можливі зміни до Державного бюджету України ще не відбулися. Тому він фіксує той стан фінансування галузі охорони здоров'я, який існував на кінець січня 2014 року.

## 2. ДЕМОГРАФІЧНА СИТУАЦІЯ ТА ДИТЯЧА СМЕРТНІСТЬ

Чисельність наявного населення в Україні на 1 грудня 2013 р. становила 45 439,8 тис. осіб. Упродовж січня-листопада 2013 р. чисельність населення зменшилася на 113,2 тис. осіб. Разом з тим у десяти регіонах країни зафіксовано приріст населення<sup>2</sup>.

За цей період померло 140,7 тис. осіб (в 2012 р. — на 15,7 тис. менше). Народжуваність зменшилася з 11,5 до 11,1 народжених у розрахунку на 1000 наявного населення.

У січні-листопаді 2013 р. у 10 регіонах країни зафіксовано міграційний приріст населення, в 17 регіонах — міграційне скорочення. Загалом в країні зафіксовано міграційний приріст населення на 27,5 тис. осіб.

Серед прибулих в Україну впродовж січня-листопада 2013 р. іммігранти з країн СНД становили 58,2%, решта (41,8%) — з інших країн. Серед вибулих з України 39,6% виїхали до країн СНД і 60,4% — до інших країн.

У віці до 1 року померло 3693 дитини. Рівень смертності дітей у віці до 1 року знизився з 8,6 до 7,9 померлих на 1000 народжених.

Основними причинами смерті дітей у віці до 1 року були: окремі стани, що виникають у перинатальному періоді; природжені вади розвитку, деформації та хромосомні аномалії; зовнішні причини смерті; хвороби нервової системи; хвороби органів дихання; деякі інфекційні та паразитарні хвороби. Залишається значною частка немовлят, причина смерті яких медичними працівниками не була встановлена, — 4,4%.

## 3. ФІНАНСУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Видатки для Міністерства охорони здоров'я України, передбачені Держбюджетом — 2014 у рамках фінансування сфери охорони здоров'я, становлять 10 083 900,7 тис. грн., у тому числі за загальним фондом — 8 024 985,1 тис. грн., за спеціальним — 2 058 915,6 тис. грн. Це на 2,12% більше, ніж було закладено у проєкті Державного бюджету на 2014 рік, і на 0,82% більше порівняно з розміром видатків за цією статтею у 2013 р.<sup>3</sup>

Передбачені для Міністерства охорони здоров'я України видатки включають у тому числі витрати апарату, розмір яких збільшено на 2,46% порівняно з проєктом Держбюджету — 2014 (на 210 000 тис. грн.) — 8 741 501,2 тис. грн. (збільшено порівняно з минулорічним бюджетом на 20%); Державної служби України з лікарських засобів у сумі 63 799,3 тис. грн. (зменшено порівняно з Держбюджетом — 2013 на 45,3%); Державної санітарно-епідеміологічної служби в сумі 1 268 980,2 тис. грн. (менше на 31,3% порівняно з минулорічним бюджетом).

Більше ніж у 2 рази збільшено видатки на Державну службу з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІД та іншим соціально небезпечним захворюванням у порівнянні з мину-

---

<sup>2</sup> Державна служба статистики України. Доповідь «Про соціально-економічне становище України за 2013 рік».

<sup>3</sup> <http://www.apteka.ua/article/270776>

лорічним бюджетом. Так, якщо у минулому році вони становили 4 157,8 тис. грн., то згідно з Держбюджетом — 2014 вони становлять 9 620,0 тис. грн. (на 131,37% порівняно з Держбюджетом — 2013).

Держбюджетом — 2014 передбачено субвенцію місцевим бюджетам на часткове відшкодування вартості лікарських засобів для лікування осіб з гіпертонічною хворобою, загальний розмір якої, як і минулого року, становить 191 636,3 тис. грн. Найбільший обсяг субвенції на 2014 р. передбачено для обласного бюджету Донецької обл. — 18 357,6 тис. грн., що на 54,1 тис. грн. менше за минулорічний показник. Для обласного бюджету Чернівецької обл. — найменший — 3 796,7 тис. грн., що на 55,8 тис. грн. більше, ніж у поточному році. Міські бюджети Києва й Севастополя отримають на часткове відшкодування вартості лікарських засобів для лікування осіб з гіпертонічною хворобою 11 959,0 і 1 997,5 тис. грн. відповідно.

Порівнюючи фінансування силових структур, судової системи і соціальним та медичним забезпеченням населення України, постає питання, чи дійсно Держбюджет-2014 має соціальну спрямованість, про яку постійно запевняють чиновники?

### **3.1. Відсутність впровадження змішаної системи фінансування системи охорони здоров'я шляхом впровадження загальнодержавного обов'язкового медичного страхування**

На перший погляд, створення Фонду загальнодержавного обов'язкового медичного страхування мало б покращити фінансування медичної галузі взагалі. За останні десять років до Верховної Ради України надходили численні проекти щодо медичного страхування. Але не усі фахівці-експерти вважають доцільним на цей час реалізувати цей механізм додаткового (або основного) фінансування. Так, у публікації Інституту Економічних Досліджень та Політичних Консультацій<sup>4</sup> йдеться, що відкладення прийняття рішення про запровадження обов'язкового медичного страхування є правильним кроком. З точки зору автора, основні причин такі.

По-перше, система охорони здоров'я не готова до цього — потрібно спочатку перейти до принципів фінансування за надані послуги (з фінансування наявної інфраструктури).

По-друге, варто спочатку оптимізувати мережу закладів (для чого всі регіони повинні розробити і затвердити плани оптимізації мережі закладів).

По-третє, рівень нарахувань на заробітну плату вже є високим. Відповідно додаткові 3% нарахувань на заробітну плату призведуть до ще більшого тягаря на заробітну плату і ще більше заженуть заробітну плату в тінь (тоді як уряд оголосив про наміри знизити навантаження на фонд оплати праці).

Тому, на сьогодні, важливішим завданням є збільшити ефективність системи охорони здоров'я з огляду на її структуру і принципи фінансування. Варто більше уваги приділяти наданню медичної допомоги на первинному рівні (що є однією з цілей реформи системи охорони здоров'я), а також профілактиці.

---

<sup>4</sup> <http://www.ier.com.ua/ua/publications/comments/?pid=3874>

Також варто зазначити, що в свій час Конституційний Суд<sup>5</sup> не визначив дефініції «медична допомога» та «медичні послуги». Варто було б нарешті визначити різницю між цими поняттями, що сприяло би розвитку добровільного (додаткового, а не обов'язкового медичного страхування)<sup>6</sup>.

### **3.2. Скарги від населення про погіршення доступу до медичної допомоги у зв'язку із впровадженням медичної реформи в Україні**

Усі скарги можна поділити на такі, які базуються на побоюваннях населення про погіршення доступу до медичної допомоги, та на такі, що мають реальне підґрунтя.

Про перший тип скарг свідчить, наприклад, моніторинговий візит представників офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за зверненнями громадян до одного з районів Полтавської області, який не виявив фактів скорочення мережі існуючих лікувальних закладів — у дійсності відбулись зміни назв лікувальних закладів, закривали окремі відділення, але у цілому усі спеціалісти, до яких звикло звертатися населення, залишились на своїх робочих місцях.

До другого типу скарг, які мають об'єктивне підґрунтя, належать численні скарги з пілотних регіонів України, де проводилася реформа.

Найбільш вражаючі скарги надходять від об'єднань громадян, які відстоюють своє право на медичну допомогу («За наших дітей», Дніпропетровська область<sup>7</sup>).

Також маються свідчення про погіршення стану з доступом до медичної допомоги з Волині<sup>8</sup>, Чернігівщини<sup>9</sup>, Луцька<sup>10</sup>, Кременчука<sup>11</sup> та інших міст та областей.

В 2013 році Київською міською радою 17 квітня та 22 травня було створено 27 медичних закладів нового типу (19 центрів первинної медико-санітарної допомоги та 8 Консультативно-діагностичних центрів) як юридичних осіб ще в восьми районах міста<sup>12</sup>, у доповнення до Дарницького та Дніпровського.

Чиновники бачать результати діяльності таким чином.

#### ***Первинна медична допомога територіально наближена до мешканців:***

- відкрито 81 амбулаторію загальної практики;
- скоротився радіус доступності до лікаря від 2–7 км до 0,5–0,7 км;
- збільшилась кількість лікарів загальної практики.

#### ***Покращення якості та доступності медичної допомоги:***

- збільшилось виявлення хворих на туберкульоз на первинному рівні на 6%;

---

<sup>5</sup> Рішення Конституційного Суду України від 29 травня 2002 року № 10-рп/2002.

<sup>6</sup> О. Бетлій. «Страхова медицина — не сьогодні».

<sup>7</sup> <http://zadetey.org.ua/>

<sup>8</sup> <http://volga.lutsk.ua/view/384/2/>

<sup>9</sup> [http://www.hvilya.com/news/komu\\_vpoperrek\\_gorla\\_dilnichna\\_likarnja/2013-02-14-1885](http://www.hvilya.com/news/komu_vpoperrek_gorla_dilnichna_likarnja/2013-02-14-1885), [http://www.gorod.cn.ua/news\\_43332.html](http://www.gorod.cn.ua/news_43332.html)

<sup>10</sup> <http://zik.ua/ua/news/2013/03/27/400858>

<sup>11</sup> [http://www.telegraf.in.ua/health/health-articles/2013/04/05/knec-polklk-u-kremenchuc-pochalasya-medichna-reforma\\_10028734.html](http://www.telegraf.in.ua/health/health-articles/2013/04/05/knec-polklk-u-kremenchuc-pochalasya-medichna-reforma_10028734.html)

<sup>12</sup> Хід реформування системи охорони здоров'я у м. Києві за перше півріччя 2013 року. <http://kievcity.gov.ua/news/9080.html>

- зменшення хворих із занедбанними візуальними формами онкозахворювань на 25%.
- збільшилась кількість лабораторних досліджень на 135 тис. (1,2%);
- збільшилось охоплення жінок скринінговими обстеженнями з 78,2% до 84,5%;
- зменшилась кількість викликів до хронічних хворих та непрофільних викликів на 4%.

А ось як бачать «покращення якості та доступності медичної допомоги» онкохворі пацієнти, які за станом свого здоров'я потребують призначення наркотичних анальгетиків.

Ось пряма мова родички пацієнтки, яка хворіє на онкологічне захворювання та страждає від вираженого больового синдрому та пішла за медичною допомогою та за призначенням схеми знеболюючої терапії.

*«Виявляється, в Голосіївському районі м. Київ встигла пройти реформа, Центральна районна поліклініка Голосіївського району перетворилася на комунальне некомерційне підприємство «Консультативно-діагностичний центр» Голосіївського району м. Києва (КНП «КДЦ» — далі КДЦ). Окремо виділені два Центри первинної медико-санітарної допомоги.*

*На сьогодні процедура в цій системі виглядає наступним чином:*

*1. Пацієнт йде на прийом до онколога в КДЦ.*

*У нашому випадку — приходила донька з документами і по них онколог поставив її матір на облік. Це було ще до реформування, ставити на облік відмовлялися, послаючись на те, що пацієнтка лікувалася не за місцем реєстрації (діагностували в Ізраїлі, паліативну хіміотерапію проходили у приватній клініці), «нерви помотали, але в підсумку на облік поставили».*

*2. При появі больового синдрому онколог з КДЦ пише в призначенні, що показана симптоматична терапія, при необхідності — з використанням наркотичних засобів (це теж вже було написано у нашій пацієнтки ще 14 жовтня 2013 року). Коли болі посилилися, подруга сім'ї (!) пішла з документами до дільничного терапевта (сімейного лікаря), він відповів, що з таблетованим морфіном не працював, як його призначати невідомо, бланків рецепту немає.*

*3. Сьогодні мені пояснили, що онколог КДЦ тільки вказує в картці, що «симптоматична терапія показана « і більше КДЦ в цьому процесі не бере участь.*

*4. Медичні працівники кажуть: «Потрібно йти в Центр первинної медико-санітарної допомоги № 2 (ЦПМСД) до терапевта за призначенням. Але у них зараз все одно немає бюджету на це, тому рецепт вони виписати не зможуть, відправлять Вас назад до нас в КДЦ, і онколог виписе рецепт, у нас гроші ще є. Тому йдіть відразу до онколога, він виписе». Після багатьох запевнень, що онколог дійсно виписує рецепт та ми його отримаємо, я перевірила час роботи онколога, викликала доньку пацієнтки. Чекали під кабінетом більше години — звичайна історія поліклініки. Наразі, вийшла донька пацієнтки з відповіддю, що онколог нічого не виписує, викликайте терапевта додому на завтра. Запис у картці: «Стан стрімко погіршується, наростає гіпоксія та больовий синдром, рекомендовано до терапевта за призначенням доз». Знов за рибу гроші.*

*Я залишилася, так як хотіла розібратися, як працює ЦПМСД і терапевти. Безуспішно. Було вже майже 3 години дня.*

*Завідувача терапевтичним відділенням нашого району приймала до 13:00, наша дільнична приймала до 11:00.*

*На питання, чи може пацієнтку (зважаючи на гостроту проблеми) сьогодні відвідати інший черговий терапевт, який зараз ходить за викликами, отримала відповідь, що виписувати опіати має право тільки терапевт, закріплений за адресою пацієнтки, тому це можливо тільки завтра.*

*Та це ще більше 12 годин страждань. Коло замкнулось — завтра прийде терапевт та скаже, що з таблетованим морфіном він не працював, як його призначати невідомо, бланків рецепту немає».*

### **3.3. Шляхи впровадження медичної реформи викликають спротив з боку населення та медичних працівників у пілотних регіонах, що обумовлено купою об'єктивних та суб'єктивних факторів**

Впровадження першого етапу медичної реформи відбулося без достатнього правового, економічного аналізу, який би служив заявленим цілям: підвищення якості медичної допомоги, підвищення доступності медичної допомоги, та, як очікуваний результат, — поліпшення здоров'я населення.

Створення ЦПМСД відбулося без розробки і затвердження планів оптимізації мережі медичних закладів на рівні області та окремих районів.

Негативні наслідки, які відобразились на погіршенні стану з правами пацієнтів в Україні:

1. Антиконституційне скорочення мережі лікувальних закладів під гаслом «оптимізації» (нелегітимне превалювання норм Закону України «Про порядок...»).

2. Зменшення доступності вторинної медичної допомоги попри ідеї поліпшення доступності шляхом відокремлення первинної ланки медичної допомоги.

3. Погіршення доступу до кваліфікованої медичної допомоги (вторинної) для жителів сільської місцевості — найбільш негативне порушення права пацієнтів на доступ до медичної допомоги.

4. Руйнування педіатричної служби, місце якої в існуючій моделі реформування не визначено.

5. Існування в одному приміщенні (яке раніше було поліклінікою) двох, або більше лікувальних закладів, наприклад, ЦПСМД та КДЦ.

6. Адміністративна невизначеність мережі медичних закладів, наприклад, неможливо отримати лікарняний, або іншу медичну документацію, в одному місті — потрібно їхати за печаткою у іншу будівлю.

### **3.4. Інформаційна підтримка реформи залишається на низькому рівні**

Безсумнівно, що раціональна оптимізація мережі лікувальних закладів потрібна, але цей процес потребує виваженості з боку насамперед місцевих адміністрацій. Жоден із реально функціонуючих закладів охорони здоров'я, медичних установ не має бути закритим, припустима лише реорганізація та/або перепрофілювання з урахуванням потреб населення, про що йдеться у методичних рекомендаціях МОЗ Украї-



ни «Модернізація мережі закладів охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу»<sup>13</sup>.

Але, на жаль, окрім посилення на ініціативи Президента України щодо бажання поліпшити здоров'я населення, підвищити доступність медичної допомоги, мета реформ «на місцях» залишається незрозумілою для більшості населення та медичних працівників тощо. Посилання про раціональне використання грошей на фоні «корупційних скандалів», існування безоплатної медицини лише в уявленнях чиновників від медицини, виглядає непереконливо. Населення не розуміє, чим відрізняється старий дільничний лікар від сімейного, для чого треба спочатку звертатися у ЦПМСД, потім до КСД, а за лікарняним їхати у третє місце.

### **3.5. Наполегливе впровадження інституту сімейних лікарів викликає сумнів**

Ситуацію ускладнює той факт, що до сімейних лікарів (раніше дільничних) звертаються переважно люди похилого віку, пенсіонери, або люди працездатного віку за лікарняним. При виникненні захворювань, гострих або хронічних, населення звертається до вторинного, або третинного рівня медичної допомоги, що за існуючої системи платно-безоплатної медицини не має ніяких перешкод.

Тому домовленість між місцевою владою<sup>14</sup> та закладами вторинної медичної допомоги (далі — ВМД) надавати медичну допомогу населенню без направлення сімейного лікаря протягом перехідного періоду та небажання лікарів закладів ВМД приймати пацієнтів без направлення, стосується найбільш вразливих верств населення: пенсіонерів, тимчасово непрацюючих, сільських жителів.

Таким чином, враховуючи вищевикладені факти, не було взагалі проведено дослідження потреб населення в існуванні інституту сімейного лікаря, особливо враховуючи орієнтацію сучасної медицини на високотехнологічні методи діагностики та лікування.

### **3.6. Який лікар потрібен? Кадрові питання**

Незважаючи на те, що вищі медичні навчальні заклади вже багато років підготовлюють лікарів за спеціальністю «Загальна практика-сімейна медицина (ЗПСМ)», забезпечити усі ЦПМСД лікарськими кадрами не є можливим. Тому з самого початку впровадження медичної реформи було запропоновано проводити перепідготовку лікарів інших спеціальностей у 6-місячний термін за галузевими положеннями. Але в цей термін неможливо, за думкою багатьох експертів, які спираються на світовий досвід, отримати кваліфікацію сімейного лікаря (ЗПСМ), яка передбачає знання в багатьох галузях медичної науки. Та й найважливіше — при перекваліфікації неможливо отримати клінічний досвід (та, мабуть, і теоретичний) у педіатрії, адже сімейний лікар повинен лікувати й дітей на своїй ділянці.

---

<sup>13</sup> [http://www.moz.gov.ua/ua/portal/hsr\\_met\\_rec/](http://www.moz.gov.ua/ua/portal/hsr_met_rec/)

<sup>14</sup> Дніпропетровська та Вінницька обл., «Реформа охорони здоров'я: попередні висновки щодо першого етапу реформи», Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, Київ, 2013 рік.

З метою забезпечення безперервної професійної підготовки медичних працівників первинної ланки у методичних рекомендаціях МОЗ України «Модернізація мережі закладів охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу» передбачається створення обласних тренінгових або навчально-практичних центрів. Раціональним було б створення такого центру на базі «зразкової» амбулаторії. В даному центрі за графіком мають проводитись короткотривалі практичні заняття (тренінги) для лікарів та медичних сестер первинної ланки у відповідності до визначених ними проблемних питань та компетенції. Даними тренінгами мають бути охоплені всі медичні працівники первинної ланки медичної допомоги. За можливості навчально-практичні центри повинні створюватися також у районних центрах та містах обласного підпорядкування. Завданням таких центрів має бути сприяння організації проведення короткотривалих тематичних курсів для медичних працівників ЦПМСД без відриву від виробництва шляхом надання приміщень та матеріально-технічних засобів, необхідних для здійснення навчального процесу навчальним закладом або організації дистанційних форм навчання.

Але на цей час ми не має відомостей про створення таких центрів.

### **3.7. Екстрена медична допомога не виконує свої функції з причини браку коштів на ліки та втрачає кваліфікованих медичних працівників**

З першого січня 2013 року набув чинності ЗУ «Про екстрену медичну допомогу».

Поряд із затвердженням законом було також прийнято постанову Кабінету Міністрів «Про норматив прибуття бригад екстреної (швидкої) медичної допомоги на місце події», згідно з яким за екстреним зверненням у межах міста «швидка» повинна прибути через 10 хвилин після виклику, а у сільській місцевості — через 20 хвилин. Згідно з документом, нормативи можуть бути перевищені лише на 10 хвилин, та й то у разі негоди.

Крім цього, відтепер існують критерії, згідно з якими диспетчер, який приймає звернення пацієнта, повинен визначити, екстрений це виклик чи ні, невідкладно відправляти до нього бригаду екстреної (швидкої) медичної допомоги або перенаправити звернення до відповідної установи охорони здоров'я первинної медико-санітарної допомоги.

Так, бригаду швидкої допомоги невідкладно повинні відправити до пацієнтів, які знаходяться у стані, що супроводжується непритомністю, судомами, раптовим розладом дихання, раптовим болям в області серця, блювотою кров'ю, гострим болям у черевній порожнині, зовнішньою кровотечею, ознаками гострих інфекційних захворювань, гострими психічними розладами, що загрожують життю та здоров'ю пацієнта або інших людей. Також «швидка» поїде до пацієнта з травмами, у тому числі отриманими внаслідок ДТП, аварії на виробництві або стихійного лиха. До хворого з переохолодженням, тепловим ударом, ураженого електричним струмом або блискавкою, потерпілому від укусу тварин. Розраховувати на прибуття «швидкої» можуть також вагітні жінки, у яких почалися передчасні пологи або сталися якісь інші порушення нормального перебігу вагітності.

До категорії неекстрених звернень сьогодні віднесені виклики пацієнтів, у яких раптово підвищилася температура тіла з кашлем, нежиттю, болям у горлі, розболілася

голова, спостерігається запаморочення і слабкість, підвищився артеріальний тиск або проявився больовий синдром у онкохворого. Сюди ж відносять і загострення хронічних захворювань травної системи і гіпертонічної хвороби. На такий виклик повинен приїхати сімейний чи дільничний лікар. Якщо ж такої можливості немає, то пацієнту годину доведеться чекати «швидкої» або ж самостійно відправитися у лікарню.

Які негативні наслідки має цей розподіл між «екстреною» та «швидкою» допомогою?

1. Диспетчер центру екстреної допомоги «на слух» повинен визначити, яку допомогу потрібно надати за викликом, який надійшов по телефону — погіршується якість надання медичної допомоги, вона стає дуже суб'єктивною, та тягне за собою наступний пункт.

2. Кількість виїздів бригад екстреної допомоги не зменшується, або взагалі збільшується, тому що пацієнти називають за телефоном симптоми захворювань, які належать до екстрених.

Екстрена медична допомога в 2013 році працювала в умовах тотального недофінансування, що є головною причиною скорочення кількості бригад, незадовільного технічного стану автомобілів, дефіциту сучасного медичного обладнання, ліків, засобів зв'язку, пального.

Практично не виконувались терміни прибуття бригад: у містах з причин навантаженого трафіку, відсутності систем GPRS, відсутності шляхів до будинків, відсутності номерів на будинках; у сільській місцевості — з причини незадовільного стану доріг.

Недофінансування спричинило:

1. Відсутність необхідного комплекту ліків у бригад екстреної допомоги.
2. Відсутність відповідного медичного обладнання в машинах: дефібриляторів, інтубаційного обладнання та інше.

Ці чинники погіршили можливість надання екстреної допомоги взагалі. Якщо до реформи існували так звані «лінійні» бригади (оснащені не дуже гарно) та спеціалізовані бригади, які мали необхідне оснащення — то після реформи залишилися найчастіше «порожні» машини з лікарями та браком ліків.

Усі ці чинники та погіршення умов праці взагалі (необладнаність місць тимчасового базування), «штрафи»<sup>15</sup> за «орфографічні помилки», зняття надбавок за невиконання термінів прибуття до хворого), призводять до того, що кваліфіковані медичні кадри втрачаються<sup>16</sup>.

### **3.8. У зв'язку з «реформою» деякі центри екстреної медичної допомоги працюють взагалі без використання наркотичних та психотропних лікарських засобів**

Відсутність протягом року у філії «Вишгородська станція екстреної медичної допомоги», яка розташована у м. Буча, Київської області, ліцензії на обіг наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів **унеможливує взагалі надання екс-**

---

<sup>15</sup> <http://kiyany.obozrevatel.com/life/14673-sotrudnikov-kievskoj-pomoschi-oshtrafovali-za-orfograficheskie-oshibki.htm>

<sup>16</sup> «Экстренная помощь: реформа или террор медиков», [http://innocentsukr.blogspot.com/2013/09/blog-post\\_7272.html](http://innocentsukr.blogspot.com/2013/09/blog-post_7272.html)

**треної медичної допомоги** жителям території обслуговування, вимоги до якої встановлені наказом МОЗ № 24 від 17.01.2005 року «Про затвердження протоколів надання медичної допомоги за спеціальністю «Медицина невідкладних станів», зокрема гострий коронарний синдром, судоми, серцева астма та набряк легенів, політравми та інші. Усі перераховані невідкладні стани, які загрожують життю людини, потребують негайного введення наркотичних або психотропних лікарських засобів. Ненадання кваліфікованої екстреної медичної допомоги порушує невід'ємне право людини на життя, яке гарантовано Конституцією України, Європейською конвенцією з прав людини, конвенціями ООН тощо.

### **3.9. Руйнування системи профілактичної медицини на виробництві**

Однією з проблем, на подолання якої спрямована медична реформа, є низький рівень профілактики захворювань.

В Україні щороку реєструється від 5 до 8 тис. професійних захворювань та до 10,5 тис. нещасних випадків на виробництві.

Зростання рівня професійної захворюваності зумовлено впливом на працівника шкідливих факторів виробничого середовища. Небезпечні умови праці на підприємствах обумовлені недоліками технологічних процесів, нехтуванням гігієнічних нормативів, невикористанням індивідуальних засобів захисту. На підприємствах вугільної промисловості, машинобудування, гірничодобувної промисловості, агропромисловості та на підприємствах недержавної форми власності (фермерських господарствах) кількість об'єктів, що не відповідають санітарним нормам, складає від 35,6% до 57,7%. У цілому по Україні тільки 29,1% об'єктів відповідають вимогам санітарних норм. Зростання рівнів професійної захворюваності також пояснюється недостатньою увагою до додержання вимог чинного законодавства та технологічної дисципліни, різким скороченням коштів на охорону праці, використанням шкідливих речовин та технологічного обладнання без належної сертифікації та гігієнічної експертизи, а також низьким рівнем виробничої та особистої гігієнічної культури<sup>17</sup>.

За останні 20 років у країні система профілактичної медицини на виробництві, що існувала раніше, була зруйнована, кількість лікарів зменшилась більше ніж у 10 разів, кількість пунктів охорони здоров'я на підприємствах стала меншою ніж у 1928 році, погіршилась якість медичної допомоги працюючим, не реалізуються профілактичні технології із запобігання виробнично обумовлених і професійних захворювань.

Недосконалість системи профілактики професійних захворювань дуже негативно впливає не лише на працівників та їхні родини, але й на суспільство в цілому. Мова йде про економічні втрати через зниження продуктивності праці та збільшення навантаження на систему соціального забезпечення. При цьому слід зауважити, що профілактика професійних захворювань набагато ефективніша і менш витратна, ніж лікування або реабілітація потерпілих. Саме тому ми повинні зробити конкретні кроки, щоб розширити можливості профілактики професійних захворювань.

---

<sup>17</sup> <http://www.ukrstat.gov.ua/>

### 3.10. Потреба у першочергових змінах у чинному законодавстві України

Про неузгодженість багатьох положень закону № 3612 від 07.07.2011 року «Про порядок...» з нормами Конституції України, Бюджетному кодексу України, Господарському кодексу України, Цивільному кодексу України, Кодексу законів України про працю, Закону України «Про оплату праці» ми вже неодноразово вказували у своїх публікаціях<sup>18</sup>.

Але потрібно ще раз нагадати, що з метою законодавчого закріплення стратегій реформування галузі охорони здоров'я 07.07.2011 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги». Цей Закон набирає чинності з 1 січня 2012 року, крім абзацу четвертого пункту 7 та пункту 14 розділу I цього Закону, які набирають чинності з 1 січня 2015 року. Передбачається поетапне внесення змін у зв'язку з успішною практикою реформування медичної галузі відповідно до ЗУ «Про порядок...».

ЗУ «Основи законодавства України про охорону здоров'я» (далі — «Основи...») за свою юридичною природою є основним галузевим законодавчим актом, тому визначеність його статей є безумовною потребою існування та розвитку системи охорони здоров'я України та дотримання прав пацієнтів.

Насамперед привертає увагу той факт, що після внесення змін до «Осн...» стали невизначеними для областей України, на які не розповсюджується експеримент, поняття первинної, вторинної та третинної медичної допомоги, які були викладені у ст. 35 «старих» «Осн...» та новий вид медичної допомоги — паліативна допомога. Ця ситуація зміниться тільки з 1 січня 2015 року, але до цього часу в країні буде існувати тільки екстрена медична допомога, про що йдеться у ст. 35 чинних «Осн...», незважаючи на те, що у ст. 8 задекларовано право кожного громадянина на первинну медичну допомогу; вторинну (спеціалізовану) медичну допомогу, третинну (високоспеціалізовану) медичну допомогу, паліативну допомогу тощо.

### 3.11. План Реформи медичного обслуговування не виконано

Указ Президента України «Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» № 128 від 12.03.2013 передбачав просування другого етапу медичної реформи, але він в ключових принципових пунктах не виконаний. На цій підставі маємо вважати, що припинення медичної реформи є можливим та не погіршить надання медичної допомоги населенню — медична реформа вже самостійно припинилась у 2013 році. Про це свідчать такі пункти Національного плану дій на 2013 рік, які не були виконані.

П. 22.3. Дооснащення закладів первинної медичної допомоги відповідно до таблиця матеріально-технічного оснащення — виконання на 100% плану оснащення закладів первинної медичної допомоги (грудень 2013 року).

---

<sup>18</sup> «Права людини в галузі охорони здоров'я — 2011», «Права людини в галузі охорони здоров'я — 2012».

П. 22.4. Охоплення у пілотних регіонах медичним оглядом 80 відсотків прикріплених пацієнтів — позитивна тенденція виявлення візуальних форм онкозахворювань у занедбаних стадіях та виявлених випадків туберкульозу в занедбаних стадіях (грудень 2013 року).

П. 22.5. Завершення впровадження у пілотних регіонах електронного реєстру пацієнтів, а також придбання комп'ютерної техніки та серверів для його функціонування — введення 100% населення у пілотних регіонах до електронного реєстру пацієнтів (жовтень 2013 року).

П. 22.8. Укладення на 2014 рік договорів про медичне обслуговування населення між ЦПМСД та відповідними розпорядниками бюджетних коштів — підвищення ефективності використання бюджетних коштів, оцінка вартості медичної допомоги, що надається за договором, з урахуванням її обсягу та якості (грудень 2013 року).

П. 22.9. Проведення у пілотних регіонах оцінки ефективності використання бюджетних коштів за результатами аналізу результативних показників бюджетної програми «Первинна медична допомога» (з урахуванням виплати надбавок медичним працівникам за якість та обсяг виконаної роботи) за друге півріччя 2012 року та перше півріччя 2013 року.

П. 22.12. Щоквартальний (квітень, липень, жовтень, грудень) моніторинг модернізації первинної медичної допомоги та підготовка відповідних звітів.

П. 22.13. Проведення аудиту запровадження у пілотних регіонах електронного реєстру пацієнтів та ефективності його функціонування. Виконавець — МОЗ України, підготовка звіту (липень 2013 року).

П. 24.2. Визначення закладів охорони здоров'я для створення багатoproфільних лікарень інтенсивного лікування з відділеннями екстреної (невідкладної) медичної допомоги березень 2013 року).

П. 24.3. Визначення обсягу ресурсного забезпечення багатoproфільних лікарень інтенсивного лікування з відділеннями екстреної (невідкладної) медичної допомоги — визначено обсяг фінансування лікарень, зазначених у підпункті та джерела фінансування (травень 2013).

П. 24.11. Спрощення порядку перерозподілу бюджетних коштів закладами охорони здоров'я, що надають вторинну (спеціалізовану) медичну допомогу, шляхом фінансування видатків на охорону здоров'я за двома кодами економічної класифікації видатків.

П. 24.1. Затвердження відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2012 року № 1113 «Про затвердження Порядку створення госпітальних округів у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві» планів-схем госпітальних округів та планів перспективного розвитку закладів охорони здоров'я, що надають вторинну (спеціалізовану) медичну допомогу, на період до 2014 року.

3.11.1. Реалізація реформи медичного обслуговування на загальнодержавному рівні (крім пілотних регіонів).  
Завершення реорганізації первинної медичної допомоги

П. 26.1. Модернізація мережі закладів охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу в регіонах. Результат: забезпечення задоволення потреби цент-

рів первинної медичної (медико-санітарної) допомоги в основних видах оснащення (в тому числі автотранспортними засобами) на 50%. Термін: грудень 2013 року.

П. 26.4. Спрощення порядку перерозподілу бюджетних коштів закладами охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу, шляхом фінансування видатків на охорону здоров'я за двома кодами економічної класифікації видатків..

#### 3.11.2. Формування єдиного медичного простору

П. 29.2. Внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України про особливості діяльності закладів охорони здоров'я. Виконавці: Прем'єр-міністр України, МОЗ України. Термін — до березня 2013 року (подовжено до листопада 2013 року).

П. 29.3. Внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування закладів охорони здоров'я, створених у формі комунальних некомерційних підприємств, як неприбуткових підприємств.

## 4. РЕКОМЕНДАЦІЇ

### 4.1. Верховній Раді України

1. Внести зміни до ст. 49 Конституції України щодо скасування положень про безоплатність медичних послуг.

2. Внести до Конституції України положення щодо гарантування безоплатної екстреної медичної допомоги та переліку безоплатних медичних послуг для певних верств населення, які визначаються законодавством України.

3. Законодавчо визначити джерела фінансування галузі охорони здоров'я: держбюджет, фонд загальнообов'язкового медичного страхування, добровільне медичне страхування.

4. Скасувати Закон України № 3612 від 07.07.2011 року «Про порядок...».

5. Визначити в ЗУ «Основи законодавства України про охорону здоров'я» поняття первинної, вторинної (спеціалізованої) та третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги, які були викладені у ст. 35 «старих» «Основ...», та нового виду медичної допомоги — паліативної допомоги.

6. Закладати до Державного бюджету України фінансування розвитку санітарної авіації.

### 4.2. Міністерству охорони здоров'я

7. Проводити оптимізацію мережі лікувальних закладів з врахуванням існуючої інфраструктури в адміністративно-територіальних одиницях — стану доріг та громадського транспорту насамперед, а також після консультацій з громадськістю на підставі інформації про доцільність змін, що пропонуються.

8. Провести у пілотних регіонах оцінку ефективності використання бюджетних коштів за результатами аналізу результативних показників бюджетної програми

«Первинна медична допомога» (з урахуванням виплати надбавок медичним працівникам за якість та обсяг виконаної роботи) за 2013 рік.

9. Продовжити поступово вводити інститут сімейного лікаря з урахуванням міжнародного досвіду та строків підготовки кадрів (до 8 років).

10. Створити обласні тренінгові центри з безперервної підготовки медичних працівників Центрів первинної медико-санітарної допомоги.

11. Дооснастити створені Центри первинної медико-санітарної допомоги відповідно до табеля матеріально-технічного оснащення. Розвивати Центри первинної медичної допомоги на базі комплектації їх спеціально підготовленими спеціалістами з відповідною кваліфікацією. Комплектувати штатний розклад Центрів первинної медичної допомоги у пілотних регіонах виключно дільничними лікарями та педіатрами.

12. Підвищити «прозорість» прийняття рішень Міністерством охорони здоров'я, натомість, проводити громадські обговорення нормативно-правових актів, прийняття яких потребує використання цього механізму втілення.

13. Створити систему медичного та лікарського самоврядування, яка буде також органом контролю діяльності МОЗ. З цією метою розробити нові положення про повноваження Громадської Ради МОЗ України, в яких буде передбачатись її участь в розробці та прийнятті відомчих нормативно-правових актів.

14. Провести міжнародний аудит діяльності МОЗ України та стану галузі в цілому з залученням міжнародних експертів та створити план «реальних» реформ.

15. Подовжити перетворення бюджетних установ охорони здоров'я у самостійні суб'єкти господарчих відносин.

#### **4.3. Громадським організаціям**

16. Проводити громадські слухання з питань дотримання права на здоров'я із залученням представників Міністерства охорони здоров'я.

17. Долучатись до робіт громадських рад при МОЗ України, обласних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування з метою запобігання порушення права на здоров'я.

18. Брати участь у створенні органів лікарського самоврядування на кшталт професійних об'єднань адвокатів.

19. Дослідити питання про доцільність існування професійних спілок медиків та можливість їх об'єднання (злиття) з органами лікарського самоврядування.



---

---

## **XVII. СУДОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВА НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я**

*Аналіз практики національних судів за 2013 рік  
щодо захисту прав пацієнтів*

Аналізуючи практику національних судів на підставі даних, розміщених у Єдиному державному реєстрі судових рішень (далі — Реєстр), можемо також зробити певні узагальнення основних тенденцій, що продемонструвала нам вітчизняна судова практика у 2013 році.

### **1. КІЛЬКІСТЬ ВИПАДКІВ ПРИТЯГНЕННЯ ДО КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОСІБ, ЯКІ ВЧИНИЛИ ЗЛОЧИНИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ПАЦІЄНТІВ, ПРОДОВЖУЄ ЗАЛИШАТИСЯ НЕЗНАЧНОЮ**

Згідно з даними, оприлюдненими за допомогою Реєстру, жодну особу не було притягнуто до кримінальної відповідальності за насильницьке донорство, незаконне проведення дослідів над людиною, неналежне виконання професійних обов'язків, що спричинило зараження особи вірусом імунодефіциту людини чи іншої невиліковної інфекційної хвороби.

Один вирок у справі № 225/337/13-к<sup>2</sup> вступив у законну силу за звинуваченням за ч. 2 ст. 134 КК України — незаконне проведення абортів. За фабулою справи підсудна, маючи медичну освіту, але не маючи спеціального дозволу-сертифікату з надання комплексної допомоги жінкам при небажаній вагітності, розуміючи, що її дії виходять за межі компетенції, як лікаря-гінеколога, в порушення клінічного протоколу без заведення медичної документації (а саме медичних карт переривання вагітності) згодилась зробити потерпілій аборт. Однак 10.01.2012 року, внаслідок погіршення стану здоров'я, потерпіла була доставлена каретою швидкої допомоги до лікарні, де майже місяць перебувала на лікуванні з діагнозом: неповний медикаментозний аборт з постгеморагічною анемією, загостренням хронічного метроендометриту. Внаслідок неналежного надання медичної допомоги, що виразилося у порушенні анатомічної цілісності тканин і органів та їх функцій внаслідок медикаментозного аборту розвинуті ускладнення були оцінені як тілесні ушкодження середнього ступеня тяжкості. Особі, винній у вчиненні даного злочину, було призначено покарання у вигляді обмеження волі строком на 2 роки без позбавлення права обіймати певні посади чи зай-

---

<sup>1</sup> Підготовлено Наталією Охотніковою, правовим експертом ХПГ.

<sup>2</sup> <http://reyestr.court.gov.ua/Review/34537723>

матися певною діяльністю, однак до неї було застосовано звільнення від відбування покарання з іспитовим строком на один рік.

У одному випадку особу було притягнуто до кримінальної відповідальності за статтею 138 КК України — заняття лікувальною діяльністю без спеціального дозволу, здійснюване особою, яка не має належної медичної освіти, якщо це спричинило тяжкі наслідки для хворого. Підсудна, не маючи відповідної спеціальної медичної освіти, яка б відповідала єдиним кваліфікаційним вимогам, незаконно займаючись лікувальною діяльністю, недбало і необережно провела процедуру «парафінові аплікації» малолітній потерпілій, внаслідок чого спричинила малолітній тілесні ушкодження у вигляді опікових ран в області обох сідниць, що відносяться до середнього ступеню тяжкості<sup>3</sup>.

У одному випадку лікарів було притягнуто до кримінальної відповідальності за статтею 139 КК України — ненадання без поважних причин допомоги хворому медичним працівником, який зобов'язаний, згідно з установленими правилами, надати таку допомогу, якщо йому завідомо відомо, що це може мати тяжкі наслідки для хворого. Наслідком такого ненадання стала смерть пацієнта від інтоксикації в результаті фіброзно-кавернозного туберкульозу легень внаслідок несвоєчасної госпіталізації<sup>4</sup>.

У 10 випадках лікарів було притягнуто до кримінальної відповідальності за статтею 140 КК — невиконання чи неналежне виконання медичним або фармацевтичним працівником своїх професійних обов'язків внаслідок недбалого чи несумлінного до них ставлення. У переважній більшості випадків (8 з 10) наслідками вчинення такого злочину була смерть пацієнта, у двох випадках наслідками були втрата органу або його функцій.

Один з вироків за обвинуваченням лікаря за ч. 1 ст. 140 КК України був виправдальним (справа № 2018/1-47/11). Суд вирішив, що органами досудового слідства не доведено, і в судовому засіданні не встановлено, що під час лікування потерпілої в наявності були обставини, які давали підстави вважати підсудному, що у неї є порушення в організмі щодо тромбоутворення, що у подальшому призвело до її смерті. Таким чином, підсудним були виконані вимоги стосовно лікування хворої, за виключенням окремих лабораторних досліджень, відсутність яких не могла вплинути на перебіг травми<sup>5</sup>.

У одному з випадків, який був кваліфікований за вищевказаною статтею КК, смерть хворого настала внаслідок несвоєчасного діагностування лікарем-онкологом меланоми шкіри. Оглядаючи хворого з наявністю ушкодженого пігментного утворення на шкірі з ознаками запалення, лікар недбало поставилася до своїх обов'язків, не проявила пильність щодо можливості злоякісного утворення та метастазування, в зв'язку з цим ретельно не оглянула потерпілого з оцінкою стану лімфатичних вузлів, результати огляду не записала в амбулаторну картку, не призначила УЗД внутрішніх органів та не направила хворого до обласного онкологічного диспансеру для

---

<sup>3</sup> <http://reyestr.court.gov.ua/Review/33646797>

<sup>4</sup> <http://reyestr.court.gov.ua/Review/35553482>

<sup>5</sup> <http://reyestr.court.gov.ua/Review/35490714>

проведення пункції, мікроскопічного дослідження з метою встановлення правильного діагнозу, видалення пухлини.

Недоліки, допущені лікарем-онкологом при зверненні потерпілого, призначення компресу з димексидом на пухлину при первинному огляді хворого, не направлення його в той період до хірурга чи до онкологічного диспансеру на видалення пухлини в ділянці шиї, відсутність у неї онконастороженості при повторному зверненні до неї хворого зі збільшеними лімфатичними вузлами в ділянці шиї, та не направлення його до онкологічного диспансеру для діагностичної пункції лімфовузлів, призначення хворому в цей період напівспиртового компресу, не встановлення його на диспансерний облік стали факторами, що погіршили стан хворого. Смерть потерпілого настала від поліорганної недостатності внаслідок метастазування меланоми у лімфатичні вузли та внутрішні органи<sup>6</sup>.

У іншому випадку (справа № 106/11825/2012) підсудна, провівши первинний огляд потерпілого, недооцінила важкість травмуючого фактору (падіння з висоти 4 поверху), тяжкість тілесних ушкоджень і важкість загального стану потерпілого. Виявлені у потерпілого переломи ребер і кісток таза, підсудна помилково розцінила як «застарілі». Неврологічні розлади помилково розцінені як прояви атеросклерозу судин головного мозку. З метою уточнення діагнозу лікарем не було дано вказівок медичному персоналу для проведення екстреної катетеризації сечового міхура, проведенню електрокардіограми, не викликаний для консультації лікар нейрохірург (невропатолог). Недооцінивши важкість стану пацієнта, лікар не прийняла необхідних заходів для проведення лікування пацієнта, а саме: негайному переведенню постраждалого у противошокową палату або відділення реанімації з негайним початком інфузійно-трансфузійної терапії та інших протишокових заходів. Також слід відзначити як помилкове направлення пацієнта на рентгенографію, у зв'язку з тим, що додатково транспортування і перекладування могли обтяжити стан хворого». Дані дії були кваліфіковані судом за статтею 140 КК України — невиконання чи неналежне виконання медичним або фармацевтичним працівником своїх професійних обов'язків внаслідок недбалого чи несумлінного до них ставлення<sup>7</sup>.

## **2. НАЯВНІСТЬ ВИПАДКІВ ПРИТЯГНЕННЯ ДО КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ФАКТОМ ПОРУШЕННЯ ПРАВ НА МЕДИЧНУ ДОПОМОГУ ОСІБ, ЯКІ НЕ Є МЕДИЧНИМИ ПРАЦІВНИКАМИ**

Доволі цікавим є факт існування та практичного застосування статті 136 Кримінального кодексу України, яка передбачає кримінальну відповідальність за ненадання допомоги особі, яка перебуває в небезпечному для життя стані, при можливості надати таку допомогу або повідомлення про такий стан особи належним установам чи особам, за якою у 2013 році було винесено 4 вирoki.

---

<sup>6</sup> <http://reyestr.court.gov.ua/Review/29222785>

<sup>7</sup> <http://reyestr.court.gov.ua/Review/29932190>

Особливістю складу злочину є те, що суб'єктом не є медичні працівники та службові особи, на яких законом чи іншим нормативним актом покладено обов'язок надавати допомогу особам, що перебувають в небезпечному для життя стані, а також інші особи, які зобов'язані за законом чи іншим нормативним актом, а також цивільно-правовим договором надавати допомогу вказаним особам.

Тобто кримінальне законодавство фактично розширило обсяг прав пацієнтів, поклавши на громадян обов'язок надати допомогу особі, яка перебуває в небезпечному для життя стані, або принаймні повідомити про такий стан особи належним установам чи особам.

Однак на практиці дана норма викликає багато проблем, зокрема, стосовно того, що особа, яка не має навичок надання медичної допомоги, може не тільки не допомогти потерпілому, а й навпаки, зашкодити його стану здоров'я своїми непрофесійними діями.

Це яскраво ілюструє фабула справи № 127/5859/13<sup>8</sup>, де до кримінальної відповідальності було притягнуто особу за те, що вона надала зомлілому товаришу першу медичну допомогу та провела непрямий масаж серця, шляхом натискання на грудну клітину, при цьому не маючи навиків проведення зазначеного реанімаційного заходу. Підсудний, не передбачаючи наслідків, почав натискати на грудну клітину руками, намагаючись зробити масаж серця, чим спричинив потерпілому тілесні ушкодження у виді переломів 6-го, 7-го ребер справа. Після даних маніпуляцій, усвідомлюючи, що без його допомоги потерпілий може померти, та маючи змогу допомогти йому шляхом виклику швидкої допомоги чи доставлянням до найближчої лікарні, завідомо залишив потерпілого на дитячому майданчику без необхідної допомоги, де останній через деякий час помер на місці.

Іншим показовим випадком є вирок у справі № 2113/6099/12<sup>9</sup>, згідно з яким до кримінальної відповідальності були притягнені особи, що були пасажирами автомобілю, який впав у канал внаслідок дорожньо-транспортної пригоди. Підсудні, достовірно знаючи про те, що потерпілий, після вчиненої ним дорожньо-транспортної пригоди на автомобілі перебуває у воді, де на той момент була велика течія, не пересвідчилися у тому, що потерпілий живий, не повідомили про вчинене співробітників ДАІ та швидкої допомоги, хоча мали можливість надати потерпілому допомогу та викликати належні служби, покинули місце поблизу каналу, що призвело до того, що потерпілий помер від утоплення на місці пригоди.

Інші два вирокі мають східну характеристику: підсудні вчиняли стосовно потерпілих різні за видом та механізмом нанесення тілесні ушкодження та відмовлялися надати їм необхідну допомогу або викликати швидку медичну допомогу.

Необхідно зазначити, що стаття 136 КК України застосовувалася судом у всіх чотирьох випадках, тільки якщо йшлося про смерть особи, яка загинула внаслідок ненадання їй медичної допомоги або не виклик такої допомоги, хоча за ч.ч. 1, 2 цієї статті дана обставина не є обов'язковою. Тобто суд готовий кваліфікувати бездіяльність осіб тільки у випадку настання такого тяжкого наслідку, як смерть потерпілого.

---

<sup>8</sup> <http://reyestr.court.gov.ua/Review/32325422>

<sup>9</sup> <http://reyestr.court.gov.ua/Review/28451360>

### 3. НЕСТАЛА ПРАКТИКА СТОСОВНО ВИЗНАЧЕННЯ СУМИ ВІДШКОДУВАННЯ МОРАЛЬНОЇ ШКОДИ У МЕДИЧНИХ СПРАВАХ

Однією з найбільших сум відшкодування моральної шкоди, яка була стягнена з лікаря, що був визнаний винним у спричиненні шкоди здоров'ю пацієнта, який при цьому залишився живим, в рамках цивільного позову у кримінальному процесі у 2013 році стала сума в 70 тисяч гривень. У цьому випадку внаслідок неналежного виконання своїх професійних обов'язків, внаслідок недбалого та несумлінного до них ставлення, лікар провів оперативне ургентне втручання потерпілій, що призвело до необґрунтованого видалення в останньої матки, в результаті чого заподіяв тяжкі наслідки для хворої<sup>10</sup>. У іншому випадку сума відшкодування становила 80 тисяч гривень, коли лікар провів не повне обстеження неповнолітнього хворого та, встановивши невірний діагноз «Орхіт», за наявності у хворого на той час захворювання «Перекрут яєчка», призначив амбулаторне лікування хворому, який потребував обов'язкової невідкладної госпіталізації, що призвело до розвитку некрозу яєчка та подальшого його видалення<sup>11</sup>.

У випадку смерті пацієнта найбільшою сумою моральної шкоди стала сума в 100 тисяч гривень, які були стягнені з обласної дитячої клінічної лікарні на користь батьків неповнолітнього, який загинув внаслідок проведення операції лікарями відповідної лікарні, які за наявності абсолютного протипоказання, прийняли хибне рішення про «готовність» потерпілого до проведення оперативного втручання<sup>12</sup>.

Що стосується цивільних позовів, то суди дотримуються зовсім інших правил та стандартів. Так, найбільшою сумою моральної шкоди стала шкода, яка була стягнена у справі № 2-58/11 на користь позивача. Мало місце провина лікарів, які втратили час при пологах та після них, що призвело до того, що новонароджена дитина отримала гостру гіпоксію мозку, яка вплинула на стан нервової системи, внаслідок чого дитина стала інвалідом. Сума компенсації спричиненої моральної шкоди — 400 тисяч гривень<sup>13</sup>.

У той же час, у цивільній справі за провадженням № 2/333/7/13 суд визначив моральну шкоду, спричинену смертю матері позивача внаслідок неналежного надання медичної допомоги лікарями у 35 тисяч гривень<sup>14</sup>.

Цікавою, на наш погляд, є справа за провадженням № 2/745/7/2013, яка була подана суддею у відставці та його дружиною стосовно відшкодування районною лікарнею витрат на лікування та виплати моральної шкоди, яка була встановлена позивачами у 500 гривень кожному. Суд задовольнив дані вимоги, зобов'язавши лікарню виплатити заявлену моральну шкоду у повному обсязі кожному позивачеві<sup>15</sup>. На нашу думку, оскільки суддя у відставці більш ніж у достатній мірі ознайомлений з судовою

---

<sup>10</sup> <http://reyestr.court.gov.ua/Review/34283938>

<sup>11</sup> <http://reyestr.court.gov.ua/Review/34414396>

<sup>12</sup> <http://reyestr.court.gov.ua/Review/29890469>

<sup>13</sup> <http://reyestr.court.gov.ua/Review/30416200>

<sup>14</sup> <http://reyestr.court.gov.ua/Review/31202097>

<sup>15</sup> <http://reyestr.court.gov.ua/Review/28598947>

практикою стосовно оцінки моральної шкоди у подібних справах, даний позов мав на меті скоріше «виховальний» характер для лікарні, ніж стягнення реальної моральної шкоди, яку понесли позивачі.

#### 4. ВІДСУТНІСТЬ СТАЛОЇ ПРАКТИКИ СТОСОВНО ВИЗНАЧЕННЯ ВІДПОВІДАЧА У «МЕДИЧНИХ» СПРАВАХ

У практиці вітчизняних судів досі немає чіткої позиції стосовно того, хто має бути відповідачем у позовах про спричинення матеріальної та/або моральної шкоди у «медичних» справах, незважаючи на норми чинного законодавства.

Так, відповідно до ст. 1167 ЦК України, моральна шкода, завдана фізичній або юридичній особі неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю відшкодовується особою, яка її завдала, за наявності її вини.

Згідно ст. 1168 Цивільного кодексу України моральна шкода, завдана смертю фізичної особи, відшкодовується її чоловікові (дружині), батькам (усиновлювачам), дітям (усиновленим), а також особам, які проживали з нею однією сім'єю.

Статтею 1172 Цивільного кодексу України зазначено, що відшкодування шкоди, завданої працівником юридичної особи під час виконання ним своїх трудових обов'язків, відшкодовується юридичною особою.

П. 8 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 31.03.1995 року № 4 «Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди» передбачено, що за моральну (немайнову) шкоду, заподіяну працівником під час виконання трудових обов'язків, відповідальність несе організація, з якою цей працівник перебуває у трудових відносинах, а останній відповідає перед нею в порядку регресу (статті 130, 132–134 КЗпП), якщо спеціальною нормою закону не встановлено іншого.

У більшості випадків дані вимоги законодавства виконуються судами. У справі № 225/337/13-к<sup>16</sup> сума моральної шкоди в рамках цивільного позову у кримінальному процесі визначена у кількості 16 тисяч гривень та стягнена з лікарні, у якій працювала підсудна, у вигляді цивільного позову у кримінальному процесі на підставі ст. 1172 ЦК України, якою передбачено, що юридична або фізична особа відшкодовує шкоду, завдану їхнім працівником під час виконання ним своїх трудових (службових) обов'язків.

Аналогічним чином у рішенні у справі № 754/5736/13-ц моральну шкоду у 40 000 грн. було стягнуто з лікарні, у якій працювала лікар, яка була притягнена до кримінальної відповідальності у 2012 році за ст. 140 КК України. Перебуваючи із відповідачем у трудових відносинах та працюючи на посаді лікаря гінеколога-онколога, дана особа неналежно виконала свої професійні обов'язки, внаслідок недбалого до них ставлення і при оперативному втручанні, ввела потерпілій токсичну дозу лідокаїну, що призвело до смерті останньої<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> <http://reyestr.court.gov.ua/Review/34537723>

<sup>17</sup> <http://reyestr.court.gov.ua/Review/32434759>

Натомість, є і виключення, наприклад, у справі № 1121/3601/12 р. сума моральної шкоди, яка була завдана родині потерпілого внаслідок його смерті, що була спричинена неналежним вихованням лікарем-онкологом своїх обов'язків, була визначена судом у 5 тисяч гривень та була стягнена безпосередньо з лікаря-підсудної, незважаючи на те, що вона працювала під час вчинення злочину у центральній районній лікарні<sup>18</sup>.

Ще одним варіантом є притягнення до цивільної відповідальності лікарні як першого відповідача, а також залучення у якості третіх осіб безпосередньо лікаря, який припустився медичної помилки, та міської ради, яка є розпорядником коштів відповідної лікарні. Даним шляхом пішов суд у справі за провадженням № 2/102/33/2013, стягнувши з Центральної міської лікарні матеріальну та моральну шкоду, заподіяну ушкодженням здоров'я в результаті непрофесійних дій лікаря-стоматолога лікарні, який виступив у цивільному процесі як третя особа<sup>19</sup>.

## 5. НЕОДНОЗНАЧНЕ ТРАКТУВАННЯ СУДАМИ ПОНЯТТЯ «МОРАЛЬНОЇ ШКОДИ»

Відповідно до п. 3 Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди» від 31.03.1995 року (далі — Пленум), під моральною шкодою слід розуміти втрати немайнового характеру внаслідок моральних чи фізичних страждань, або інших негативних явищ, заподіяних фізичній чи юридичній особі незаконними діями або бездіяльністю інших осіб. Відповідно до чинного законодавства моральна шкода може полягати, зокрема: у приниженні честі, гідності, престижу або ділової репутації, моральних переживаннях у зв'язку з ушкодженням здоров'я, у порушенні права власності (в тому числі інтелектуальної), прав, наданих споживачам, інших цивільних прав, у зв'язку з незаконним перебуванням під слідством і судом, у порушенні нормальних життєвих зв'язків через неможливість продовження активного громадського життя, порушенні стосунків з оточуючими людьми, при настанні інших негативних наслідків.

З вибірки проаналізованих рішень та вироків вітчизняних судів за 2013 рік можна побачити, що у переважній більшості випадків суди вважають причиною для призначення виплати відшкодування моральної шкоди лише фізичні страждання та/або смерть пацієнта.

Однак позитивним зрушенням є те, що, наприклад, у справі №№ 2/259/31/2013, суд прийшов до висновку, що моральна шкода, що відповідає глибині душевних страждань, яких позивач зазнав у зв'язку з незаконною госпіталізацією до психіатричного закладу та продовження його госпіталізації в психіатричному закладі, підлягає частковому задоволенню в розмірі 10 000 грн<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> <http://reyestr.court.gov.ua/Review/29222785>

<sup>19</sup> <http://reyestr.court.gov.ua/Review/31905045>

<sup>20</sup> <http://reyestr.court.gov.ua/Review/30481560>

**6. ПОЗИТИВНИМ АСПЕКТОМ Є ПОСИЛАННЯ У РІШЕННЯХ СУДІВ  
НА КЛІНІЧНІ ПРОТОКОЛИ НАДАННЯ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ ЯК НА ДЖЕРЕЛА ПРАВА,  
В ЯКИХ ЗАЗНАЧЕНІ МЕХАНІЗМИ ТА СТАНДАРТИ НАДАННЯ ТАКОЇ ДОПОМОГИ**

Так, наприклад, у справі за провадженням № 2/333/7/13 суд при розгляді питання стосовно того, чи повинні були лікарі провести потерпілій обов'язкове МРТ-дослідження перед випискою, послався на клінічний протокол «Надання медичної допомоги хворим із гліальними новоутвореннями півкуль великого мозку», затверджений наказом МОЗ України від 13.06.2008р. за № 317<sup>21</sup>. До того ж, суд у тексті рішення, оцінюючи докази, спростував показання свідка та спеціаліста саме на підставі того, що його свідчення суперечили положенням клінічного протоколу «Надання медичної допомоги хворим з іншими уточненими імунodefіцитними порушеннями», який затверджений наказом МОЗ України № 626 від 08.10.2007 року.

Також при винесенні вироку у справі № 1-кп/744/7/2013 суд також послався на недотримання лікарем клінічного протоколу щодо надання неонатологічної допомоги дітям, які хворіють на «жовтяницю новонароджених», затвердженого наказом Міністерства охорони здоров'я України від 27 квітня 2006 року № 255<sup>22</sup>.

**7. ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЗА 2013 РІК  
ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ ПАЦІЄНТІВ У СПРАВАХ ПРОТИ УКРАЇНИ**

Аналізуючи рішення проти України, винесені Європейським судом з прав людини у 2013 році, можна звернути увагу на певні тенденції.

1. Суд продовжує фіксувати постійне недотримання українською владою прав пацієнтів, що знаходяться у місцях позбавлення волі. Зокрема, Судом було зроблено певні кроки стосовно того, як розглядати випадки смерті у місцях несвободи (non-liberty).

У справі «Салахов та Ісламова проти України» (*Salakhov and Islyamova v. Ukraine*) (заява № 28005/08, рішення від 14 березня 2013 року) Суд підняв важливі питання стосовно стандартів надання медичної допомоги у місцях несвободи.

Суд зазначив, що у попередніх справах, де мова йшла про смерть у місцях утримання під вартою, і родичі загиблого скаржилися на відсутність або невідповідність медичної допомоги, яка передувала смерті, на підставі обох ст. 2 і 3 Конвенції, він досліджував цю скаргу, головним чином, з точки зору ст. 2.

У справах, де заявники посилалися на обидва вищезгадані положення щодо передбачуваної невідповідної медичної допомоги, доступної для них в місцях утримання під вартою, але де не було факту смерті, Суд досліджував скаргу за ст. 3 Конвенції (див., наприклад, *А. Б. проти Росії*, № 1439/06, §114, рішення від 14 жовтня 2010 року).

Однак дана справа відрізняється від ситуацій, описаних вище. Суд зазначає, що перший заявник помер через 2 тижні з дня звільнення після спеціалізованого ліку-

---

<sup>21</sup> <http://reyestr.court.gov.ua/Review/31202097>

<sup>22</sup> <http://reyestr.court.gov.ua/Review/30776835>



вання в цивільній лікарні. Тому він окремо дослідив питання надання медичної допомоги заявнику у ІТТ та СІЗО, належності та своєчасності надання медичної допомоги лікарями цивільної лікарні після переведення до неї заявника, у розрізі ст. 3 Конвенції. Суд окремо розглянув питання причинно-наслідкового зв'язку даних обставин та умов зі смертю заявника у контексті статті 2 Конвенції.

Суд вважає, що детальна медична картка, яка свідчить про постійне медичне спостереження та адекватність медичної допомоги, може спростувати точку зору заявника щодо медичної допомоги в його розпорядженні. Навпаки, неподання Урядом відповідних медичних документів ставить під сумнів доступність відповідних медичних спостережень і допомоги заявнику, який знаходився під вартою. Суд зробив висновок, виходячи з ненадання Урядом копій будь-яких відповідних медичних документів, про те, що Заявник не отримав відповідної медичної допомоги у зв'язку з його здоров'ям, що погіршувалося, в ІТТ та СІЗО, навіть допускаючи те, що він приховав свій ВІЛ-статус від влади, і це становить порушення статті 3 Конвенції.

Суд відзначив, що цивільна лікарня є публічною інституцією. Дії та бездіяльність її медичного персоналу, таким чином, здатні спричинити відповідальність держави-відповідача за Конвенцією за статтею 3.

Суд ще раз підкреслив, що завданням Суду у площині статті 2 Конвенції не є виносити рішення про питання, що лежать виключно у сфері експертизи медичних фахівців, і встановлювати, чи було захворювання заявника виліковним і, відповідно, чи можна було уникнути його смерті. Замість цього, для того щоб визначити, чи була дотримана ст. 2 Конвенції, Суд концентрує свою увагу на визначенні того, чи зробила національна влада все, що можна було від неї розумно очікувати за наявних обставин, для того, щоб захистити життя заявника.

Також, у справі «*Барило проти України*» (*Barilo v. Ukraine*) (заява № 9607/06, остаточне рішення від 16 серпня 2013 року) заявниця, яка була підозрювана у скоєнні службового злочину, мала статус інваліда 3 групи, страждала на цукровий діабет та інші хронічні захворювання. Заявниця постійно потребувала ін'єкцій інсуліну, спеціальну дієту і постійне медичне спостереження, які були неможливо забезпечити у місцях утримання під вартою. Незважаючи на ці доводи захисту, заявницю було поміщено за рішенням уповноважених органів до Сакського ІТТ, де вона перебувала протягом 10 діб. За словами заявниці, між 12 і 16 лютого 2006 року вона вводила ін'єкції інсуліну сама собі, тому що фельдшер ІТТ був у відпустці, і швидка допомога відмовилася приїхати до ІТТ. Одразу після звільнення Заявниця була госпіталізована до Євпаторійської міської лікарні, де їй був поставлений діагноз: цукровий діабет, тяжкий перебіг і була підозра на наявність у неї діабетичної прекоми (стан, який передуює діабетичній комі). Стан її здоров'я суттєво погіршився.

Суд встановив, що заявниця не була забезпечена відповідною медичною допомогою впродовж її тримання під вартою і що умови її тримання під вартою в ІТТ в м. Сакі становлять нелюдське та таке, що принижує людську гідність, поводження. Хоча заявниця перебувала у вищезазначених умовах всього 10 днів, вона зазнала страждань, які сильно погіршили її і так погане здоров'я.

У справі «*Вітковський проти України*» (*Vitkovskiy v. Ukraine*) (заява № 24938/06, рішення від 26 вересня 2013 року) Суд також дійшов висновку, що заявник не отримав належної медичної допомоги під час його тримання під вартою. Крім того, Суд

зазначив, що урядом не було доведено, що була надана медична допомога заявнику під час його утримання під вартою у СІЗО і у в'язниці. Також уряд не надав інформацію про те, чи була звернена увага на конкретні потреби у харчуванні заявника, що впливають з його проблем зі шлунком. Той факт, що медична карта заявника була знищена, ні в якому разі не звільняє державу від обов'язку надавати йому медичну допомогу в місцях позбавлення волі.

2. Суд звертає увагу України на те, що за статтею 2 Конвенції вона має як негативні, так і позитивні обов'язки стосовно захисту життя та здоров'я осіб, які знаходяться у межах її юрисдикції.

У рішенні «*Арская проти України*» («*Arskaya v. Ukraine*») (заява № 45076/05, рішення від 05 грудня 2013 року), Суд нагадав, що перша частина статті 2 зобов'язує державу не лише утримуватися від «умисного» позбавлення життя, а й вжити належних заходів для захисту життя тих, хто знаходиться в рамках її юрисдикції.

Ці принципи також застосовуються у сфері громадської охорони здоров'я. Вищезазначені позитивні зобов'язання, отже, вимагають від держав приймати правила щодо того, щоб лікарні, державні або приватні, вживали відповідних заходів для захисту життя своїх пацієнтів. Вони також вимагають ефективної незалежної судової системи, створеної таким чином, що причиною смерті пацієнтів, які знаходяться під медичним наглядом, будь то в державному чи приватному секторі, можуть бути визначені й винні особи, притягнені до відповідальності.

3. Національні суди, як і раніше, не приділяють увагу до висновків судово-медичних експертиз стосовно стану здоров'я осіб, які є заявниками або потерпілими у рамках вітчизняного кримінального провадження. Це пов'язано з тим, що експертні установи, які проводять експертизи, фактично не є незалежними від правоохоронної системи, має місце корупція та зрощення інтересів.

Так, у справі «*Баріло проти України*» («*Barilo v. Ukraine*») Суд зазначив, що держава повинна забезпечити, щоб здоров'я і благополуччя затриманих належним чином гарантувалися, серед іншого, наданням їм необхідної медичної допомоги. Якщо влада вирішила помістити і утримувати під вартою особу, яка є серйозно хворою, влада повинна продемонструвати особливу турботу у забезпеченні таких умов, відповідних особливим потребам особи в результаті її інвалідності.

У справі був наявний висновок лікаря, який показав, що заявниця потребувала госпіталізації вже 6 лютого 2006 року. Ін'єкції інсуліну були прописані правильно, але не були скориговані з урахуванням калорійності ефекту їжі, і динаміка не зазнала лабораторний контроль. Експерт дійшов висновку, що заявниця не отримала адекватного лікування її хвороби в період з 6 по 16 лютого 2006 року. Однак даному висновку суперечила судово-медична експертиза, яка була проведена Кримською Республіканською установою Бюро судово-медичної експертизи, та засвідчила, що заявниці не була потрібна госпіталізація, та в період з 6 по 16 лютого 2006 року заявниця отримала адекватну медичну допомогу.

Суд вказав на протиріччя між даними судово-медичної експертизи та окремим висновком експерта, який не було взято до уваги національними судами.

4. Суд визначив, що медичні маніпуляції можуть здійснюватися тільки відповідним медичним персоналом. Так, у справі «*Юрій Волков проти України*» («*Yuriy Volkov v. Ukraine*») (заява № 45872/06, рішення від 19 грудня 2013 року), Суд зазна-

чив, що скарга заявника не була про взяття зразка крові як такої, а, швидше, про те, що медичне втручання було проведено слідчим, у якого не було необхідних медичних знань і навичок. Суд звернув увагу на те, що за позиція українського законодавства з цього питання зрозуміла: рішення про взяття проб може бути видане слідчим, в той час як взяття проб повинні виконуватися тільки кваліфікованим лікарем-фахівцем. Цього було достатньо для того, щоб зробити висновок, що втручання в право заявника на повагу до його приватного життя не було законним за змістом статті 8 Конвенції.

У зв'язку з даними наслідками, Суд, як і у рішеннях попередніх років, зазначив, що ненадання належної медичної допомоги особам, які перебувають в установах пенітенціарної системи, є структурною проблемою в Україні.

### 8. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Рекомендувати державним агентам дотримуватися та впроваджувати в діяльність правоохоронних органів концепцію поєднання позитивних та негативних зобов'язань держави стосовно захисту прав осіб, які знаходяться у межах її юрисдикції, що полягає в усталеному розумінні того, що держава не лише повинна утримуватися від «умисного» позбавлення життя, а й вживати належних заходів для захисту життя тих, хто знаходиться в рамках її юрисдикції.

2. Звернути увагу адміністрації місць несвободи на те, що ненадання належної медичної допомоги особам, які перебувають в установах пенітенціарної системи, залишається, на думку Європейського суду з прав людини, структурною проблемою в Україні, яка є наразі невирішеною.

3. У зв'язку з тим, що кількість вироків стосовно осіб, які є винними у вчиненні «медичних» злочинів, залишається стабільно невеликим, рекомендувати органам, які проводять досудове слідство, більш ретельно підходити до розслідування даних злочинів, звертаючи окрему увагу на причинно-наслідковий зв'язок між діями/бездіяльністю осіб, які порушили право на медичну допомогу та суспільно небезпечними наслідками у вигляді шкоди життю та здоров'ю особи.

4. Рекомендувати національним судам застосовувати при винесенні рішення положення Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди» від 31.03.1995 року, окремо звертаючи увагу на позицію Верховного Суду України стосовно трактування поняття «моральної шкоди», яке включає не лише шкоду, завдану внаслідок фізичних ушкоджень та/або смерті потерпілого.

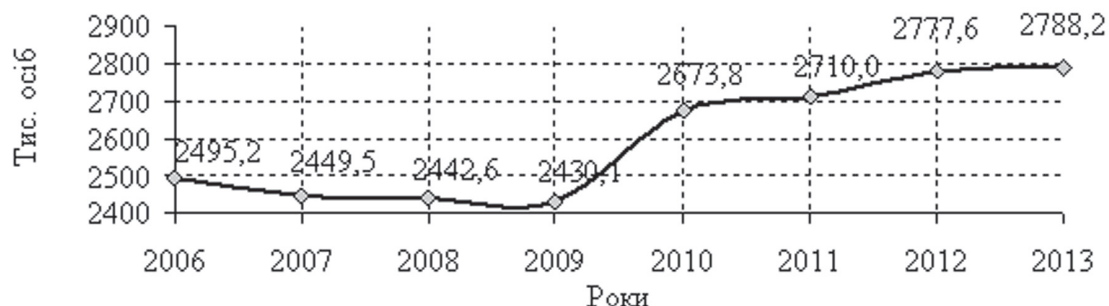
5. Систематизувати та видати збірник судової практики у «медичних» справах з метою вироблення принципів щодо визначення особи, яка повинна бути відповідачем у даній категорії справ (фізична особа або лікарня, з якою дана особа знаходиться в трудових відносинах).

6. Звернути увагу національних судів на необхідність посилалися у рішеннях суду на клінічні протоколи надання медичної допомоги як на джерела права, в яких зазначені механізми та стандарти надання такої допомоги.

## XVIII. ПРАВА ЛЮДЕЙ З ІНВАЛІДНІСТЮ

### 1. ДЕЯКІ ЗАГАЛЬНІ ДАНІ

В Україні за даними Мінсоцполітики станом на 1 січня 2013 р. чисельність осіб з інвалідністю становила 2 788 226 осіб або 6,1% від загальної чисельності населення країни, проти 5,3% у 2006 році. Таким чином, чисельність людей з інвалідністю станом на 1 січня 2013 р. на 293,0 тис. осіб більше порівняно з чисельністю людей з інвалідністю станом на відповідну дату 2006 р. (мал. 1).



Мал. 1. Динаміка загальної чисельності людей з інвалідністю в Україні станом на початок 2006–2013 рр. (за даними Мінсоцполітики)<sup>2</sup>

Водночас, потрібно зазначити, що ці дані не відображають реальної ситуації. Невідповідність статистики викликана відсутністю постійного моніторингу і недосконалістю системи збору даних зі сторони державних органів, а також небажанням самих людей отримувати статус «інвалідності» через бюрократичну систему оформлення та роботи медичних комісій. Цілий ряд медичних діагнозів не дає права на отримання статусу інвалідності: онкозахворювання, ВІЛ, туберкульоз та інші.<sup>3</sup> Рівень державного захисту осіб з інвалідністю є відображенням рівня розвитку суспільства в цілому. Обов'язком держави є створення в суспільстві умов для забезпечення безперешкодного життєвого середовища для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення.

У Всесвітній доповіді про інвалідність до числа головних бар'єрів, які не дозволяють особам з інвалідністю відчувати себе на рівні з іншими, віднесено: неадекватні

<sup>1</sup> Підготовлений Л. Байдою, НАІУ, і М. Щербатюком, УГСПЛ.

<sup>2</sup> Національна доповідь про становище інвалідів в Україні [mlsp.kmu.gov.ua/document/156474/st.doc](http://mlsp.kmu.gov.ua/document/156474/st.doc)

<sup>3</sup> Альтернативний звіт « Загублені права » до комітету ООН з прав людей з інвалідністю, НАІУ, 2012 р.

заходи, політики та стандарти; негативне відношення до людей з інвалідністю; нестача послуг і проблеми з їх наданням; недостатнє фінансування; відсутність безперешкодного середовища; неадекватність інформації та комунікації; відсутність консультування та включення у суспільне життя; брак досвіду та даних.

З метою визнання рівності прав людей з інвалідністю на повноцінне життя у суспільстві, Україною у грудні 2009 року було ратифіковано Конвенцію ООН про права інвалідів<sup>4</sup> (далі — КПІ). Зокрема Україна взяла на себе зобов'язання щодо дотримання загальнолюдських прав цієї групи громадян. Згідно із статтею 9 КПІ держава повинна вживати належних заходів для створення безперешкодного доступу до фізичного оточення, транспорту, інформації та зв'язку, оскільки участь людей з інвалідністю в суспільно-значущих процесах неможлива без належного доступу до необхідних соціальних об'єктів.

Основними нормативними актами, які повинні забезпечити людей з інвалідністю правом на повноцінне життя та створити для маломобільних груп населення безбар'єрне середовище, є Закон України від 05.11.2009 № 1704-VI «Про будівельні норми», Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI «Про регулювання містобудівної діяльності», Закон України від 20.05.1999 № 687-XIV «Про архітектурну діяльність»; Закон України від 21.03.1991 № 875-XII «Про основи соціальної захищеності інвалідів України», ДБН В.2.2-17:2006 «Будинки і споруди. Доступність будинків і споруд для маломобільних груп населення». Також, Постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 784 був затверджений план заходів щодо створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення на 2009-2015 роки «Безбар'єрна Україна», а Постановою Кабінету Міністрів України від 01.08.2012 № 706 затверджено Державну цільову програму «Національний план дій з реалізації Конвенції про права інвалідів» на період до 2020 року.

Окрім цього, у Верховній Раді України зареєстровано законопроект № 3351 «Про Технічний регламент будинків, будівель, споруд, лінійних об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури та будівельних виробів». Відповідно до положень даного законопроекту будівлі та споруди в цілому або їх окремі частини, повинні бути придатними для використання за призначенням відповідно до вимог чинних державних будівельних норм та правил щодо безпеки життєдіяльності людини протягом всього життєвого циклу будівель та споруд. При цьому будівлі та споруди повинні бути спроектовані і побудовані з урахуванням доступності і використання особами з інвалідністю.

Крім спеціального законодавства, права людей з інвалідністю також закріплені іншими законами, зокрема, Цивільним Кодексом України, Законами України «Про вибори Президента України», «Про звернення громадян» тощо.

Однак з-поміж усіх діючих в Україні законодавчих актів найбільш універсальним нормативно-правовим актом у сфері прав людей з інвалідністю все таки є Конвенція про права інвалідів (надалі — Конвенція), що після ратифікації стала частиною національного законодавства України.

---

<sup>4</sup> При ратифікації Конвенції Верховною Радою України була використана російська назва документу (одна з офіційних мов ООН), тому в назві було вилучено слово «людина», яке є в англійському варіанті тексту «Convention on the Rights of Persons with Disabilities». Українською мовою назва документу — «Конвенція ООН про права інвалідів» — Альтернативний звіт «Загублені права» до комітету ООН з прав людей з інвалідністю, НАІУ, 2012 р.

## 2. ПРОБЛЕМА АРХІТЕКТУРНОЇ ДОСТУПНОСТІ

Для того, щоб в повній мірі забезпечити самостійний спосіб життя людей з інвалідністю, держава повинна створити безбар'єрне середовище. На сьогодні архітектурне середовище є малодоступним, а в деяких містах України зовсім недоступним для людей з інвалідністю, особливо це стосується населених пунктів зі старим житловим фундам та сільської місцевості.

У цьому контексті важливо зазначити, що діюче на сьогодні законодавство України містить норми щодо необхідності забезпечення пристосування до потреб осіб з інвалідністю інформації, будинків, доріг, транспорту та інших об'єктів фізичного оточення.

Водночас слід відмітити відсутність в Україні дієвих засобів контролю за дотриманням прийнятих законів, що стосуються створення безперешкодного життєвого середовища для людей з інвалідністю, на етапі проектування.<sup>5</sup>

Спрощення системи отримання дозволів на будівництво споруд I–III категорії складності (що складає 98% загального об'єму будівництва громадських споруд в країні) унеможливило здійснення контролю за їх будівництвом та реконструкцією. Від проєктантів та забудовників не вимагається проведення експертизи проєктів та закінчення забудов.

Відповідно до ЗУ «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» планування і забудова населених пунктів, формування мікрорайонів, проектування, будівництво і реконструкція об'єктів фізичного оточення без пристосування для використання інвалідами не допускаються. Особи, винні в порушенні вимог цього Закону, несуть установлену законом матеріальну, дисциплінарну, адміністративну чи кримінальну відповідальність (ст. 42).

На жаль, в Україні відсутні законодавчі акти, які регламентували б здійснення громадськими організаціями людей з інвалідністю функцій контролю на всіх вище перерахованих етапах створення безбар'єрного середовища.

Якщо питання нормативного забезпечення будівництва об'єктів містобудування, пристосованих під потреби людей з інвалідністю, повністю врегульовано державними будівельними нормами, то проблема адаптації існуючого фонду забудови залишається дуже гострою і до цього часу. Досвід останніх років свідчить про фактичне порушення вимог діючих нормативних документів під час реконструкції та переобладнання існуючих об'єктів, прийняття нераціональних рішень, пов'язаних з відсутністю практики забезпечення необхідних умов для людей з інвалідністю або небажанням окремих інвесторів вирішувати ці проблеми, недостатню увагу з боку органів влади на місцях, а інколи — надто формальний підхід. Відсутність у переважної частини суспільства толерантного ставлення до людей з інвалідністю, усвідомлення їх проблем і потреб та необхідності вжиття з цього приводу відповідних заходів є однією з причин гальмування процесу створення безбар'єрного середовища.<sup>6</sup>

Громадські організації відзначають, що за наявності законодавчо-нормативних актів з питань доступності однією з причин фактичної недоступності є відсутність

---

<sup>5</sup> Національна доповідь про становище інвалідів в Україні [mlsp.kmu.gov.ua/document/156474/st.doc](http://mlsp.kmu.gov.ua/document/156474/st.doc)

<sup>6</sup> Національна доповідь про становище інвалідів в Україні [mlsp.kmu.gov.ua/document/156474/st.doc](http://mlsp.kmu.gov.ua/document/156474/st.doc)

ефективних механізмів контролю за дотриманням цих актів, а також відсутність розуміння у посадових осіб соціальних та економічних переваг запровадження принципів доступності та універсального дизайну.

До того ж при вирішенні питань фізичної доступності не приділяється належна увага питанням безпеки для людей з інвалідністю при плануванні евакуації в надзвичайних ситуаціях.

Крім того, громадські організації відзначають, що держава не вживає належних заходів щодо впливу на приватний бізнес у питаннях створення доступного середовища для людей з інвалідністю. Банки, магазини, готелі, кінотеатри, спортивні споруди та заклади громадського харчування залишаються у своїй більшості фізично недоступними.<sup>7</sup>

Щодо судового захисту права людей із інвалідністю на забезпечення доступності, то потрібно зазначити, що в Україні є досить мало позитивної судової практики за цими справами. Але певні позитивні приклади все ж таки трапляються. Одним із таких прикладів є справа Дмитра Жарого. Так, 11 грудня 2012 р. Дніпропетровський апеляційний суд ухвалив безпрецедентне для країни рішення за позовом Дмитра Жарого (громадянина, який пересувається на кріслі колісному) проти аптек, які не обладнано пандусами, зобов'язавши Державну службу з лікарських засобів поставити видання аптекам ліцензій у залежність від забезпечення права людей з інвалідністю на фізичну доступність середовища. Дмитро Жарий звернувся до суду і домогся рішення, яке може припинити ганебну практику встановлення пандусів, непридатних для використання.

Як висновок, можна зазначити що, незважаючи на прийняття протягом останніх років центральними та місцевими органами влади ряду заходів, націлених на забезпечення доступності для людей з інвалідністю до житлових та громадських приміщень, оточуюче середовище, а також усі види громадського транспорту, продовжують залишатися здебільшого недоступними для людей з інвалідністю. Усе ще наявні перешкоди та бар'єри як всередині, так і ззовні місць громадського користування. Тротуари, узбіччя, пішохідні переходи, транспортні зупинки тощо залишаються недостатньо пристосованими для вільного пересування людей з інвалідністю. Ліфти і домофони у будівлях не оснащені відео чи іншим пристроями для передачі текстових повідомлень для зв'язку нечуючої особи з диспетчером або з відвідувачем.

### 3. ПРОБЛЕМА ДОСТУПНОСТІ СУДІВ

Українські суди практично недоступні для маломобільних груп населення — саме такий висновок зробили координатори Всеукраїнської кампанії «Правосуддя без бар'єрів», оприлюднивши результати моніторингу 72 українських судів у 16 областях України.<sup>8</sup> Окрім фізичних бар'єрів є чимало безглузких правил і заборон, які ускладнюють для громадян реалізацію свого права на справедливий суд.

---

<sup>7</sup> Альтернативний звіт до Комітету ООН з прав людей з інвалідністю «Загублені права», НАІУ, 2012 р.

<sup>8</sup> З повною версією Звіту кампанії «Правосуддя без бар'єрів» можна ознайомитися за посиланням — <http://bit.ly/1b9RUwD>

Понад 50% наших співвітчизників є маломобільними. Іншими словами, питання доступності (архітектурної, інформаційної), стосується кожного другого жителя України. І немає таких родин, які хоча б один раз у житті не зіткнулися із бар'єрами на своєму шляху.

Суд має бути доступним. Це не кафе і не магазин, які завжди можна підібрати під свої можливості й смаки.

Тож під час моніторингових візитів перевірялися очевидні критерії доступності: безперешкодний вхід до будівлі суду, вільне пересування в приміщенні суду, простоту перепускної системи, можливість відвідувачами користуватися санвузлом тощо.

Зокрема, за результатами моніторингу 72 судів, виявилось:

- у 19 судах немає доступних елементів інформування про об'єкт;
- тільки 29 судів обладнані пандусами, із них — 12 відповідають вимогам Державних будівельних норм (ДБН);
- в 46 судах встановлені рами металошукачів та турнікети;
- 69 будівель суду не одноповерхові, із них — 65 не обладнані ні ліфтами, ні підйомниками;
- звичне для українських судів — завузькі двері, у 46 судах двірні пройми мають пороги понад встановлених норм;
- завузькі коридори, найчастіше — з порогами та перепадами;
- недоступні канцелярії судів;
- у 60 судах санвузли не позначені, дуже часто доступ відвідувачів до вбиралень обмежений.

За словами співкоординатора кампанії «Правосуддя без бар'єрів», координатора проектів правозахисного центру «Поступ» Юлії Красільникової, «Розпочинаючи нашу кампанію, ми очікували подібні результати. Однак моніторинг доступності українських судів нам дав не тільки кількісні показники. Інформуючи про перебіг нашої кампанії, ми до неї привернули увагу ЗМІ, громадськості, і, безперечно, працівників суду та судової адміністрації. Ми сподіваємося, що інформаційний тиск вплине на відповідальних за організацію безперешкодного доступу до суду, що допоможе змінити ситуацію».

Під час кампанії «Правосуддя без бар'єрів» були виявлені й інші цікаві спостереження. Так, забороняється проведення фотозйомки саме в приміщеннях суду (однак законодавчо це жодним документом не регламентовано).

Майже у третини відвіданих установ (23) є власні правила допуску громадян до приміщень суду. Зокрема, в деяких судах забороняється джинсовий одяг, «з відкритими частинами тіла та без взуття», «ляпанці», «сильно забруднений одяг», одяг, який не сумісний з місцем перебування, цирковий, театральний чи маскарадний одяг.

«Конституцією України кожній людині гарантовано право звернутись до суду для захисту своїх конституційних прав і свобод. Та, виявляється, суди самі вирішують, хто достойний звертатися до них... Є чимало обмежень, які можуть стати причиною недопуску до суду. Так, в одному із сімферопольських судів забороняється пропускати осіб з візками та велосипедами. При цьому, формально не зроблено ніякого виключення для осіб, які пересуваються на візку чи для осіб із дитячими візками.

«Доступність є інструментом реалізації прав громадян України. Якщо люди не мають можливості потрапити до приміщення суду — це обмежує їх право на судовий за-



хист та породжує дискримінацію», зазначає — Михайло Тарахкало, директор зі стратегічних справ Української Гельсінської спілки з прав людини (УГСПЛ).

#### 4. ПРОБЛЕМА ДОСТУПНОСТІ ТРАНСПОРТНОЇ ТА ВУЛИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

Важливою умовою повноцінної інтеграції людей з інвалідністю до суспільного життя виступає забезпечення для них доступності не лише оточуючого середовища, але й всіх видів транспорту та транспортної інфраструктури.

З метою створення належних умов для доступу людей з інвалідністю до об'єктів транспортно-дорожньої, туристичної інфраструктури та поштового зв'язку, які належать до сфери управління Мінінфраструктури, розроблено відповідну Програму на 2012 — 2016 роки, якою передбачено за власні кошти підприємств здійснити 296 заходів. На сьогодні вже виконано 159 заходів, на які витрачено понад 9 млн. гривень.

Під час будівництва нових, проведенні реконструкції та капітального ремонту існуючих об'єктів транспортно-дорожньої інфраструктури, поштового зв'язку враховуються нові вимоги будівельних норм і стандартів з урахуванням потреб осіб з обмеженими фізичними можливостями, зокрема ДБН В.2.2-17:2006 «Доступність будинків і споруд для маломобільних груп населення», ДСТУ-Н В.2.2-31:2011 «Настанова з облаштування будинків і споруд цивільного призначення елементами доступності для осіб з вадами зору та слуху», ВБН В 2.3-1-2008 «Споруди транспорту. Проектування, будівництво та експлуатація будівель і службово-технічних споруд залізничного транспорту при швидкісному та високошвидкісному русі поїздів», ГБН В.2.3-218-549:2011 «Споруди транспорту. Автомобільні дороги. Стоянки і майданчики для відпочинку та короткочасної зупинки автомобілів. Загальні вимоги проектування», ГБН В.2.3-218-550:2011 «Споруди транспорту. Автомобільні дороги. Зупинки маршрутного транспорту. Загальні вимоги проектування» тощо.<sup>9</sup>

Певні покращення державою зроблено щодо доступності для людей з інвалідністю до залізничного, автомобільного, пасажирського автомобільного транспорту.

Водночас, попри всі офіційні покращення, чи кожен може скористатися «кінцевим продуктом» — доступним транспортом, інфраструктурою, сервісом? На думку фахівця Національної асамблеї інвалідів України Л. Байди, це не так.

На думку Л. Байди, розробка та впровадження політики «доступного» транспорту сприяє покращенню життя людей, в тому числі і осіб з інвалідністю. Поняття «доступний транспорт» можна розглядати, по-перше, як доступність самого транспортного засобу; по-друге, як облаштовану відповідно до діючих стандартів та потреб людей з інвалідністю і маломобільних груп населення транспортну інфраструктуру (місця для паркування, входи до терміналів, ліфти і ескалатори, телефонні кабінки, заклади торгівлі та харчування на території вокзалів; універсальні туалетні кабінки; забезпечення інформацією у відповідних форматах тощо).<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Національна доповідь про становище інвалідів в Україні [mlsp.kmu.gov.ua/document/156474/st.doc](http://mlsp.kmu.gov.ua/document/156474/st.doc)

<sup>10</sup> Добрі наміри транспортної політики або доступність «по-українськи» [http://blogs.lb.ua/larysa\\_bayda/232184\\_dobri\\_namiri\\_transportnoi\\_politiki.html](http://blogs.lb.ua/larysa_bayda/232184_dobri_namiri_transportnoi_politiki.html)

Забезпечення доступності у сфері транспорту регламентується відповідними стандартами і вимогами. Але...

Пригадуєте вислів: «Добрими намірами пекло встелене». Щось подібне відбувається зараз у питаннях формування та впровадження політики «доступного транспорту».

Купуючи квиток на залізниці за таку ж вартість, як й інші пасажирів, людина з інвалідністю, подорожуючи 8–10 годин, а то і більше, в поїзді, не може скористатися туалетом та послугами нарівні з іншими.<sup>11</sup>

В Україні за офіційними даними в експлуатації знаходяться 19 вагонів для пасажирів з інвалідністю, і в кожному вагоні одне адаптоване купе з туалетом, а кількість потенційних користувачів — сотні. Отже, 19 осіб можуть скористатися «людськими» умовами. А як же подорожують всі інші люди з інвалідністю? Можна здогадатися відразу — з приниженням людської гідності, долаючи чимало проблем...

Ніби найкращі наміри мають розробники нового пасажирського спеціального вагону і наголошують на тому, що враховують потреби людей з інвалідністю. Насправді ентузіазм великий, але ідея та продукт є катастрофою для цієї групи населення та інших людей з обмеженою мобільністю.

Проектуючи «спеціальні вагони», які ніколи не зможуть задовольнити потреб значної кількості людей з інвалідністю, ми формуємо своє «недоступне» майбутнє на багато років (вагони експлуатуються 30–50 років).

Ще приклад. Наразі, для метрополітену планують випустити/закупити нові вагони, де є спеціально відведені місця для пасажирів з інвалідністю, що користуються інвалідним візком. Добрі наміри — так. Але хочеться спитати: «Хто ж зможе ними скористатися, якщо вхід до метрополітену та самі станції залишаються архітектурно недоступними?». І вся доступність вирішується на руках чергових по станціям.

Пропагування і надання «спеціальних послуг і прийняття спеціальних рішень» має бути винятком, бо вони є «спеціальними», тому більш дорожчими.

Звернемось до теми нових трамваїв та тролейбусів, які згідно з Державною цільовою програмою міського електротранспорту на період до 2017 року скоро мають з'явитися на вулицях наших міст.

Добрі наміри — так. Але, згідно з фінансовою складовою цієї програми, бачимо, що вже із самого початку були закладені кошти на транспорт, який є недоступним для людей з інвалідністю та маломобільних груп населення. Отже, знову на рівні держави формується політика транспортної недоступності в наших містах, яку потім, витративши «подвійні кошти», будемо ліквідовувати. Але ж ми багата країна і можемо собі дозволити платити двічі.<sup>12</sup>

Враховуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що добрі наміри тих, хто приймає рішення, приймають ті чи інші нормативно-правові акти, дуже часто не враховують потреби всіх пасажирів — людей з інвалідністю, батьків з дітьми,

---

<sup>11</sup> Добрі наміри транспортної політики або доступність «по-українськи» [http://blogs.lb.ua/larysa\\_bayda/232184\\_dobri\\_namiri\\_transportnoi\\_politiki.html](http://blogs.lb.ua/larysa_bayda/232184_dobri_namiri_transportnoi_politiki.html)

<sup>12</sup> Добрі наміри транспортної політики або доступність «по-українськи» [http://blogs.lb.ua/larysa\\_bayda/232184\\_dobri\\_namiri\\_transportnoi\\_politiki.html](http://blogs.lb.ua/larysa_bayda/232184_dobri_namiri_transportnoi_politiki.html)

людей похилого віку й тих, хто подорожує з важкими валізами, наших батьків, дружин, дітей.

### 5. ПРОБЛЕМА ІНФОРМАЦІЙНОЇ ДОСТУПНОСТІ

Стаття 19 Конвенції прав інвалідів зобов'язує державу-учасника сприяти у веденні самостійного способу життя людям з інвалідністю. Не дивлячись на те, що Україна ратифікувала вищезазначену Конвенцію, в державі все ж таки спостерігається систематичне порушення прав людей з інвалідністю на доступність інформації, що в свою чергу призводить до обмеження можливостей їх вільного пересування та мобільності, а отже порушує їх право на самостійний спосіб життя. Серед головних порушень відзначають відсутність дублювання у громадських місцях візуальної інформації звуковою інформацією чи інформацією, відображеною шрифтом Брайля тощо.

Зокрема, в усіх об'єктах громадського призначення має бути візуальна інформація про розташування пристосованих для людей з інвалідністю місць та послуг. Інформація має бути представлена відповідними піктограмами та символами, що застосовуються у міжнародній практиці. Розташування візуальної інформації в будівлях і спорудах повинно бути зручним для користування людьми з інвалідністю на кріслах-візках. Попереджувальну інформацію про наближення до перешкод для людей з інвалідністю з вадами зору рекомендується забезпечувати зміною кольору і фактури поверхні поля.

Водночас в Національній доповіді про становище інвалідів в Україні наголошується, що стосовно доступності для людей з інвалідністю в Україні сфери інформації та комунікацій необхідно зазначити, що на сьогодні доступність певною мірою забезпечено лише для осіб з порушенням слуху (державою на законодавчому рівні визнано дактильно-жестову мову як засіб міжособистісного спілкування та навчання інвалідів із вадами слуху, випуск новин на національному телеканалі супроводжується сурдоперекладом).

Одним із найбільш сучасних і популярних на сьогодні засобів інформації та комунікації є Інтернет. Інтернет-сайти містять найрізноманітнішу інформацію щодо освіти, можливостей працевлаштування, отримання медичних послуг тощо. Крім того, Інтернет-сайти є каналами виявлення громадської активності та побудови соціальних мереж. Однак в Україні вони залишаються майже недоступними для людей з інвалідністю.<sup>13</sup>

Потрібно зазначити, що одним із факторів, які б сприяли дотримання принципу доступності, є проведення громадських експертиз виконання затверджених державою планів заходів щодо доступності. Принаймні в тих регіонах, в яких вони відбувалися, це приносило певні результати. Як приклад, можна навести громадську експертизу у м. Рівному, яка проводилася протягом серпня-жовтня 2013 року в основному силами Рівненського обласного осередку ВМГО «Генерація успішної дії» у взаємодії з іншими зацікавленими громадськими організаціями інвалідів.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Національна доповідь про становище інвалідів в Україні [mlsp.kmu.gov.ua/document/156474/st.doc](http://mlsp.kmu.gov.ua/document/156474/st.doc)

<sup>14</sup> <http://netbaryerov.org.ua/rivnenska/1531-gromadska-ekspertiza>

## 6. ФІНАНСУВАННЯ ЗАХОДІВ, СПРЯМОВАНИХ НА РЕАЛІЗАЦІЮ ПРАВ ЛЮДЕЙ З ІНВАЛІДНІСТЮ

Інший аспект дотримання прав людей з інвалідністю — це фінансування заходів, спрямованих на реалізацію прав людей з інвалідністю (в тому числі й соціальне, матеріальне, медичне, санаторно-курортне забезпечення) та на усунення перешкод в їх реалізації.

Чинними законодавчими актами передбачена система соціального забезпечення людей з інвалідністю. Так, зокрема, цим людям виплачуються пенсії, а особам, які їх утримують, виплачується плата за їх догляд. Крім того, людям з інвалідністю надаються різноманітні пільги, зокрема, при лікуванні, придбанні медикаментів, протезуванні тощо.

Однак, як і всі соціально незахищені верстви населення в Україні, люди з інвалідністю перебувають на межі, а часто за межею бідності. Оскільки видатки на соціальні потреби фінансуються за принципом фінансових можливостей бюджету, то всі пенсії, виплати і пільги є скоріше моральною, а не матеріальною підтримкою людей з інвалідністю державою.

За інформацією офіційного сайту Державної служби статистики України, середній розмір пенсії за інвалідністю в Україні у 2013 році становить майже 1360 грн.<sup>15</sup> Залежно від причин інвалідності, групи інвалідності, страхового і трудового стажу та інших факторів розмір пенсії по інвалідності варіюється, однак у досить невеликому діапазоні. Таким чином, станом на 2013 рік, особливо враховуючи специфічні потреби, люди з інвалідністю в Україні перебувають у вкрай важкому матеріальному становищі.

З метою поліпшення становища людей з інвалідністю, 01 серпня 2012 року Постановою Кабінету Міністрів України затверджено Державну цільову програму «Національний план дій з реалізації Конвенції про права інвалідів» на період до 2020 року.

У цій програмі вказано, що на її фінансування з Державного бюджету України планується виділити 14 мільярдів гривень. Проте там же зазначено, що обсяг фінансування програми уточнюється щороку під час складання проекту Державного бюджету України на відповідний рік з урахуванням його можливостей.

Також потрібно зазначити, що В. Сушкевич, голова Комітету Верховної Ради України у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів підготував до проекту бюджету на 2014 рік пропозиції, які якраз стосувались фінансування заходів щодо реалізації прав людей з інвалідністю. Але, на жаль, більшість з цих пропозицій не було враховано, що показує відсутність достатніх фінансових ресурсів у держави на забезпечення прав людей з інвалідністю та не пріоритетність фінансування цієї сфери.

З огляду на загальний стан фінансування державою соціальних потреб в останні роки, виконання наведеної програми швидше за все виявиться недосяжною ціллю, а її положення — звичайною декларацією благородних намірів.

---

<sup>15</sup> <http://www.ukrstat.gov.ua>

**7. ДОТРИМАННЯ ВИБОРЧИХ ПРАВ ЛЮДЕЙ З ІНВАЛІДНІСТЮ**

Варто також розглянути стан дотримання виборчих прав людей з інвалідністю. Для прикладу, у зв'язку з обмеженими фізичними можливостями не всі особи з інвалідністю спроможні самотійно дістатися виборчих дільниць. Виборчі закони («Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України» та «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів») не містять якихось особливих вимог до виборчих дільниць, що забезпечували б їх доступ для людей з інвалідністю.

Як правило виборчі дільниці розташовуються в школах, клубах, інших публічних місцях. Відповідно до існуючих нормативних актів, подібні публічні заклади повинні мати пандуси та інші пристосування для людей з інвалідністю, однак насправді часто все не так, як є на папері, і не всі такі заклади належним чином пристосовані для інвалідів. Це перша перешкода на шляху людини з інвалідністю під час виборів.

В Національній доповіді про становище інвалідів в Україні зазначається, що більшість осіб з інвалідністю з вадами зору мають змогу з'явитись на виборчу дільницю. Проте вони мають труднощі у пересуванні без сторонньої допомоги, і ці труднощі є тим більшими, чим більшим є ступінь втрати зору, що фіксується встановленою групою інвалідності. Зокрема, особи з інвалідністю першої групи мають суттєві проблеми у самотійному пересуванні, тоді як особи з інвалідністю другої та третьої групи хоч і мають відповідні обмеження, однак вони є значно меншими. Рівність громадян перед законом означає їх можливість виконувати відповідні дії у рівних умовах. Тому інваліди по зору, що за станом здоров'я можуть з'явитись на виборчу дільницю, повинні мати можливість усунення тих проблем, що перешкоджають їм пересуватись.

Крім того, проблеми можуть виникнути безпосередньо під час голосування в кабінці. При заповненні та вкиданні бюлетеня до скриньки особа з інвалідністю з вадами зору повинна бути впевнена, що особа, яка надає їй допомогу, насправді реалізує її волевиявлення. Водночас забороняється контроль членів виборчої комісії за заповненням та вкиданням бюлетенів. Таким чином, виборче право особи з інвалідністю з вадами зору буде убезпечено лише тоді, коли особа, що замість неї заповнює та вкидає до скриньки виборчий бюлетень, є її довіреною особою. Отже, особа з інвалідністю з вадами зору повинна мати можливість самотійно обирати собі помічника, якому довіряє, і мати можливість заходити разом з ним до кабінки для голосування. Однак закон прямо не передбачає такої можливості, і на практиці непоодинокі випадки, коли члени виборчих комісій перешкоджають особам з інвалідністю з вадами зору заходити до кабінки для голосування разом зі своїми супроводжуючими.

Виборчий процес нерідко супроводжується оскарженням виборцями певних дій чи рішень виборчих комісій. Частим явищем, наприклад, є відсутність виборців у виборчих списках за місцем своєї реєстрації. У таких випадках фізично-повноцінній людині нелегко відстояти своє право. Важко навіть уявити з якими складнощами особи з інвалідністю можуть зіткнутися в процесі оскарження рішень чи дій виборчих комісій.

Законодавство передбачає досить короткий строк на оскарження дій чи рішень виборчих комісій — 22 години. При цьому, враховуючи непристосованість будівель,

вулиць та транспорту для потреб людини з інвалідністю, такій людині практично неможливо самотійно відстояти своє право обирати, не кажучи вже про право бути обраним.

Законодавством передбачена можливість для осіб з інвалідністю проголосувати поза межами виборчої дільниці. У такому випадку члени виборчої комісії повинні прийти до людини з інвалідністю із виборчою скринькою. Однак для того, щоб скористатися таким правом, інваліду спочатку необхідно звернутися з заявою до виборчої комісії, що в свою чергу вже може бути пов'язано з суттєвими складнощами. І знову ж таки оскарження рішення виборчої комісії про відмову у такому голосуванні для людини з інвалідністю є проблематичним.

Обов'язком працівника виборчої комісії є забезпечення рівноправної участі осіб з інвалідністю у виборчому процесі, тобто, таких же умов, як і всім виборцям, проте насправді, звичайно, слід створювати першочерговий доступ людям, яким важко вистояти в черзі та надавати відповідну допомогу тим, кому важко самотійно виконати всю процедуру отримання бюлетеня і голосування. Буква закону вимагає не так самотійного голосування, як самотійного вибору, який в особливих обставинах передбачає отримання необхідної допомоги. Це стосується незрячих виборців, нездатних самотійно скористатись брайлівським трафаретом, адже на цей час існують проблеми з його застосуванням. Шрифтом Брайля, як правило, володіють лише ті особи з інвалідністю з вадами зору, які навчались у школах для сліпих або втратили зір у молодому віці. Учні шкіл для слабозорих та люди, які втратили зір у пізньому віці, здебільшого шрифтом Брайля не володіють. Виходом із ситуації могло б стати запровадження у виборчому законодавстві стосовно виборців — осіб з інвалідністю з вадами зору спеціального інституту «довірених осіб», які повинні допомогти такому виборцю не тільки одержати виборчий бюлетень, але й ознайомити його зі змістом цього бюлетеня, безпосередньо надати допомогу у його заповненні.<sup>16</sup>

Також необхідно зауважити, що наявність певних законодавчих норм щодо забезпечення реалізації виборчих прав осіб з інвалідністю є недостатнім, особливо коли йдеться про осіб з інвалідністю з вадами зору та слуху. Так, жодним законодавчо-нормативним актом не передбачено запровадження для інвалідів з порушенням слуху обов'язкового титрування та перекладу на жестову мову (сурдоперекладу) передвиборчої агітації на телебаченні.

Для осіб з інвалідністю з вадами зору, насамперед, недоступними є законодавчі акти та офіційні повідомлення, що регулюють проведення виборів, передвиборча інформація, що розміщується на виборчих дільницях і адресується усім виборцям. Відсутність рівного доступу до цієї інформації створює перешкоди для вільного і свідомого волевиявлення інвалідів по зору, що суперечить принципам рівності всіх громадян при здійсненні їх виборчих прав.<sup>17</sup>

Отже, виборче законодавство України не враховує всіх потреб людей з інвалідністю. Попри намагання законодавців врахувати потреби цих людей, реалізація людьми з інвалідністю свого права обирати і бути обраним є вкрай ускладненою.

---

<sup>16</sup> Національна доповідь про становище інвалідів в Україні [mlsp.kmu.gov.ua/document/156474/st.doc](http://mlsp.kmu.gov.ua/document/156474/st.doc), Забезпечення виборчих прав громадян з вадами зору // Режим доступу: <http://www.just.gov.ua/content/303/>

<sup>17</sup> Національна доповідь про становище інвалідів в Україні [mlsp.kmu.gov.ua/document/156474/st.doc](http://mlsp.kmu.gov.ua/document/156474/st.doc)

## 8. ТРУДОВІ ПРАВА ЛЮДЕЙ З ІНВАЛІДНІСТЮ

Не відзначаються особливим захистом і трудові права людей з інвалідністю. Так, Законом України «Про основи соціальної захищеності інвалідів» передбачена квота для інвалідів на підприємствах у розмірі 4% від штатної чисельності працівників, а якщо кількість працівників від 8 до 25 працівників, то в штаті має бути щонайменше одна людина з інвалідністю.

Але на сьогодні законодавчо не врегульовано питання здійснення контролю за нарахуванням та сплатою роботодавцями адміністративно-господарських санкцій та пені за невиконання нормативу. Відповідно до Положення про Фонд соціального захисту інвалідів, затвердженого наказом Мінсоцполітики від 14 квітня 2011 р. № 129, Фонд соціального захисту інвалідів вже не має повноважень щодо проведення перевірок за додержанням законодавства з питань зайнятості та працевлаштування інвалідів, а у Держкомпраці ще відсутні законодавчо визначені повноваження щодо здійснення контролю за нарахуванням та сплатою роботодавцями адміністративно-господарських санкцій та пені за невиконання нормативу.<sup>18</sup>

Водночас, обов'язкову квоту для людей з інвалідністю на підприємствах працевлаштування легко обходять, створюючи посади для людей з інвалідністю без фактичного їх допуску до праці. Ці посади існують тільки на папері, а таким працівникам щомісяця виплачують певну грошову суму в якості компенсації. Таким чином і вовки ситі і вівці цілі. Однак при цьому не відбувається залучення людей з інвалідністю до праці, а отже, і до повноцінного життя.

Така ситуація цілком зрозуміла. Роботодавці намагаються зекономити та не мати проблем з законом. Для працевлаштування людини з інвалідністю, роботодавці повинні створити належні умови праці, адаптувати вже існуючі виробничі потужності та робочі місця, що пов'язано з певними витратами, яких вони і намагаються уникнути.

Отже, існуючий механізм реалізації права людини із інвалідністю на працю не здатен залучити їх до реальної праці та соціального життя, а роботодавців змусити працевлаштовувати людей з інвалідністю. У такій ситуації варто було б відійти від примусу роботодавців, натомість потрібно заохочувати останніх створювати робочі місця для осіб з інвалідністю.

Крім того, необхідно звернути увагу на той факт, що в нашій державі наявні перешкоди для вільного доступу до ринку праці осіб з інвалідністю з вадами слуху, які мають технічну та/або професійну кваліфікацію. Так, наказом МОЗ від 21 травня 2007 р. № 246 встановлені обмеження здоров'я, наявність яких не дозволяє працювати на певних посадах або професіях. Особам відповідної категорії не дозволяється, наприклад, працювати в цехах та на виробництвах, які мають виробничі шуми чи вібрації, а також з машинами і механізмами, які мають рухливі частини. Однак такі обмеження не відповідають міжнародним нормам і стандартам. У зв'язку з наявністю названих обмежень особи з інвалідністю з вадами слуху, які мають спеціальну технічну освіту, не можуть працювати за фахом на металообробних, деревообробних та інших підприємствах і змушені працювати на роботах, які не вимагають кваліфікації (двірник, при-

---

<sup>18</sup> Національна доповідь про становище інвалідів в Україні [mlsp.kmu.gov.ua/document/156474/st.doc](http://mlsp.kmu.gov.ua/document/156474/st.doc)

биральниця, пакувальник тощо). Таким чином, з метою забезпечення реалізації права глухим особам, які мають спеціальну професійну або технічну освіту, працювати за отриманим фахом, необхідно внести зміни до вищевказаного наказу МОЗ, усунувши існуючі в ньому заборони (за умов установаження відповідних засобів та усунення ризиків життю цієї категорії осіб з інвалідністю на відповідних виробництвах).

Також, слід констатувати той факт, що в Україні на державному рівні не впроваджуються активні заходи щодо розвитку для людей з інвалідністю надомної форми організації праці. Однак варто зауважити, що багато інвалідів бажають працювати саме на таких умовах. Так, проведене у 2010 р. фахівцями науково-дослідного інституту соціально-трудова відносин соціологічне опитування майже 3000 тисяч осіб з інвалідністю свідчить про те, що для 54,3% з них відсутність на ринку праці роботи на умовах гнучких форм та режимів організації праці є бар'єром для їхньої інтеграції до трудового життя.

Слід констатувати той факт, що в Україні на сьогодні жодної інформації щодо суб'єктів господарювання, що використовують надомну працю, в офіційних статистичних даних не існує. Немає також даних про чисельність зайнятих на надомних робочих місцях за категоріями працівників (пенсіонери, люди з інвалідністю, жінки, молодь тощо). Таким чином, проаналізувати обсяги застосування надомної праці серед людей з інвалідністю у ринковій економіці України на сьогодні неможливо.

В Україні законодавством не передбачено жодного положення, що стимулює вітчизняних роботодавців до започаткування або поширення використання надомної форми організації праці. Не ратифіковано Україною також базовий міжнародний документ у цій сфері — Конвенцію МОП № 177 «Про надомну працю» (1996 року). Поряд із цим необхідно прийняти оновлене Положення про надомну працю, яке регулюватиме трудові відносини з цією категорією працівників, організацію та умови їх праці, оплату праці, відпустки, соціальне страхування, а також передбачатиме пільги тим роботодавцям, які використовують надомну працю, та включатиме орієнтовний перелік робіт, рекомендованих для виконання в надомних умовах.<sup>19</sup>

## 9. ПРАВО НА ОСВІТУ

У ст. 53 Конституції закріплене право кожного на освіту.

Гарантії права на освіту для усіх без виключення громадян України, у тому числі людей з інвалідністю, закріплені також у таких базових документах з питань освіти, як закони України «Про освіту», «Про дошкільну освіту», «Про загальну середню освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про вищу освіту», «Про охорону дитинства».

Крім зазначених вище документів право на освіту безпосередньо для людей з інвалідністю закріплено також у спеціальних законодавчих актах з питань соціального захисту та реабілітації людей з інвалідністю — законах України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» та «Про реабілітацію інвалідів в Україні». Таким чином, можна констатувати той факт, що в Україні на законодавчому рівні визнане

---

<sup>19</sup> Національна доповідь про становище інвалідів в Україні [mlsp.kmu.gov.ua/document/156474/st.doc](http://mlsp.kmu.gov.ua/document/156474/st.doc)



право людей з інвалідністю на освіту на основі рівності можливостей з іншими громадянами.

Чисельність дітей з інвалідністю досягає 6,1% від загальної чисельності людей з інвалідністю. В Україні щороку понад 18 тисяч дітей стають інвалідами.

Впродовж останніх років ведеться розмова та впроваджуються кроки щодо реалізації в державі інклюзивної освіти, де кожна дитина з інвалідністю має змогу разом з іншими дітьми відвідувати дитячий садок, школу, нарівні із іншими здобувати якісну середню та вищу освіту.

Станом на 2013 рік цей проект реалізують 20 експериментальних закладів освіти, які налічують 49 експериментальних груп. 178 дітей з особливими потребами здобувають знання у класах інтегрованого навчання, на базі чотирьох інститутів післядипломної освіти реалізуються проблемно-тематичні курси. 393 педагогічні працівники пройшли курс навчання за програмою «Залучення дітей з особливими потребами».

За статистичними даними у 2012–2013 навчальному році функціонувало 380 спеціальних загальноосвітніх навчальних закладів, де навчались 45 357 учнів з особливими освітніми потребами, у тому числі 12 742 дитини з інвалідністю, зокрема:

- 328 спеціальних шкіл-інтернатів із контингентом у 39 682 учні;
- 32 навчально-реабілітаційні центри, де навчались та отримували комплексні реабілітаційні послуги 4987 дітей з особливими освітніми потребами, зумовленими складними вадами розвитку;
- 20 спеціальних шкіл з продовженим днем, у яких здобували освіту за місцем свого проживання 688 дітей з порушеннями розвитку.

Крім того, 5675 таких дітей навчались у 508 спеціальних класах загальноосвітніх шкіл.

Поступово розвивається і вдосконалюється й нормативно-правова база, орієнтована на впровадження інклюзивного навчання. На сьогодні створено новий Державний стандарт початкової загальної освіти для дітей з особливими освітніми потребами, що забезпечить дітям (з порушеннями зору, слуху, з мовними порушеннями, з розумовою відсталістю, затримкою психічного розвитку, дитячим церебральним паралічем) рівні можливості для отримання ранньої корекційної допомоги, здобуття якісної освіти (Постанова КМУ від 21 серпня 2013 р. № 607).

Проте, незважаючи на пошкваллення роботи із запровадження інклюзивної освіти й певні успіхи на цьому шляху, є чимало перешкод для її успішного розвитку. Головним негативним чинником є брак фінансування інклюзивної освіти. Окремого фінансування освіти для дітей з особливими потребами немає і його не закладено в бюджет. Унаслідок цього постає проблема недостатнього матеріально-технічного та кадрового забезпечення загальноосвітніх навчальних закладів.

Станом на 1 грудня 2012 р. лише 20,0% від загальної кількості навчальних закладів системи освіти є доступними для дітей з інвалідністю. Забезпечення повної доступності навчальних закладів потребує значних коштів.

Однією з основних проблем у сфері освіти дітей з інвалідністю є також відсутність послідовності в наданні освітніх та реабілітаційних послуг на всіх рівнях навчально-виховного процесу з обов'язковою психолого-педагогічною, медичною та фізичною реабілітацією. Сьогодні відсутня і класифікація психофізичних порушень, що визна-

чала б, з якими порушеннями діти можуть приходити до загальноосвітнього навчального закладу.

Реалізація в нашій державі права на освіту дітей з інвалідністю відбувається в основному в закритих установах: спеціальних дошкільних закладах, школах інтернату типу, реабілітаційних центрах, що гальмує особистісний розвиток і обмежує коло спілкування таких дітей. Відповідно, дуже малий відсоток людей з інвалідністю стають студентами вузів, коледжів, училищ.

Окрім об'єктивних чинників, інтегрування дітей-інвалідів у суспільство ускладнює невідповідність суспільства до їх сприйняття. Спостерігаються непоодинокі випадки, коли дітям з інвалідністю відмовляють у прийнятті до навчального закладу через упереджене ставлення до них керівників навчальних закладів. З другого боку, до дітей з особливими освітніми потребами часто виявляють надмірну турботливість, що відповідно до європейських стандартів не є рівністю умов. Водночас залишається низьким рівень поінформованості суспільства про інклюзивну систему освіти.

У сільській місцевості охоплення дітей з інвалідністю дошкільною освітою знаходиться не на належному рівні через майже повну відсутність дошкільних груп спеціального призначення (компенсуючого типу).

Для забезпечення реалізації освітніх прав дітей з інвалідністю надзвичайно важливою виступає (нарівні з дошкільною та загальною середньою освітою) галузь професійно-технічної освіти. Наразі відсоток учнів ПТНЗ з особливими освітніми потребами становить 1,4% від загальної кількості учнів. Навчання учнів з особливими освітніми потребами у ПТНЗ переважно здійснюється в загальних групах разом з іншими учнями. Однак є випадки, коли таке навчання неможливе. У таких випадках створюються спеціальні групи, для яких розробляються навчальні плани зі збільшенням терміну навчання, залежно від типу і важкості захворювання та складності навчального матеріалу. У ПТНЗ, де створені спеціальні групи для навчання молоді з особливими освітніми потребами, обладнано навчальні класи та навчально-виробничі майстерні, які забезпечені роздатковими, дидактичними, інформаційними, ілюстративними матеріалами тощо.

Заслужує на увагу досвід співпраці Міжрегіонального вищого професійного училища зв'язку м. Києва з Київською загальноосвітньою спеціальною школою-інтернатом № 5 для сліпих дітей імені Я. П. Батюка. Завдяки співпраці названих закладів розроблено дві експериментальні програми за професією «Оператор комп'ютерного набору». Навчання проводиться на комп'ютерах, які адаптуються до специфіки їх використання учнями з порушеннями зору.

Водночас потрібно зазначити, що завдяки наданню законодавством України людям з інвалідністю низки певних пільг при вступі до ВНЗ, а також через підвищення власного усвідомлення важливості здобуття вищої освіти самими людьми з інвалідністю, їхня чисельність у ВНЗ України постійно зростає. Так, якщо у 2007–2008 навчальному році у ВНЗ I–IV рівня акредитації навчалося 12 262 студенти-інваліди, то у 2012–2013 навчальному році — майже у 1,5 рази більше (18 825 студентів-інвалідів). Це становить 0,87% від загальної чисельності студентів вищих навчальних закладів.

За даними Єдиної державної електронної бази з питань освіти, у 2013 році до ВНЗ I–IV рівнів акредитації всіх форм власності та підпорядкування зараховано на навчання інвалідів I та II груп та дітей-інвалідів віком до 18 років, яким не протипоказа-

не навчання за обраним напрямом (спеціальністю), — понад 5,3 тис. осіб, що складає 1,4% від усіх зарахованих.

## 10. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Забезпечити виконання (включаючи відповідне фінансове забезпечення) Національного плану дій з реалізації Конвенції про права інвалідів;

2. Розробити та прийняти зміни до законодавства з метою приведення його у відповідність з вимогами Конвенції ООН про права інвалідів. Існує необхідність закріплення практичних механізмів реалізації основних «стандартів» в сфері захисту прав інвалідів;

3. З метою забезпечення ефективного доступу до медичних послуг людей з інвалідністю прискорити прийняття Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування». Запровадити консультації для жінок з інвалідністю та сімей, де виховується дівчинка з інвалідністю, з питань інвалідності, репродуктивного здоров'я. Забезпечити існування архітектурної доступності цих консультацій, із врахуванням проблематики жінок із опорно-руховими захворюваннями, зору, слуху;

4. Необхідними є зміни на рівні конституційного законодавства України, адже терміни «рівність» (існує в конституційному законодавстві) і «недискримінація» по відношенню до інвалідів не є ідентичними і суттєво відрізняються за змістом;

5. Розробити заходи Міністерства охорони здоров'я, у яких передбачити механізми стимулювання, у тому числі й фінансового характеру, щодо психосоціального та реабілітаційного підходів лікування осіб з психічними розладами;

6. Розвивати систему інклюзивної освіти, враховуючи підвищення кваліфікації викладачів, визначити джерела та обсяги необхідного фінансування з боку держави. Забезпечити видання підручників для дітей з вадами зору, нечуючих, з розумовими порушеннями. Вжити належних заходів для залучення до роботи в сфері освіти осіб з інвалідністю;

7. Забезпечити використання принципів доступності, універсального дизайну, розумного пристосування, що враховує індивідуальні потреби в навчальних закладах;

8. Забезпечити спеціальну підготовку і перепідготовку педагогічних кадрів з питань інвалідності, інклюзивного навчання, супроводу дітей з інвалідністю, створення безбар'єрного середовища навчальних закладів;

9. Впровадити систему моніторингу та оцінки впровадження інклюзивного навчання, дані моніторингу зробити відкритими для громадськості;

10. Залучати громадські організації людей з інвалідністю до процесу прийняття рішень, що стосуються реалізації права на освіту;

11. Забезпечити виконання законодавства України щодо складання індивідуальних програм реабілітації для кожної особи, яка має інвалідність;

12. Розробити ефективний механізм забезпечення людей з інвалідністю технічними засобами реабілітації та виробами медичного призначення, а також порядок грошової компенсації на самостійне забезпечення такими засобами. Ефективний ме-

ханізм має базуватися на засадах адресності, доцільності, раціональності та ефективності;

13. Забезпечити право на працю людей з інвалідністю. Зокрема, розробити та впровадити інститут професійного асистента фахівця з інвалідністю при здійсненні ним професійної діяльності для забезпечення рівних можливостей при реалізації права на зайнятість;

14. Забезпечувати деінституалізацію та автономне проживання у громаді із комплексною підтримкою громадян з інвалідністю, які потребують постійного стороннього догляду та нагляду, поступово зменшуючи кількість інтернатних установ і розвиваючи систему закладів у громаді для проживання з підтримкою 8–16 повнолітніх громадян з інвалідністю;

15. Здійснювати поступове реформування системи опіки та піклування над громадянами з інвалідністю, які не розуміють значення своїх дій та їх наслідків, зняти обмеження економічних, зокрема майнових, політичних та інших прав названих осіб з інвалідністю, у тому числі передбачених статтею 70 Конституції України та Статтею 32 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні»;

16. Розпочати впровадження системи підтриманого прийняття рішень із забезпеченням кваліфікованих асистентів для осіб з інвалідністю, які не розуміють значення своїх дій та їхніх наслідків;

17. Внести зміни у чинне законодавство відповідно до зобов'язань за статтею 29 КПП з метою усунення дискримінації та створити такі умови, коли люди з інвалідністю зможуть повною мірою брати участь у політичному та суспільному житті;

18. Забезпечити контроль за виконанням чинного законодавства з метою недискримінації осіб з інвалідністю під час виборчого процесу;

19. Впровадити концепцію універсального дизайну з метою забезпечення людям з інвалідністю доступу до усіх аспектів політичного та суспільного життя;

20. Забезпечити підготовку посадових осіб, які відповідальні за проведення виборчого процесу, а також тих, хто несе відповідальність за моніторинг виборчих дільниць, з питань інвалідності, спілкування з людьми різних нозологій, з питань обладнання виборчих дільниць, доступу до інформації тощо;

21. Внести зміни у чинне законодавство України з питань гендерної рівності з метою врахування потреб осіб з інвалідністю;

22. Впровадити громадський контроль за становищем дівчаток та жінок з психічними та розумовими порушеннями, які знаходяться у соціальних закладах опіки;

23. Забезпечити створення системи захисту від жорстокого поводження відносно жінок з інвалідністю, які перебувають у психіатричних установах та інших інституціоналізованих закладах;

24. Забезпечити надання якісних медичних послуг жінкам з інвалідністю, що відповідають індивідуальним потребам у сфері охорони здоров'я. Проводити для персоналу медичних закладів навчання з питань існуючих потреб жінок з інвалідністю та етики спілкування;

25. Сприяти створенню позитивного образу жінки з інвалідністю у засобах масової інформації;

26. Запровадити заходи з метою активного залучення жінок з інвалідністю до працевлаштування у сфері освіти, соціальної політики, охорони здоров'я;

## XVIII. ПРАВА ЛЮДЕЙ З ІНВАЛІДНІСТЮ

---

27. Внести зміни у чинне законодавство згідно зі стандартами КПІ щодо забезпечення права на доступ до інформації людей з інвалідністю;

28. Ввести дієвий контроль за виконанням чинного законодавства та ст. 21 КПІ щодо реалізації права осіб з інвалідністю на доступ до інформації;

29. Зобов'язати центральні та місцеві органи влади використовувати при комунікації з людьми з інвалідністю способи та формати, що сприяють доступу до інформації, здійснюючи адаптацію інформаційних продуктів та інформування щодо отримання публічних послуг;

30. Вжити заходів адміністративного та заохочувального характеру через використання механізмів діалогу, соціальної відповідальності щодо поширення інформації приватним сектором у форматах та способах, доступних для людей з інвалідністю;

31. Вжити заходів із стимулювання розвитку ринку аудіо книг, підтримки видань абеткою Брайля, підтримки адаптації інформації з застосуванням методу «спрощеного читання» у культурно-просвітніх установах;

32. За участі організацій людей з інвалідністю запровадити стандарти щодо форм, критеріїв та часу титрування та сурдоперекладу програм (інформаційних блоків, офіційної інформації, дитячих та юнацьких програм, правової інформації та повідомлень охорони здоров'я) як для державних, так і комерційних телевізійних мовників, вжити заходів (у тому числі позитивного стимулювання) щодо адаптації в електронний формат та доступу незрячих до паперових видань;

33. Забезпечити використання нових технологій з метою незалежності та самостійності людей з інвалідністю у реалізації їх права на інформацію;

34. Сприяти запровадженню принципів універсального дизайну до нових розробок у сфері інформаційних та комунікаційних технологій.

---

---

## XIX. ЕКОЛОГІЧНІ ПРАВА

### 1. ПРАВО НА БЕЗПЕЧНЕ ДОВКІЛЛЯ

Звиклим за останні роки стало те, що офіційна інформація про стан екологічної безпеки оприлюднюється із запізненням та є не завжди об'єктивною. За таких умов складно робити обґрунтовані висновки про дотримання права на екологічну безпеку та адекватність системи державної екологічної політики існуючим загрозам природного та техногенного характеру.

Дедалі частіше можна стикатися з фактами, котрі свідчать, що державні структури, призначенням яких є здійснення моніторингу довкілля, втратили контроль за поточною ситуацією. Так, ЕГО «Зелений Світ» адресувало Мінприроди інформаційного запита, у якому пропонувалося повідомити про стан утилізації токсичного компонента ракетного палива типу «меланж», що зберігався у кількості 16 тисяч тон на кількох військових базах у різних регіонах України. Ця діяльність представлялася впродовж останніх років, як один з найбільш успішних проектів, що реалізуються за підтримки Координатора економічної та екологічної діяльності ОБСЄ — оптимістичні повідомлення про хід розвантаження оборонних об'єктів від небезпечної речовини не раз з'являлися у офіційних повідомленнях та різних ЗМІ<sup>2</sup>. Відповідь Мінприроди свідчить про те, що головне природоохоронне відомство не володіє достовірною інформацією про хід виконання цього резонансного проекту. Для того, аби з'ясувати справжній стан справ, ЕГО «Зелений Світ» довелося надіслати ще кілька запитів, у тому числі до Міноборони та місцевих адміністрацій.<sup>3</sup>

Мінприроди втратило спроможність контролювати ситуацією у регіонах через послідовне руйнування системи державної екологічної політики, яке відбувається впродовж останніх років. Саме 2013 рік позначився стрімким поглибленням руйнівних тенденцій. Урядовою постановою, ухваленою на виконання президентської адмінреформи та одного з одіозних «законів депутата Мірошниченка»<sup>4</sup>, 18 травня було ліквідовано усі територіальні підрозділи міністерства<sup>5</sup>. Частину колишніх повноважень управлінь Мінприроди передано новоствореним департаментам екології

---

<sup>1</sup> Розділ «Екологічні права» розроблений Олександром Степаненком, членом Правління УГСПЛ, виконавчим директором ЕГО «Зелений світ», головою ГО «Гельсінська ініціатива — XXI».

<sup>2</sup> <http://www.osce.org/uk/ukraine/70253>

<sup>3</sup> Запит на інформацію ЕГО «Зелений Світ» № 06-11 від 21 листопада 2013 р., адресований Міністру екології та природних ресурсів України Проскуракову О. А. — <http://greenworld.in.ua/news/1393440198>

<sup>4</sup> <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5456-17>

<sup>5</sup> Постанова Кабінету Міністрів від 13 березня 2013 р. № 159 «Про ліквідацію територіальних органів Міністерства охорони навколишнього природного середовища» — <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/159-2013-%D0%BF>

та природних ресурсів обласних держадміністрацій (ОДА). Формально далеко не усі новостворені департаменти стали правонаступниками ліквідованих управлінь Мінприроди, далеко не усі фахівці залишилися у галузі, до штатного розкладу районних держадміністрацій не передбачено включення жодної посади фахівця, відповідального за реалізацію екополітики.

Тобто впродовж року відбулася безпрецедентна втрата інформації, кадрового потенціалу й досвіду, накопиченого за десятиліття природоохоронної діяльності. За оцінкою Національного екологічного центру України (НЕЦУ)<sup>6</sup> цей крок став апофеозом удаваного «покращення» у природоохоронній політиці, що може завершитися повним її крахом.

Єдиним слушним аргументом, котрий висловлювали ініціатори поширення адмінреформи на територіальні підрозділи Мінприроди, було твердження про необхідність ІНТЕГРАЦІЇ ЕКОПОЛІТИКИ у діяльність місцевих органів влади. Справді, законом про стратегію екополітики України до 2020 року<sup>7</sup> передбачено, що положення стратегії належить ІНТЕГРУВАТИ в регіональні програми соціально-економічного розвитку та деталізувати у формі регіональних планів дій з охорони довкілля. Що ж маємо в результаті реформування? Де можна ознайомитися із згаданими програмами і планами? Впродовж року ЖОДНА з ОДА не оприлюднила у офіційних ЗМІ та не представила на пленарному засіданні відповідної ради власного звіту про виконання регіональної програми охорони довкілля, що є її конституційним обов'язком (стаття 119). На ЖОДНОМУ з офіційних веб-порталів ОДА немає чинної обласної програми охорони довкілля, або проекту такої програми, або проекту регіонального плану дій, або повідомлення про можливість участі громадян у обговоренні проекту. У програмах соціально-економічного розвитку областей (тих, що оприлюднені), як і у попередні роки, не можна помітити ознак переходу до принципів сталого розвитку, який передбачає при стратегічному плануванні ІНТЕГРАЛЬНУ оцінку економічних, соціальних та екологічних чинників та наслідків. Зрештою Кабміном<sup>8</sup> було ліквідовано ще й Національну раду із сталого розвитку України.

Про динаміку змін у стані довкілля, обсягах природокористування, про діяльність новостворених при ОДА департаментів екології у багатьох випадках не відомо майже нічого. Так, наприклад на офіційних веб-сторінках департаментів Дніпропетровської<sup>9</sup>, Донецької<sup>10</sup>, Харківської<sup>11</sup> та багатьох інших ОДА була присутня лише інформація про процедурні питання роботи та контакти посадових осіб.

Через суттєву втрату пріоритетності екополітики у діяльності Уряду виявилися «замороженими» цілі напрямки природоохоронної діяльності. Так у аналітичному ог-

<sup>6</sup> <http://necu.org.ua/18-travnnya-den-ekolohichnoho-trauru/>

<sup>7</sup> Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» — <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>

<sup>8</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2013 р. № 180 «Про ліквідацію деяких консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України»

<sup>9</sup> <http://www.adm.dp.ua/OBLADM/Obldp.nsf/b07122b559dbcb50c22572ba0052a791/3535a0ed18949900c2257b88005a5053?OpenDocument>

<sup>10</sup> <http://donoda.gov.ua/?lang=ua&sec=02&iface=ODA&cmd=details&args=id:830>

<sup>11</sup> <http://kharkivoda.gov.ua/en/mainmenu/index/id/999>

ляді з проблематики природно-заповідної справи, розробленому групою авторитетних природоохоронних організацій (НЕЦУ, МБФ «Екологія. Право. Людина», «Печеніги» та ін.) відзначено, що після нетривалого проміжку часу у 2008–2010 роках, коли спостерігався найбільший сплеск у розвитку заповідних територій, нині триває різкий занепад галузі, охарактеризований ними, як «льодовиковий період». У ході земельної реформи кількість територій, придатних для розвитку екомережі та заповідних об'єктів, які залишились у державній власності, катастрофічно скоротилась. Створення нових заповідних територій зустрічає спротив на всіх рівнях погодження. Документація багатьох створених об'єктів природно-заповідного фонду (ПЗФ) втрачена. Справа розвитку заповідної справи, по суті, стала ініціативою громадських організацій, свідомих науковців та інерцією виконання обов'язку нечисленними держслужбовцями.<sup>12</sup> Наслідки цього процесу для збереження екологічної безпеки на території країни, громадського здоров'я та реалізації екологічних прав є непередбачуваними.

Занепад екополітики в Україні відобразився у міжнародних оцінках. Так за Індексом екологічної ефективності (EPI, Environmental Performance Index), який обчислювався у 2012 році «Центром екологічної політики та права» при Єльському університеті спільно з Колумбійським університетом та Світовим економічним форумом, Україна посіла 102-у позицію серед 132 країн світу<sup>13</sup>.

За визнанням експертів Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті (НІСД), з упевненістю можна стверджувати, що в Україні зберігається енерго- та ресурсозатратна структура розвитку з ресурсоемністю ВВП, яка в 3–4 рази перевищує середньоєвропейський рівень, що негативно впливає на стан довкілля і громадського здоров'я. Продовження розвитку за такою моделлю може призвести до подальшого зниження ефективності природокористування та формування ще більш масштабних екологічних загроз.<sup>14</sup>

## 2. ПРАВО ДОСТУПУ ДО ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Впродовж року Мінприроди не оприлюднило Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища. Остання доповідь, з якої можна почерпнути узагальнену інформацію про стан довкілля в Україні, датована 2011 роком.<sup>15</sup> Оприлюднення щоквартальних інформаційно-аналітичних оглядів стану довкілля припинилося ще раніше<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> [http://epl.org.ua/uploads/media/EPL\\_17\\_18\\_for\\_web.pdf](http://epl.org.ua/uploads/media/EPL_17_18_for_web.pdf)

<sup>13</sup> <http://epi.yale.edu/epi2012/rankings> EPI — метод кількісної оцінки та порівняльного аналізу екологічної політики держав світу, що базується на цілях Декларації тисячоліття 2000 року та обчислюється на основі показників стану природних ресурсів, життєздатності екосистем, екобезпеки та впливу чинників довкілля на громадське здоров'я.

<sup>14</sup> «Аналіз тенденцій і характеру змін стану навколишнього середовища в Україні в контексті європейської інтеграції». Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень — грудень 2013 р. — <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Zminy2014-244f0.pdf>

<sup>15</sup> <http://www.menr.gov.ua/index.php/dopovidi>

<sup>16</sup> <http://www.menr.gov.ua/index.php/dopovidi/infooglyad>



Лише під примусом судового рішення, ухваленого минулого року за позовом МБФ «Екологія. Право. Людина» (ЕПЛ), Мінприроди розпочало розміщати на власному веб-порталі висновки державних екологічних експертиз за 2009–2011 роки<sup>17</sup>. Минув рік: оприлюднена минулоріч інформація була вибірково видалена з сайту міністерства у процесі його «оновлення», практику розміщення висновків експертиз знову припинено. Сьогодні у відповідному розділі офіційного веб-порталу міністерства відсутні висновки державних екологічних експертиз<sup>18</sup>. Схоже, що засадничі положення закону «Про екологічну експертизу» про гласність екологічної експертизи остаточно забуті міністерством. Що, як не корупційний інтерес, є причиною такої «забудькуватості»?

Запізнювався із узагальненням екологічної інформації й Держкомстат України.<sup>19</sup> Його статистичний збірник «Довкілля України» цього року не було видано. Щорічна доповідь МОЗ про стан здоров'я населення України та санітарно-епідемічну ситуацію у 2013 році також не з'явилася. Відсутня актуальна інформація про вплив чинників довкілля на стан громадського здоров'я на офіційних веб-порталах МОЗ та його служб, тоді як міністерство у контексті власних повноважень повинно здійснювати моніторинг довкілля.<sup>20</sup> На веб-порталі МНС України можна віднайти доповідь про стан природної та техногенної безпеки за 2012 рік<sup>21</sup>. Відповідно до ст. 2 закону «Про прокуратуру» Генпрокуратура надала Верховній Раді інформацію про стан законності у державі за 2012 рік,<sup>22</sup> однак якість цієї інформації традиційно була невисокою.

### 3. ПРАВО УЧАСТІ В ПРИЙНЯТТІ РІШЕНЬ З ПИТАНЬ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ДОВКІЛЛЯ

Впродовж року тривали протести проти безвідповідальних дій влади щодо прискореної реалізації проектів розробки нетрадиційних газів методом гідророзриву (фрекінгу) без проходження процедур оцінки впливу таких проектів на довкілля. Так 22 вересня у Харкові відбувся «Великий антифрекінговий марш». Активісти збирали підписи під зверненням до Верховної Ради, Кабміну України, Харківської обласної ради, в якому вимагали: скасувати рішення обласної ради від 17 січня щодо угоди з компанією «Шелл» про розподіл вуглеводнів, які видобуватимуться у межах ділянки «Юзівська», оприлюднити текст договору з «Шелл», виконати рекомендації слухань у парламентському комітеті з екополітики від 4 липня та ін.<sup>23</sup>

Природоохоронні громадські організації продовжували критикувати позицію Уряду М. Азарова та Верховної Ради у справі прийняття рішень щодо будівництва енергоблоків № 3 і 4 Хмельницької АЕС (ХАЕС) без врахування громадської думки. Серед основ-

<sup>17</sup> <http://epl.org.ua/novini/anons/backPid/393/article/5431/>

<sup>18</sup> <http://www.menr.gov.ua/index.php/reports/330-viddil-derzhavnoi-ekolohichnoi-ta-heolohichnoi-ekspertyzy>

<sup>19</sup> <http://www.ukrstat.gov.ua/>

<sup>20</sup> <http://www.dsesu.gov.ua/ua/sanepidsituatsiya/sanepidsytuatsiia-v-ukraini>

<sup>21</sup> Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2012 році — <http://www.mns.gov.ua/content/nasdopovid2012.html>

<sup>22</sup> [http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?\\_m=publications&t=rec&id=117906#](http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?_m=publications&t=rec&id=117906#)

<sup>23</sup> <http://www.zfront.org/harkiv-velika-antifrekingova-hoda/#more-11776>

них проблем реалізації проекту вони відзначають поглиблення енергетичної залежності від Росії, прямі негативні екологічні наслідки, порушення національного законодавства та міжнародних угод, зокрема, Оргуської конвенції та конвенції Еспо. Проблеми, пов'язані з реалізацією проекту ХАЕС 3–4, громадські організації «Еко клуб» та Національний екологічний центр України (НЕЦУ) виклали у формі спеціальної аналітичної доповіді<sup>24</sup>.

Як відомо, порушення норм Конвенції Еспо у процесі реалізації проекту ХАЕС 3–4 розглядаються Комітетом конвенції з питань імплементації за зверненням білоруської НДО<sup>25</sup>. Проведення консультацій із зачепленими країнами, сторонами Конвенції Еспо, може призвести до необхідності врахування їхніх зауважень. Частина зауважень все ще може бути врахована на подальших етапах проектування. Водночас, якщо зауваження стосуватимуться розміщення ядерної установки чи обраної технології, врахувати їх буде неможливо. Про повне дотримання вимог конвенції не йдеться, оскільки рішення про розміщення, проектування та будівництво було прийняте ще у 2012 році — конвенція ж вимагає проведення оцінки впливу на довкілля у транскордонному контексті, міжнародних консультацій за участі громадськості ще до прийняття рішень<sup>26</sup>.

Варто звернути увагу й на те, що розвиток «екологічної демократії» є одним із зобов'язань України у контексті підписання Угоди про асоціацію з ЄС. Питанням охорони довкілля та сталого розвитку присвячений цілий розділ проекту Угоди (№ 6). Стаття 366 Угоди, зокрема, передбачає запровадження постійного діалогу з громадськістю з питань охорони довкілля. У зв'язку з цим експерти українських НДО оцінили лише на «задовільно» рівень участі громадськості у процесі ухвалення рішень з питань довкілля — за їхньою оцінкою українські громадяни загалом залучаються до цього процесу лише епізодично<sup>27</sup>.

#### 4. ПРАВО ДОСТУПУ ДО ПРАВОСУДДЯ З ПИТАНЬ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ДОВКІЛЛЯ

В умовах систематичного невиконання державою її конституційного обов'язку бути гарантом забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України питання захисту екологічних прав в судах набувають особливо актуального значення. Попри загалом невелику кількість виграних судових справ упродовж року громадські організації створили низку успішних прецедентів.

Львівський апеляційний господарський суд своїм рішенням залишив у силі рішення суду першої інстанції за позовом ЕПЛ до ДП «Соренсен і Хаар» у справі про доступ

---

<sup>24</sup> Аналітичний документ «Спорудження енергоблоків № 3 і 4 Хмельницької АЕС: роль Верховної Ради України»: <http://www.ecoclubrivne.org/files/ХАЕС3,4.pdf>.

<sup>25</sup> Information form submitted by non-governmental organization, Ecohome, of Belarus, to the Committee on 5 November 2012 regarding the construction of two nuclear reactors in Ukraine — <http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/environmental-impact-assessment/areas-of-work/review-of-compliance/information-from-other-sources.html>

<sup>26</sup> «Як забезпечити дотримання конвенції Еспо у ядерній сфері України». Аналітичний документ. Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля» [http://www.rac.org.ua/fileadmin/user\\_upload/documents/ppapers/espo\\_nuclear\\_web.pdf](http://www.rac.org.ua/fileadmin/user_upload/documents/ppapers/espo_nuclear_web.pdf)

<sup>27</sup> Оцінка процесу адаптації екологічного законодавства до стандартів ЄС, виконана експертами Ресурсно-аналітичного центру «Суспільство і довкілля» у рамках проекту «Оцінка екологічної складової двостороннього співробітництва між Україною та ЄС» <http://www.viche.info/journal/3937/>

до екологічної інформації, зобов'язавши надати позивачу документи, у яких обґрунтовуються обсяги викидів забруднюючих речовин у атмосферне повітря<sup>28</sup>. Це поки що один з небагатьох випадків в українській судовій практиці, коли суд визнав обов'язок приватного підприємства, що здійснює негативний вплив на довкілля, забезпечувати доступ громадян до інформації щодо такого впливу відповідно до закону «Про доступ до публічної інформації». Успіх ЕПЛ у цій справі відзначено Центром політико-правових реформ у рейтингу найважливіших для правозахисту судових рішень<sup>29</sup>.

За оцінкою багатьох природоохоронних громадських організацій Уряд М. Азарова так і не оприлюднив результати досліджень про екологічні наслідки реалізації проектів розробки родовищ нетрадиційних газів та не забезпечив громадськості можливостей участі у прийнятті рішень на підставі положень Оргуської конвенції<sup>30</sup>. Саме через це 23.05.2013 р. ЕПЛ звернувся до Окружного адмінсуду Києва з позовом до Кабінету Міністрів щодо обмеження доступу громадськості до інформації стосовно угоди про розподіл вуглеводнів, укладеної між Україною та компанією «Шелл»<sup>31</sup>.

Блискучою перемогою у ВАСУ завершилося 24 вересня 2013 року шестирічне протистояння між природоохоронцями та Севастопольською міською радою довкола питання про збереження гаю червонокнижної сосни Станкевича, на місці якого підприємець І. Харченко (він же — колишній голова земельної комісії міської ради, а нині — начальник БТІ Севастополя) мав намір побудувати багатопверхівку. Позивачем у цій справі виступала М. Литвиненко, голова Ради екологічних НДО Севастополя. За рішенням ВАСУ міська рада повинна розірвати договір оренди землі з підприємцем, а той, у свою чергу, висадити на спірній ділянці як мінімум п'ятдесят сосен Станкевича замість тих п'яти, які він встиг знищити<sup>32</sup>.

Київський еколого-культурний Центр (КЕКЦ) і «Екоправо-Київ» виграли у першій та апеляційній інстанції справу про скасування державної реєстрації токсичного пестициду фосфіду цинку та усіх його препаративних форм<sup>33</sup>. Чергову судову перемогу додала до свого активу адвокат «Екоправа-Київ» Г. Левіна. Цей успіх увінчав дворічну всеукраїнську громадянську кампанію за заборону фосфіду цинку, координовану КЕКЦ, у якій також брали участь ДОП «Зелене майбутнє», ГО «Печеніги», «Зелений фронт», Українське товариство охорони птахів, Всеукраїнська екологічна ліга, Асоціація зоозахисних організацій України.

На виконання судового рішення міністр екології О. Проскураков підписав 5 грудня наказ про зняття з держреєстрації фосфіду цинку<sup>34</sup>.

<sup>28</sup> <http://reyestr.court.gov.ua/Review/28787762>

<sup>29</sup> <http://pravo.org.ua/politicreformandconstitutionslaw/humanrights/1293-reitynh-sudovykh-rishen-2012-roku-naibilsh-znakovykh-dlia-zakhystu-prav-liudyny.html>

<sup>30</sup> <http://epl.org.ua/novini/anons/backPid/1/article/5256/>

<sup>31</sup> <http://epl.org.ua/novini/anons/backPid/6/article/5578/>

<sup>32</sup> Маргарита Литвиненко: Мы победили в Высшем административном суде Украины и спасли рошу краснокнижной сосны Станкевича от уничтожения — [http://www.new-sebastopol.com/news/novosti\\_sevastopolya/](http://www.new-sebastopol.com/news/novosti_sevastopolya/)

<sup>33</sup> Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 12.06.2013 та Рішення Київського апеляційного адміністративного суду від 24.09.2013 справи № 826/6195/13-а

<sup>34</sup> Наказ від 05.12.2013 р. № 500 Про скасування державної реєстрації пестициду фосфіду цинку і всіх його препаративних форм — [http://vk.com/doc-58692743\\_250404081?dl=d79ef80d8c99827df5](http://vk.com/doc-58692743_250404081?dl=d79ef80d8c99827df5)

**5. НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ У СФЕРІ ЕКОПОЛІТИКИ  
ТА ЗАХИСТУ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ, ЗАРЕЄСТРОВАНІ ТА ПРИЙНЯТІ  
ВПРОДОВЖ 2013 РОКУ**

Впродовж 2013 року парламентська діяльність з відстоювання екологічних прав не була жвавою та послідовною. Натомість новації, спрямовані на обмеження прав, ухвалювалися блискавично.

Так, у лютому депутатами М. Томенком та А. Аваковим було зареєстровано законопроект<sup>35</sup>, покликаний врегулювати дозвільні процедури розробки родовищ сланцевого газу з метою мінімізації негативного впливу цієї діяльності на довкілля. Проект отримав позитивний висновок профільного комітету, але до кінця року так і не був винесений на розгляд ради. Тимчасом в Україні активно розгортаються проекти двох транснаціональних компаній, «Шеврон» та «Шелл», із видобутку нетрадиційних газів методом гідророзриву на Олеському та Юзівському геологічних майданчиках.

У вересні подано законопроект про внесення змін до деяких законів щодо охорони тваринного та рослинного світу (№ 2503). Його також було схвалено комітетом<sup>36</sup>, але й він не виносився на пленарний розгляд. У вересні ж внесено законопроекти (№ 3236-1 та № 3236-2) про зміни до Кодексу про адміністративні правопорушення, метою яких є збільшення штрафів за забруднення довкілля. У жовтні реєструється законопроект № 3362 про внесення змін до цього ж Кодексу, яким передбачалося надати працівникам міліції повноваження складати протоколи про правопорушення на рівні з природоохоронними інспекторами. Станом на початок 2014 року процедура проходження згаданих законопроектів не розпочата.

Уряд зареєстрував у Верховній Раді законопроект про внесення змін до деяких законів щодо питної води та питного водопостачання, начебто спрямований на гарантоване забезпечення населення безпечною питною водою (2013). Законопроект був неоднозначно розцінений комітетом з екополітики<sup>37</sup>, оскільки його автори намагаються узаконити практику надання дозволів на тимчасове відхилення показників якості питної води від вимог державних стандартів.

У січні Кабмін прийняв Концепцію загальнодержавної програми поводження з відходами<sup>38</sup>. У квітні президентським указом доручалося **у місячний термін** внести на розгляд ВРУ проект закону про затвердження відповідної програми<sup>39</sup>. Експерти президентського інституту стратегічних досліджень розцінили, як надзвичайно нагальну не-

<sup>35</sup> Проект закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення екологічної безпеки, запобігання і ліквідації негативного впливу видобування нетрадиційних вуглеводнів на навколишнє природне середовище у зв'язку з укладанням та під час виконання угод про розподіл продукції — [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=45787](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45787)

<sup>36</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=46020](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=46020)

<sup>37</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=2013&skl=8](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2013&skl=8)

<sup>38</sup> «Концепція Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013–2020 роки» — <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/22-2013-%D1%80>

<sup>39</sup> Указ Президента України № 572/2013 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 квітня 2013 року «Про комплекс заходів щодо вдосконалення проведення моніторингу довкілля та державного регулювання у сфері поводження з відходами в Україні» — <http://www.president.gov.ua/documents/16145.html?PrintVersion>

обхідність внесення цієї програми до ВРУ<sup>40</sup>. Мінприроди зі свого боку виконало доручення, підготувало законопроект.<sup>41</sup> Місяць і рік минули — але з незрозумілих причин закон так і не прийнято. Натомість Уряд, імітуючи бурхливу активність, яка скоріше нагадує біг на місці, розповідає байки про впровадження в Україні європейських стандартів у сфері поводження з відходами, а також про те, що він про всяк випадок прийняв Концепцію загальнодержавної програми ще й у жовтні 2013-го — вже вдруге...<sup>42</sup>

Серед позитивних новацій Кабміну варто особливо відзначити постанову, якою введено в дію розширений перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, для яких здійснення державної екологічної експертизи є обов'язковим відповідно до ст. 13 закону «Про екологічну експертизу»<sup>43</sup>. Ще однією урядовою постановою<sup>44</sup> нарешті розблоковано процес передачі природно-заповідним установам 53 тисяч га земель лісового фонду. Позитивною рисою постанови про типовий договір оренди водних об'єктів<sup>45</sup> є зазначення того, що передача в оренду здійснюється без обмеження права загального водокористування. Втім, ці поодинокі позитивні приклади є скоріше виключенням на тлі системного нищення структури державної екополітики.

## 6. ОЦІНКА ДОТРИМАННЯ МІЖНАРОДНИХ ПРИРОДООХОРОННИХ УГОД

### 6.1. Оргуська конвенція

Мінприроди цьогоріч оприлюднило Зведений Національний звіт із реалізації Оргуської конвенції — російською мовою.<sup>46</sup> Автори Звіту наводять довгий перелік надуманих причин систематичного невиконання Україною взятих на себе за Конвенцією зобов'язань, як то: складна суспільно-політична ситуація, чергові вибори та зміна керівництва міністерства. Звіт не надає відповіді на питання, чому Україна досі не ратифікувала Протокол про реєстри викидів та переносу забруднювачів (Київський протокол) та поправку по ГМО до Оргуської конвенції і коли це буде зроблено.

Загалом залишаються не виконаними рекомендації трьох останніх нарад Сторін Оргуської конвенції, якими Україну визнано стороною, що не виконує узяті на себе зобов'язання — відтак, доводиться очікувати обіцяних штрафних санкцій.

---

<sup>40</sup> «Проблеми державного регулювання у сфері поводження з відходами та шляхи їх вирішення». Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України — <http://www.niss.gov.ua/articles/1386/>

<sup>41</sup> <http://www.menr.gov.ua/index.php/normbaza/regulatory/554-proekty-rehuliatornykh-aktiv>

<sup>42</sup> <http://www.info-kmu.com.ua/2013-10-03-000000am/article/16319193.html>

<sup>43</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 808 «Про затвердження переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку».

<sup>44</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 09.10.13 р. № 796-р «Про погодження питання щодо вилучення та передачі у постійне користування із зміною цільового призначення земельних ділянок установам природно-заповідного фонду» — <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/796-2013-%D1%80>

<sup>45</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 29 травня 2013 р. № 420 «Про затвердження Типового договору оренди водних об'єктів» — <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/420-2013-%D0%BF>

<sup>46</sup> Сводный Национальный отчет 2013 года по реализации Орхусской конвенции в Украине — <http://www.menr.gov.ua/index.php/public/discussion/1358-proekt-zvedennoho-natsionalnoho-zvitu-2013-roku-shchodo-vprovadzhennia-orhhuskoi-konventsii-v-ukraini>

На жаль, змушені констатувати недостатню увагу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини до проблематики екологічних прав. Уповноважений у своїй Щорічній доповіді про стан дотримання прав і свобод<sup>47</sup> відзначає чотирикратне зростання впродовж одного року кількості звернень громадян щодо порушення права на безпечне довкілля. Однак інформації про активність Омбудсмана у справі захисту цього права бракує. На його офіційному веб-порталі впродовж 2013 року з'явилося лише два повідомлення, що стосуються екологічних прав. У згаданій щорічній доповіді Омбудсман не демонструє спроможності до системного бачення проблематики та ефективного впливу на ситуацію із дотриманням екологічних прав.

Як відомо, у 2012 році у форматі Консультативної ради при Уповноваженому було створено експертну групу з питань екологічних прав, до якої увійшли представники десяти громадських організацій. На засіданні Консультативної ради 21 грудня 2012 р. експертна група представила «Аналітичну довідку до Питання про стан дотримання Україною основних міжнародних угод у сфері екологічних прав: Організаційної конвенції та Конвенції Еспо»<sup>48</sup>. Цей документ завершується 15-ма конкретними пропозиціями щодо можливих актів реагування Уповноваженого. Як свідчить відповідь Уповноваженого на запит ЕГО «Зелений Світ», жодна з цих пропозицій впродовж року не виконана<sup>49</sup>.

## 6.2. Конвенція ЕСПО

У травні в парламенті зареєстрували черговий законопроект про внесення змін до законів, що стосуються реалізації норм конвенції ЕСПО<sup>50</sup>. Проектом пропонується двоякий підхід у впровадження новацій: з одного боку — через реабілітацію зруйнованої у попередні роки державної екологічної експертизи, з іншого — шляхом впровадження процедур оцінки впливу на довкілля європейського зразка. Впродовж року законопроект пройшов перше читання. Окремі підходи його авторів неоднозначно оцінюються експертами.<sup>51</sup> Однак головну проблему варто розрізнити не у правничих або термінологічних деталях. Вона вочевидь криється у відсутності політичної волі вищого державного керівництва, у цілковитому нерозумінні та небажанні впроваджувати європейські підходи й стандарти оцінки впливу на довкілля. За таких умов екологічні критерії прийнятності будь-якої небезпечної для довкілля діяльності опиняються на маргінесі уваги тих, хто приймає рішення. Натомість позитивне ставлення можновладців забезпечується потужністю лобіювання зацікавлених фінансово-політичних груп та ступенем задоволення корупційних очікувань. Станом на січень 2014-го довгоочікуваний закон так і не прийнято.

---

<sup>47</sup> Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина — [http://ombudsman.gov.ua/images/stories/062013/Dopovid\\_062013.pdf](http://ombudsman.gov.ua/images/stories/062013/Dopovid_062013.pdf)

<sup>48</sup> <http://greenworld.in.ua/files/docs/1356299281.pdf>

<sup>49</sup> <http://greenworld.in.ua/news/1393496911>

<sup>50</sup> Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо реалізації положень Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті — [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=47080](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47080)

<sup>51</sup> [http://www.rac.org.ua/fileadmin/user\\_upload/documents/weekly\\_reviews/2013/2013\\_Sep\\_M.pdf](http://www.rac.org.ua/fileadmin/user_upload/documents/weekly_reviews/2013/2013_Sep_M.pdf)

Не ратифіковано й Протокол про стратегічну екологічну оцінку (СЕО) до Конвенції ЕСПО<sup>52</sup>.

### **6.3. Рамкова конвенція ООН із зміни клімату**

Які у попередні роки, Уряд демонстрував непохитне небажання взяти зобов'язання заради скорочення викидів парникових газів та докласти зусиль заради підписання юридично зобов'язуючої пост-кіотської угоди. Закінчення чергового раунду Переговорів ООН зі змін клімату у Варшаві (COP19) не принесло істотного прогресу з ключових питань зменшення викидів. На переговорах не було помічено активності української делегації з тим, аби прискорити укладення нової кліматичної угоди. Українські громадські організації з року в рік критикують позицію Уряду з цього питання. Офіційна мета скоротити викиди на 20% до 2020 року фактично означатиме ріст викидів парникових газів на 70% від сьогоденного рівня. З цього слідує, що Україна планує тільки нарощувати викиди парникових газів, в той час як інші країни докладають зусиль для їхнього скорочення<sup>53</sup>.

### **6.4. Питання екологічної безпеки у контексті головування України в ОБСЄ**

Актуальність моменту українського головування полягала у тому, що затяжна економічна криза надає можливість для пріоритетного ставлення саме до «зеленої» економіки, як важелю економічного зростання та подолання широкого спектру політичних, соціальних та гуманітарних проблем. Крім того, приділення більшої уваги саме напрямкові екологічної безпеки та екологічним правам могло б виступати конструктивним чинником виходу з надто гострої полеміки між країнами ЄС та Російською Федерацією довкола питання: яка сфера діяльності повинна стати першим пріоритетом Організації: права людини чи військово-політичне співробітництво та економіка?

На жаль, у переліку пріоритетів головування України в ОБСЄ, представлених у офіційних виступах Міністра закордонних справ Л. Кожари, від самого його початку не було приділено належної уваги питанням екологічної безпеки. При визначенні шляхів подолання транснаціональних загроз про екологічні проблеми взагалі не йшлося. Загалом у пріоритетах головування України у ОБСЄ не було відображено модерних уявлень про сталий розвиток, відповідно до яких екологічна безпека, охорона довкілля та невиснажливе використання природних ресурсів є вагомими складовими стабільності, безпеки та розвитку.

Поняття про екологічні права також не згадувалося впродовж 2013 року у контексті діяльності ОБСЄ з моніторингу дотримання прав людини.

З огляду на це можна констатувати, що Україною у процесі головування належним чином не було враховано:

- Положення Монакської декларації та резолюцій ПА ОБСЄ від 5–9 липня 2012 року, якими рекомендувалося ОБСЄ взяти на себе роль ведучої міжнарод-

---

<sup>52</sup> [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_b99](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_b99)

<sup>53</sup> [http://climategroup.org.ua/?page\\_id=460](http://climategroup.org.ua/?page_id=460)

ної організації з метою сприяння співробітництву у сфері економіки, науки, технологій, охорони довкілля та закликало уряди розглядати економіко-екологічний напрямок діяльності ОБСЄ, як один з найбільш перспективних з точки зору їхніх довгострокових інтересів.

- Оцінки та пропозиції «Позиційного документу щодо порядку денного головування України в ОБСЄ»<sup>54</sup>, розробленого групою українських організацій громадянського суспільства та незалежних аналітичних центрів у 2012 році.

### 6.5. Реалізація екологічної складової «Порядку денного асоціації Україна-ЄС»

Впродовж року не було відмічено суттєвого прогресу у справі практичної реалізації екологічної складової «Порядку денного асоціації Україна-ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію» (ПДА)<sup>55</sup>. Як і в попередні роки, у 2013-у лунали порожні заяви про плани розробки різного роду концепцій, програм та планів дій у контексті ПДА. Зрештою Уряд наприкінці 2012 року спромігся лише сформулювати загальні наміри щодо інституційної реформи у сфері виконання майбутньої Угоди<sup>56</sup>. Що ж до реальних кроків з адаптації до стандартів ЄС законодавства та секторальних політик, у тому числі природоохоронної та у сфері дотримання прав людини — то вони залишалися на поза сферою уваги вищого державного керівництва.

Про імітацію процесу «виконання» ПДА можна вести мову практично вже від моменту набрання ним чинності у 2009 році, а Загальнодержавної програми адаптації до законодавства ЄС — від її затвердження Парламентом у 2004 році<sup>57</sup>. Так відповідний базовий план з адаптації природоохоронного законодавства до директив ЄС Мінприроди прийняло із дев'ятирічним запізненням, лише під кінець 2012 року<sup>58</sup>. За станом на початок 2014 року у більшості пунктів він залишився не виконаним.

Як підсумували автори аналітичної доповіді, написаної у рамках проекту «Оцінка екологічної складової двостороннього співробітництва між Україною та ЄС»<sup>59</sup>, *«діяльність у цій сфері з боку України не носить системного характеру, і є здебільшого проектно-орієнтованою. Як свідчення тому, в Україні не закладено правових, організаційних та інституційних рамок для реалізації багатостороннього виміру Дорожньої карти Східного партнерства; фактично відсутня звітність центральних органів виконавчої влади з цього напрямку роботи»*.

<sup>54</sup> <http://od.niss.gov.ua/articles/507/>

<sup>55</sup> [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_990](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_990)

<sup>56</sup> Деякі питання проведення інституційної реформи у сфері виконання майбутньої Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом — <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/767-2012-%D1%80>

<sup>57</sup> <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>

<sup>58</sup> Базовий план адаптації екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу (Базовий план апроксимації), затверджений наказом Мінприроди від 17.12.2012 року № 659 <http://www.menr.gov.ua/docs/normakty/Bazovyyu%20plan%20adaptatsiyi%20%28Bazovyyu%20plan%20aprksymatsii%CC%88%29.pdf>

<sup>59</sup> «Оцінка екологічної складової двостороннього співробітництва між Україною та ЄС. Моніторинг зобов'язань в рамках Порядку денного асоціації Україна-ЄС та виконання Дорожньої карти Східного партнерства за 2012 рік»/ Під ред. Андрусевич Н. — Львів. — 2013 — [http://www.irf.ua/files/ukr/programs/euro/eco\\_eu\\_ukraine.pdf](http://www.irf.ua/files/ukr/programs/euro/eco_eu_ukraine.pdf)



Згортання процесу євроінтеграції, формально зафіксоване одіозним розпорядженням Кабміну<sup>60</sup>, зайвий раз підтвердило нерозуміння вищим державним керівництвом як важливості інтеграції України в європейський політичний, економічний та правовий простір, так і самих цінностей та принципів, якими керується у своїх діях європейське співтовариство.

Виглядає парадоксальним те, що згадане рішення Уряду було ухвалено у ситуації, коли більшість оцінок українських експертів зводилася до визнання доцільності подальшого поглиблення процесу євроінтеграції — чи не для усіх сфер державної політики. В якості одного з прикладів можна навести аналітичні доповіді НІСД, що за призначенням є базовою установою аналітико-прогнозного супроводження діяльності Президента України. Так, експерти НІСД настійливо рекомендували всіляко розвивати співробітництво з ЄС у сфері охорони довкілля, що мало б включати: інституційні реформи для забезпечення виконання і впровадження природоохоронного законодавства, розподіл повноважень природоохоронних органів на національному, регіональному та муніципальному рівнях, удосконалення процедур прийняття рішень та контролю їх виконання, сприяння інтеграції природоохоронної політики в інші сфери політики держави. За їхніми прогнозами реальна перспектива поліпшення екологічної ситуації в Україні може бути пов'язана саме з позитивним досвідом європейських країн у частині оптимізації параметрів природокористування шляхом зменшення обсягів використання природних ресурсів, а також прискореного запровадження сучасних європейських підходів і стандартів екологічної безпеки.<sup>61</sup>

З яких мотивів можновладці проігнорували рекомендації власних експертів? — залишається для нас таємницею. Та вочевидь саме втаємниченість владних рішень, безглуздість зламу євроінтеграції і небажання дослухатися до голосу громадськості збурили наприкінці 2013 року безпрецедентну хвилю протестів та врешті решт спричинили найбільш масштабну за уся історію незалежності України суспільно-політичну кризу.

---

<sup>60</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.11.2013 р. «Питання укладання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їх державами — членами, з іншої сторони» — [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=246864953&cat\\_id=244276429](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246864953&cat_id=244276429)

<sup>61</sup> «Аналіз тенденцій і характеру змін стану навколишнього середовища в Україні в контексті європейської інтеграції». Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень — грудень 2013 р. — <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Zminy2014-244f0.pdf>

---

---

## XX. ПРАВА ЖІНОК ТА ГЕНДЕРНА РІВНІСТЬ

Події листопада 2013 — лютого 2014 років примушують замислитися про багато концептів або переосмислити їх, породжують нові громадянські та соціальні рухи, актуалізують нові питання, примушують критичним оком поглянути на існуючі. Це повною мірою стосується й прав жінок та гендерної рівності. Соціально-демографічний портрет учасників протестів, зроблений соціологами, показує, що на Майдані — 57,2% чоловіків та 42,8% жінок. Активна участь молоді — 38,0%. Високий інтелектуальний рівень — 62,7% опитаних мають вищу освіту<sup>2</sup>. Тож участь жінок є високою, що пояснюється як високою свідомістю та соціальною активністю жінок, так і необхідністю змін, небажанням продовжувати життя в невірних та дискримінаційних умовах.

Те, що права жінок — є права людини, а права людини — права жінок, повторюють багато, але коли мова заходить до повсякденних та побутових проблем, про це забувають. Україна в 2013 р. зберегла за собою 64 місце в рейтингу гендерної рівності<sup>3</sup>. До показників відносять, серед іншого, можливості рівної економічної участі жінок і чоловіків, доступ до освіти, охорони здоров'я, доступ жінок до процесу прийняття рішень та управління державними справами та участь у ньому.

На сьогодні в Кабінеті Міністрів України 3 жінки обіймають посаду міністра і ще 2 — заступника міністра. Це найбільше представництво жінок в уряді за всі роки незалежності. 4 жінки очолюють комітети Верховної Ради України. Краща картина представництва жінок в органах державної влади на місцевому рівні. Серед депутатів обласних рад — 12% жінок, районних рад — 23%, міських рад — 28%, сільських та селищних рад — близько 50%. За даними Національного агентства України з питань державної служби, жінки складають понад 78% від загальної кількості державних службовців, що формується за рахунок посадовців нижчих управлінських рівнів. Із просуванням на посади вищого рівня частка жінок значно зменшується.

У березні 2013 року Україна отримала рекомендації від Ради ООН з прав людини за результатами другого раунду звітування по процедурі УПО, в тому числі й такі, які стосуються питань прав жінок та гендерної рівності. 2013 р. був також роком головування держави в ОБСЄ, який закінчився брутальними порушеннями прав людини з боку влади.

---

<sup>1</sup> Підготовлено Катериною Левченко, МЖПЦ «Ла Страда — Україна».

<sup>2</sup> Обличчя Євромайдану (соціальний портрет учасників протестів — <http://infolight.org.ua/content/oblichchya-ievromaydanu-socialniy-portret-uchasnikiv-protestiv>

<sup>3</sup> <http://ua.korrespondent.net/ukraine/events/1619308-zhinoche-shchastya-ukrayina-zberegla-poziciji-u-rejtingu-statevovi-rivnosti>

**1. ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ, ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ  
ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

У 2013 р. із затримкою майже в три роки була затверджена Державна програма забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2016 р.<sup>4</sup> Програма передбачає запровадження комплексного підходу у забезпеченні рівних прав та можливостей жінок і чоловіків України. Кабінет міністрів оцінив лише в 5 897 млн. грн. фінансування цієї програми. З державного бюджету планується виділити 1,3 млн. грн., з місцевих бюджетів — 1,8 млн. грн. При цьому найбільший обсяг фінансування припадають на такі заходи, як проведення серед роботодавців інформаційно-роз'яснювальної роботи з впровадження європейських стандартів рівності співробітників в сфері праці (641 тис. грн.), проведення інформаційних кампаній з метою висвітлення питань рівного розподілу сімейних обов'язків і відповідальності з виховання дитини між жінками та чоловіками (874 тис. грн.). Крім того, планується підвищення рівня компетенції фахівців з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків (951 тис. грн.), розробка механізму реалізації права на захист від дискримінації за статевою ознакою і прийняття необхідних заходів у випадках такої дискримінації (1,5 млн. грн.)<sup>5</sup>.

Відсутність протягом трьох років Державної соціальної цільової програми сприяння утвердження ґендерної рівності та реалізація адміністративної реформи 2010 р. виявилися руйнівними для виконання Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей чоловіків та жінок». В органах виконавчої влади зник інститут радників з прав людини та ґендерних питань, відсутня координація діяльності між різними відомствами в цій сфері на національному та місцевому рівнях, не відстежувалися факти дискримінації тощо. Так, останній раз міжвідомча координаційна рада збиралася в червні 2010 р. Інституційний механізм став ще слабкішим, у порівнянні із попередніми роками, оскільки реформа дійшла до районів. Зміни до положення про Міністерство соціальної політики, якими визначалися його функції в цій сфері були внесені 27.03.2013 р.<sup>6</sup>.

Суттєва проблема — відсутність науково-методичного і аналітичного забезпечення. Раніше працював Державний інститут сім'ї та молоді, Державний центр соціальних служб сім'ї та молоді. Сьогодні методичне забезпечення здійснюють фактично громадські та міжнародні організації, або різноманітні академічні структури, які прямо не спеціалізуються на зазначеній проблематиці, чого недостатньо.

В Верховній Раді міжфракційне об'єднання «Рівні можливості» в 2013 р. розділилося за партійною належністю членів на об'єднання з такою ж назвою та «Рівноправ'я». МФО «Рівні можливості» засуджувало на політичному рівні будь-які дискримінаційні антиґендерні заяви керівництва держави чи різних політичних сил. Жінки-депутати інших фракцій у таких питаннях займали питання більше політичної доцільності і своєї партійної приналежності, аніж жіночої солідарності. Депутатами обох об'єднань

---

<sup>4</sup> <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/717-2013-%D0%BF>

<sup>5</sup> <http://news.finance.ua/ua/~/1/110/all/2013/10/14/310878>

<sup>6</sup> Указ Президента України 27 березня 2013 року № 164/2013: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/164/2013>

підготовлено декілька законопроектів, спрямованих на подолання дискримінації жінок та посилення гендерної рівності. 16 жовтня 2013 р. були проведені Парламентські слухання «Забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків. Проблеми та дієвий шлях їх вирішення».

У 2013 р. було декілька законодавчих ініціатив, серед яких ті, які сприяють дотриманню прав жінок та впровадженню гендерної рівності, і навпаки, ведуть до порушення прав.

З 1 січня 2013 р. почав працювати Закон України «Про зайнятість населення». Він містить окремі положення, які запроваджують гендерні принципи у забезпеченні зайнятості та сприянні працевлаштуванню. Це пряма заборона зазначати в оголошеннях про вакансії обмеження щодо віку та статі кандидата, розширення категорій громадян, які мають додаткові гарантії при працевлаштуванні, компенсація роботодавцям витрат на сплату єдиного соціального внеску при працевлаштуванні на нове робоче місце малоконкурентних громадян протягом одного року; до таких громадян, зокрема, належать одинокі матері тощо. Міністерство соціальної політики також розробило пакет ініціатив щодо гарантій жінкам та матерям у сфері зайнятості, зокрема, можливість молодим матерям пройти безкоштовне навчання, перепідготовку або підвищення кваліфікації під час 3-річної відпустки по догляду за дитиною.

Почав діяти Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення рівності прав одиноких матерів та одиноких батьків» (від 15 травня 2013 р.)<sup>7</sup>. Законом внесено зміни до Житлового кодексу Української РСР, передбачено, що одинокі батьки, які потребують поліпшення житлових умов, відносяться до категорій осіб, що мають право на першочергове отримання житла. Також передбачені зміни до Закону України «Про зайнятість населення», згідно з якими одинокі батьки, які мають дітей віком до 14 років або дітей-інвалідів, не здатні на рівних конкурувати на ринку праці. Тому вони відносяться до працездатних громадян у працездатному віці, що потребують соціального захисту, яким держава забезпечує надання додаткових гарантій щодо працевлаштування. З метою забезпечення рівних прав жінок та чоловіків на судовий захист передбачено, що безпосередньо в районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судах розглядаються, зокрема, спори про відмову у прийнятті на роботу одиноких батьків при наявності дитини віком до 14 років.

У 2013 р. у держбюджеті збільшено видатки на виплату допомоги сім'ям з дітьми та малозабезпеченим сім'ям на 21 відсоток із 33 мільярдів в минулому році до 40 мільярдів в поточному році. Були підвищені розміри допомоги при народженні дитини на 7 відсотків. Збільшено розмір допомоги по догляду за дитиною для малозабезпечених сімей на 7%.

Влітку 2013 р. набрав чинності Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам».

ВР України ухвалила проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань проведення виборів (№ 3396), яким, зокрема, зобов'язала визначити мінімальний рівень представництва жінок і чоловіків у виборчому списку кандидатів у народні депутати України

---

<sup>7</sup> [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=246428224&cat\\_id=244276429](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246428224&cat_id=244276429)

від партії у загальнодержавному окрузі. У документі, підготовленому до другого читання, пропонується ст. 8 Закону України «Про політичні партії в Україні» доповнити пунктом 10 такого змісту: «10) розмір квот, що визначає мінімальний рівень представництва жінок і чоловіків у виборчому списку кандидатів у народні депутати України від партії у загальнодержавному окрузі, але не повинен бути меншим ніж 30% від загальної кількості кандидатів у виборчому списку»<sup>8</sup>. Ці **зміни започатковують важливий законодавчий процес щодо підвищення участі жінок у виборчому процесі** та на рівнях прийняття рішень, який відповідає міжнародним стандартам із прав людини та рекомендаціям міжнародних організацій. Разом з тим, експерти Жіночого консорціуму України **вважають, що проголосованих змін недостатньо для забезпечення збільшення жінок у виборних органах державного і місцевого рівня**, бо не пропонуються механізми їх реалізації, оскільки зміни внесені лише до Закону «Про політичні партії» і їх не узгоджено з іншими законодавчими актами, які регулюють виборчий процес. Також не запропоновано норми збалансованого розташування кандидатів різної статі в списках і санкцій за нехтування цією нормою<sup>9</sup>.

Народні депутати підтримали проект закону щодо зарахування до страхового стажу періоду відпустки по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку. Про внесення змін до статті 7 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням» проголосувало 333 народних депутата<sup>10</sup>. Водночас цим законом фактично зведено конкурентну здатність молодої жінки при працевлаштуванні до нуля, оскільки роботодавець зобов'язаний платити єдиний страховий внесок у розмірі 17% на суму нарахованих з Фонду соціального страхування виплат по вагітності. Як наслідок, молодих жінок при прийомі на роботу змушують підписувати договори не вагітніти або пропонують зарплату в конвертах, щоб уникнути витрат на новий «податок на вагітність»<sup>11</sup>.

Народний депутат М. Рудковський пропонував відновити пенсійний вік для жінок по досягненню 55 років та змінити порядок нарахування пенсії. Про це йдеться у законопроекті № 3380 від 8 жовтня 2013 р. Особи мають право на призначення пенсії за віком після досягнення жінками 55 років та наявності страхового стажу не менше 15 років. Крім того, пропонувалося зменшити на 10 років страховий стаж для чоловіків і жінок, які втратили працездатність, за якою призначається мінімальна пенсія<sup>12</sup>.

Зареєстровано проект Закону, яким пропонується запровадити звання «почесний багатодітний батько — про внесення змін до Закону України «Про державні нагороди

---

<sup>8</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=48621](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48621)

<sup>9</sup> [http://wcu-network.org.ua/ua/network/news/ZHnochii\\_konsorcum\\_Ukraini\\_vvazhae\\_xho\\_zaproponovan\\_gendern\\_kvoti\\_v\\_spiskax\\_parti\\_bez\\_m](http://wcu-network.org.ua/ua/network/news/ZHnochii_konsorcum_Ukraini_vvazhae_xho_zaproponovan_gendern_kvoti_v_spiskax_parti_bez_m)

<sup>10</sup> [http://www.ukrinform.ua/ukr/news/nardepi\\_virishili\\_zarahovuvati\\_dekretnu\\_vidpustku\\_yak\\_trudoviy\\_stag\\_1884434](http://www.ukrinform.ua/ukr/news/nardepi_virishili_zarahovuvati_dekretnu_vidpustku_yak_trudoviy_stag_1884434)

<sup>11</sup> [http://wcu-network.org.ua/ua/possessing-equal-rights/news/Ukrainki\\_vzhe\\_vdchuli\\_pokraxennja\\_cherez\\_podatok\\_na\\_vagtnst](http://wcu-network.org.ua/ua/possessing-equal-rights/news/Ukrainki_vzhe_vdchuli_pokraxennja_cherez_podatok_na_vagtnst), <http://berdichivnews.com.ua/news/63-groshi/1198-zvilnennya-vagitnih.html>

<sup>12</sup> [http://wcu-network.org.ua/ua/possessing-equal-rights/news/U\\_VR\\_proponujut\\_vdnoviti\\_pensinii\\_vk\\_dlja\\_zhnok](http://wcu-network.org.ua/ua/possessing-equal-rights/news/U_VR_proponujut_vdnoviti_pensinii_vk_dlja_zhnok)

України» (щодо запровадження звання «почесний багатодітний батько» та визначення окремих понять) народними депутатами С. Кальцевим та О. Дудкою ( № 2277а від 10 червня). З 2004 р. по сьогоднішній день почесне звання матері-героїні присвоєно 115 тис. жінок<sup>13</sup>.

Був внесений законопроект, яким пропонується раніше відправляти на пенсію жінок-матерів. Зокрема, жінки, які народили одну дитину і більше, і виховали їх до 16-ти річного віку, отримають право на достроковий вихід на пенсію за віком — на 2 роки за кожен дитину, за умови наявності не менше 20 років страхового стажу<sup>14</sup>.

Черговий проект Трудового кодексу, розроблений депутатами О. Стояном та Я. Сухим, за оцінками експертів, несе ризики певним категоріям громадян, в тому числі жінкам. Так, за словами голови Конфедерації вільних профспілок М. Волинця, згідно з чинним КЗОТом, самотніх матерів, що мають дітей до 15 років, можна звільнити лише тоді, коли ліквідується підприємство. У новому проекті їх можна звільнити на загальних підставах<sup>15</sup>.

В 2013 р. продовжувалися правові та суспільні дискусії навколо теми заборони абортів. Введення заборони на аборт може призвести до поширення корупції у медичній сфері, внаслідок чого кількість штучних переривань вагітності лише збільшиться. Відтак, Комітет Верховної Ради з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності відхилив проект закону № 2646-1 щодо заборони абортів, запропонованого народними депутатами О. Сичем, Р. Марцинківим та Р. Зеником. На думку експертів, заборона легальних абортів призведе до стрімкого зростання кількості кримінальних абортів, насильницької смертності новонароджених, сирітства, що у подальшому лише поглибить демографічну кризу. Питання покращення демографічної ситуації в країні має вирішуватися не тільки шляхом встановлення додаткових заборон у сфері штучного переривання вагітності (вирішення цього питання знаходиться у морально-етичній площині, а не у сфері законодавчого регулювання), скільки шляхом системних соціально-економічних перетворень, спрямованих на покращення життя населення України. Разом з тим зареєстрований законопроект, яким посилена відповідальність за здійснення незаконних абортів<sup>16</sup>.

Ініціатива щодо обмеження абортів була засуджена громадськими організаціями. Зокрема, Жіночий консорціум України зазначає, що дана ініціатива народних депутатів з ВО «Свобода» звучує право жінок вільно та відповідально вирішувати питання щодо кількості дітей та проміжків часу між їх народженнями й мати доступ до інформації, освіти, а також засобів, які дозволяють їм здійснювати це право, закріплене в Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (ч. 1, ст. 16, ратифікована Україною в 1981 р.) та Європейською конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод.

Верховна Рада скасувала максимальний вік жінок, до яких можна застосувати штучне запліднення. Парламентарі відхилили відповідний закон. Відхиленням доку-

---

<sup>13</sup> <http://www.unn.com.ua/uk/news/1221115-v-ukrayini-mozhut-zyavitisya-pochesni-bagatoditni-batki>

<sup>14</sup> <http://business.vesti.ua/16264-deputaty-reshili-zamanivat-zhenwin-v-roddom-rannimi-pensijami>

<sup>15</sup> [http://tvi.ua/new/2013/09/30/novyj\\_proekt\\_trudovoho\\_kodeksu\\_dyskryminuvatyme\\_zhinok\\_i\\_straykariv](http://tvi.ua/new/2013/09/30/novyj_proekt_trudovoho_kodeksu_dyskryminuvatyme_zhinok_i_straykariv)

<sup>16</sup> [http://wcu-network.org.ua/ua/possessing-equal-rights/news/ZHuravskii\\_Zaborona\\_legalnix\\_abortv\\_lishe\\_poglibit\\_demografchnu\\_krizu](http://wcu-network.org.ua/ua/possessing-equal-rights/news/ZHuravskii_Zaborona_legalnix_abortv_lishe_poglibit_demografchnu_krizu)

ментом передбачалося, що вік повнолітньої жінки, до якої може застосуватись штучне запліднення, не може перевищувати 51 року<sup>17</sup>.

Законопроектom № 2028а, зареєстрованому 16 травня 2013 р. пропонується заборонити рекламу із ознаками сексизму шляхом внесення змін до закону «Про рекламу». В законі «Про забезпечення рівних прав та можливостей чоловіків та жінок» пропонується прописати, що сексизм — це дискримінація за статевою ознакою, виражена в поширенні ідей, які стверджують про неповноцінність, перевагу однієї статі над іншою, недооцінки або упередження щодо представників тої чи іншої статі в цілому або стереотипізацію суджень стосовно представників тієї чи іншої статі. Прийняття законопроекту, на думку авторів, дозволить розширити поняття ґендерної дискримінації і виключити будь-які прояви сексизму в рекламі<sup>18</sup>.

Інформаційно-консультаційний жіночий центр та Жіночий консорціум України в 2013 році продовжували здійснювати громадську ґендерну експертизу законопроектів та законодавчих актів, поданих до розгляду та прийнятих Верховною Радою України. Експертами фіксувалися чисельні порушення принципу ґендерної рівності в цих документах.

## 2. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ РІВНИХ ПРАВ ТА МОЖЛИВОСТЕЙ ЖІНОК І ЧОЛОВІКІВ В СФЕРІ ЗАЙНЯТОСТІ

Незважаючи на законодавчо закріплену рівність в оплаті праці, фактично жінки займають посади з більш низькою зарплатою. Зокрема, за даними Держкомстату у 2012 р. розмір середньомісячної заробітної плати жінок становив 2660 грн., а чоловіків — понад 3400 грн. За даними експертів, середня зарплата жінок за всю історію незалежності України не перевищувала 79% зарплати чоловіків<sup>19</sup>. Середній розмір пенсії жінок 1306,62 грн. становить лише 71,5 відсоток від пенсії чоловіків 1826,57 грн. У деяких галузях різниця в оплаті праці двократна і навіть більше. Наприклад, середня зарплата жінок, зайнятих у сфері діяльності пошти та зв'язку, близько 2300 грн., чоловіків у цій самій сфері — 3900 грн. на місяць. Жінки-викладачки заробляють менше за викладачів-чоловіків. Вищий за 4500 грн. дохід отримують 23,9% чоловіків і всього 12% жінок. Загалом 43% українських викладачів отримують дохід менше 3000 грн. (при цьому середня зарплата у травні 2013 року склала 3338 грн.). Усього 16% викладачів отримують дохід, вищий за 4500 грн<sup>20</sup>.

Рівень зайнятості серед жінок є на 10% нижчим, аніж серед чоловіків. У першому кварталі 2013 р. чисельність зайнятих чоловіків зросла на 150 тисяч, а працюючих жі-

---

<sup>17</sup> <http://www.unn.com.ua/uk/news/1197370-nardepi-dozvolili-ukrayinkam-roboti-shtuchne-zaplidnennya-navit-pislya-51-roku>

<sup>18</sup> <http://novosti.kr.ua/index.php/news/events/20134-iz-reklamy-mozhut-znyknuty-napivoholeni-divytsi>

<sup>19</sup> <http://news.finance.ua/ua/~1/2013/11/15/312999>

<sup>20</sup> [http://wcu-network.org.ua/ua/possessing-equal-rights/news/V\\_Ukrain\\_zhnki-vikladach\\_otrimujut\\_menshu\\_zarplatu\\_anzh\\_cholovki](http://wcu-network.org.ua/ua/possessing-equal-rights/news/V_Ukrain_zhnki-vikladach_otrimujut_menshu_zarplatu_anzh_cholovki)

нок в Україні стало менше на 106 тисяч. Із січня по липень 2013 р. на обліку у центрах зайнятості перебувало 556 тисяч безробітних жінок<sup>21</sup>. За даними МСП 55% безробітних — жінки.

Найбільш вразлива категорія на ринку праці в Україні — молоді жінки, а також жінки, старші 45 років. Більше 40% опитаних підтвердили, що стикались з порушеннями своїх прав при прийомі на роботу або трудових прав своїх близьких<sup>22</sup>. Дослідження, проведене в 2013 р. ВГО «Ліга соціальних працівників», підтвердило, що достатньо поширеним є порушення трудових прав. Майже третина жінок стикалися з відмовою в прийнятті на роботу з причин: народження дитини, вагітності, наявності малої дитини. 50% змусили звільнитися саме з цих причин. Практика додаткових перерв для годування дитини на робочому місці на українських підприємствах майже відсутня. 87% молодих матерів виходять на роботу раніше закінчення трирічної декретної відпустки. 60% молодих мам починають працювати через незадовільний матеріальний стан сім'ї, а 34% — задля збереження професійних навичок. Ураховуючи це, Міністерство соціальної політики за участі Державної служби зайнятості розробило пакет ініціатив, спрямованих на допомогу матерям із маленькими дітьми. Запропоновано брати рік із трирічної відпустки із догляду за дитиною у будь-який час до досягнення нею 8-річного віку. Вони отримають право переривати відпустку та використовувати її в період, коли дитина справді цього потребує, наприклад, перед школою. До пакету ініціатив також входить підтримка роботодавців, що забезпечують молодих матерів дистанційною роботою. Крім того, ініціатива щодо захисту матерів із малими дітьми полягає в механізмі стимулювання роботодавців. Щороку на ринок праці повертаються 120 тис. молодих матерів<sup>23</sup>. Щорічно до 50 тисяч жінок не можуть повернутися на роботу після декретної відпустки через дискримінацію роботодавців. Згідно з дослідженнями, 14% з 340 тисяч жінок, що йдуть в декрет, не можуть відновитися на колишній посаді. Роботодавці аргументують свою позицію тим, що жінки не можуть виконувати свою колишню роботу повний робочий день і переводять їх на низькооплачувану посаду з низькою зайнятістю. Інші вважають за краще звільнити співробітників. Тим же, хто може повернутися на колишню роботу, складніше одержати просування по кар'єрних сходах, що збільшує розрив в оплаті праці між чоловіками і жінками. У ході опитування з'ясувалося, що більше чверті матерів не були впевнені в своїх правах. Більше чверті жінок отримали відмову на прохання про гнучкий графік<sup>24</sup>.

Роботодавців, які проявляють дискримінацію при прийомі на роботу (за віком, статтю та ін.) збираються штрафувати. «Мінсоцполітики розробило чіткий механізм залучення недобросовісних роботодавців до відповідальності за недотримання вимог щодо змісту реклами послуг з працевлаштування. Після його затвердження посадові особи Держпраці отримають необхідні важелі впливу до

---

<sup>21</sup> [http://wcu-network.org.ua/ua/possessing-equal-rights/news/Zainjatst\\_ukrainskix\\_zhnok\\_na\\_10\\_nizhcha\\_za\\_cholovchu\\_-Lazebna](http://wcu-network.org.ua/ua/possessing-equal-rights/news/Zainjatst_ukrainskix_zhnok_na_10_nizhcha_za_cholovchu_-Lazebna)

<sup>22</sup> <http://www.unn.com.ua/uk/news/1274957-naybilsh-vrazлива-kategoriya-na-rinku-pratsi-molodi-zhinki>

<sup>23</sup> [http://www.ukrinform.ua/ukr/news/dekretnitsyam\\_nadavatimut\\_vaucheri\\_dlya\\_bezkoshtovного\\_pidvishchennya\\_kvalifikatsiii\\_1862098](http://www.ukrinform.ua/ukr/news/dekretnitsyam_nadavatimut_vaucheri_dlya_bezkoshtovного_pidvishchennya_kvalifikatsiii_1862098)

<sup>24</sup> <http://comments.ua/world/421448-ezhegodno-rabotu-posle-dekreta.html>



порушників закону», — сказала міністр соціальної політики України Н. Королевська. Держінспекція з питань праці отримує право відстежувати і у разі порушення цих вимог до реклами штрафувати роботодавців, які розмістили оголошення, на суму 11 470 грн<sup>25</sup>. На сайті про працевлаштування зазначалось наступне: «відповідно до змін до Закону № 5067-VI «Про зайнятість населення» від 05.07.2012, з 1 січня 2013 р. у рекламі щодо вакансій забороняється вказувати ВІК кандидатів, а також пропонувати роботу лише ЖІНКАМ або лише ЧОЛОВІКАМ. В оголошеннях про роботу за кордоном повинна бути вказана ліцензія. Оголошення, де буде вказано вік і стать працівників, та оголошення про роботу за кордоном в яких не вказана ліцензія, будуть видалені<sup>26</sup>.

При підготовці звіту на сайтах про працевлаштування було знайдено чимало оголошень, які містили ідентифікацію статі. Таким чином, задекларовані закони поки не працюють.

Робота вдома. Потрібна дівчина, жінка для телефонних дзвінків. Вміння спілкуватись. Знання ПК (офісних програм) обов'язково. Тел. (068) 032-72-02, (099) 550-87-38 Таня. Пропоную роботу вдома. Тернопіль  
*Оголошення актуально до: 20.02.2014, переглядів сьогодні: 8*

**16.02.2014 — 21:29**

Пропоную роботу адміністратора а сауні. Жінки від 40 років. Тел.: 0509152597

**12.02.2014 — 18:32**

У «реставрація подушок « на роботу потрібна працівниця з навиками шиття.  
Тел.: 380999109523, 3806734108826

**10.02.2014 — 12:17**

Нужна домработница, возраст: 35-45 лет. Обязанности: Готовление еды, стирка, уборка, глажка. В этом доме живёт 5 взрослых людей. Время работы: 9 часов в день, 5-6 дней в неделю. Надо знать польский язык. Проживание и питание обеспечено. Зарплата: 9 зл в час. Город около Mińsk Mazowiecki Тел.: 0968379240, 0993356821

Дискримінація жінок є і у військовій сфері. Кількість посад для жінок в українській армії замала, і вони вже всі укомплектовані. Тому дівчата, які бажають служити в армії на контрактній основі, отримують у військкоматі відмову. «Якщо вам пощастило і ви народилися чоловіком, ви все життя повинні доводити представницям другої половини людства, яким пощастило народитися жінками, що ви — справжній чоловік. Немає кращого способу це довести, ніж випробувати себе у складних армійських умовах», — вважає І. Закревський<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> <http://news.finance.ua/ua/~1/0/all/2013/08/27/307839>

<sup>26</sup> [http://ankontr.if.ua/?page=board&p\\_id=62](http://ankontr.if.ua/?page=board&p_id=62)

<sup>27</sup> <http://transkarpatia.net/transcarpathia/social/15854-do-ukrayinskoyi-armyi-vdmovlyayutsya-bratizakarpatskih-zhnok.html>

### 3. ГЕНДЕРНІ СТЕРЕОТИПИ

В українському суспільстві наявні гендерні стереотипи щодо місця і ролі жінок. Дискримінаційними висловами в 2013 р. прославилися Голова ВРУ В. Рибак — «Свою жінку по голові бийте» та патріарх РПЦ МП Кирил, який переконаний, що фемінізм є дуже небезпечним явищем. Про це він заявив під час виступу перед делегацією Всеукраїнської громадської організації «Союз православних жінок». «Фемінізм відволікає жінку від її головного призначення — бути дружиною і матір'ю.» У центрі феміністичної ідеології не родина, не виховання дітей, а інша функція жінок, яка нерідко протиставляється родинним цінностям<sup>28</sup>.

Нові соціальні рухи, пов'язані із протестними настроями, Майданом призвели до зростання активності жінок. Рухи «Половина Майдану», створення жіночої сотні, курси самооборони для жінок, постійні жіночі акції, пов'язані із порушенням прав людини та щоденним життям учасників акцій стали відповіддю на дискримінацію жінок в національному русі.

### 4. ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЧОЛОВІКІВ В СІМЕЙНІЙ СФЕРІ

Майже півмільйона дітей в Україні зростає у родинях, де є лише батько. Віднедавна татусі, які виховують дітей самотужки, мають однакові пільги, як і мами. Зокрема, право на позачергове отримання квартири. Та насправді це право — лише на папері, бо житла практично ніхто не отримує<sup>29</sup>.

### 5. ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я

Відбувається реформа в охороні здоров'я, в результаті якої і жінки, і чоловіки не можуть отримати якісні послуги в медицині, що веде до неможливості реалізувати й інші права. Як зазначалося у попередніх звітах, доступ до медичних послуг жінок в сільській місцевості та жінок ромської національності є дуже низьким, а закриття ФАПів в сільській місцевості призводить до погіршення доступу до медичних послуг сільських жінок<sup>30</sup>. Ситуація не покращилася в 2013 р. Повідомлення у ЗМІ свідчать про випадки материнської та дитячої смертності через недбальство та помилки лікарів. За повідомленнями ЗМІ, такі випадки сталися у липні 2012 р. у Вінниці, липні 2012 та квітні 2013 в Одесі, у червні 2013 р. — на Донеччині, жовтні 2013 — у Львові<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> <http://tsn.ua/ukrayina/patriarh-kirilo-vvazhaye-feminizm-vidvolikannyam-zhinki-vid-yiyi-priznachennya-289965.htm>

<sup>29</sup> <http://fakty.ictv.ua/ua/index/read-news/id/1486968>

<sup>30</sup> <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1362661718>

<sup>31</sup> <http://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDQQFjAB&url=http%3A%2F%2Ftsn.ua%2Fukrayina%2Fza-smert-porodilli-vinnicki-likari-distali-dogani.html&ei=S8KkUtW8PImVtQaVvI4Ag&usg=AFQjCNHPyR7SNxDnazML2AR01EgCZqmHvw&bvm=bv.57752919,d.Yms&cad=rja; http://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&ved=0CEcQFjAE&url=http%3A%2F%2Ftsn>

Уваги з точки зору ґендерного підходу потребують і питання репродуктивного здоров'я. Так, в Україні зростають показники чоловічого безпліддя. 15% населення має проблеми зі здатністю до зачаття дітей, що може бути обумовлено як чоловічим, так і жіночим фактором. В Україні близько 1 млн. подружніх пар не мають дітей. За даними статистики, понад 70% в структурі безплідності — це жіноче безпліддя, решту — чоловіче. Дискримінація виявляється в тому що, якщо для жінок є жіночі консультації та центри планування сім'ї, то для чоловіків таких закладів немає. Понад 4,5 тис. жінок потребують щорічно лікування за державною програмою. У Києві мінімум 300 пар щороку потребують допоміжних репродуктивних технологій, проте «фінансування, на жаль, виділяється значно менше»<sup>32</sup>.

Ґендерні особливості мають і причини смертності чоловіків та жінок, що не враховується при формуванні медичних програм. Так, від зовнішніх причин чоловіки вмирають в Україні втричі частіше за жінок. Близько 70% випадкових отруєнь в Україні складають алкогольні, смертність від яких зростає. Внаслідок нещасних випадків, травм і отруєнь в Україні гине понад 40 тис. осіб, до 70% з яких — в працездатному віці. За даними МОЗ, рисою смертності від зовнішніх причин в Україні є статева диференціація: чоловіча смертність у віці 16–59 років майже втричі перевищує жіночу, то від зовнішніх причин — у 5 разів<sup>33</sup>.

### 6. ҐЕНДЕРНА ОСВІТА

Показником інтегрованості ґендерного підходу є аналіз змісту курсів з ґендерної проблематики у співставленні з дисциплінарною локалізацією. Аналіз засвідчує, що зміст ґендерних курсів які викладаються, тяжіє до соціокультурних дисциплін — 25%, педагогіки — 22,4%, політичних наук — 14,3%. 10,2% від загальної кількості таких курсів за змістом локалізуються у полі психологічних наук, 8,7% — філософії, 2,6% — мовознавчих наук. Найменше представлені дисципліни: журналістика, економічні науки, правові науки та культурологія. Науково-методичні праці з ґендерної проблематики видано у 102 вищих навчальних закладах, зокрема, найбільше у Донецькій — 12 і Харківській областях — 8. При вищих навчальних закладах у 9 регіонах та областях України діють 12 освітніх та дослідних ґендерних центрів, а саме: АРК, Вінницька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Луганська, Сумська, Харківська області та місто Київ. Отже, на сьогодні вже чітко окреслені систематизовані наукові

---

ua%2Fukrayina%2Fna-donechchini-stali-vidomi-zhahlivi-podrobici-smerti-vagitnoyi-zhinki-i-ditini-u-pologovomubudinku-316982.html&ei=S8KkUtW8PlmVtQaVvIH4Ag&usg=AFQjCNHxsJnhukGWYA-pcKVvOoIcSIkhXA&bvm=bv.57752919,d.Yms; [http://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&ad=rja&ved=0CE4QtwIwBQ&url=http%3A%2F%2Ftsn.ua%2Fvideo%2Fvideo-novini%2Flikariv-zvinuvachuyut-v-smerti-zhinki-pid-chas-pologiv.html&ei=S8KkUtW8PlmVtQaVvIH4Ag&usg=AFQjCNF0Kkp0H11XEFxCo2y5ksqq-8anmg&bvm=bv.57752919,d.Yms](http://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CD8QFjAD&url=http%3A%2F%2Ftsn.ua%2Fukrayina%2Fu-yalti-rodichi-zvinuvachuyut-medikiv-u-smerti-porodilli-nemovlya-297577.html&ei=S8KkUtW8PlmVtQaVvIH4Ag&usg=AFQjCNFdsEEUitECzrsgHDQ5xeYOBEdNw&bvm=bv.57752919,d.Yms&cad=rja; <a href=) та ін.

<sup>32</sup> <http://health.unian.ua/country/852982-v-ukrajini-zrostayut-pokazniki-cholovichogo-bezplidnya.html>

<sup>33</sup> <http://ua.for-ua.com/ukraine/2013/05/16/152902.html>

знання з питань гендеру, спрямовані на пізнання суб'єктів чоловіка і жінки, їх ролі, характеристики зв'язків. У такому становленні гендеру як науковому напрямку сприяє їх інституалізація в системі науки. У вищих навчальних закладах (ВНЗ) систематично проводиться конкурс студентських та аспірантських наукових робіт з проблеми гендеру, видано навчальні посібники «Основи теорії гендеру», «Гендер і ми». У ВНЗ створені і діють гендерні студії (НАУКМА й інші ВНЗ). Розроблено і постійно діють авторські програми.

Держслужба України як спеціальний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, який організовує та координує професійне навчання державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування. Починаючи з 2014 р. спільно з Мінсоцполітики буде здійснено підвищення рівня компетентності з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: у навчанні візьмуть участь більше ніж 1,5 тисяч службовців щороку. Розроблені плани і графіки навчання, типові програми. До професійних постійно діючих та короткострокових семінарів включаються модулі і теми щодо забезпечення такої гендерної рівності. Держслужба розробила навчальний комплекс впровадження стандартів гендерної політики на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, який схвалили вченою радою Національної академії державного управління при Президентові України.

У 2013 році за підтримки МБФ «Український жіночий фонд» Центром «Ла Страда — Україна» підготовлено та надруковано видання для депутатів та державних службовців про гендерну політику в Україні — «ТОП-10 гендерної політики». Підготовка видання відбувалась у співпраці з членами Гендерної стратегічної платформи, Комітетом Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин та міжнародних відносин, Міністерством соціальної політики України. Видання надруковано накладом 2000 екземплярів.

## 7. ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ

*Протягом 2010–2011 рр. Центр «Ла Страда — Україна» супроводжував стратегічну справу з оскарження гендерної дискримінації з боку Прем'єр-Міністра України. Однак, судова система України не визнала сексистську промову Прем'єр-Міністра дискримінаційною. Сексистські висловлювання високопосадовців в Україні є достатньо розповсюдженим явищем, що носить систематичний характер. Було прийнято рішення підготувати скаргу про системні дискримінаційні висловлювання щодо жінок з боку високопосадовців країни. Влітку 2013 р. скаргу спрямовано до Комітету ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок від 3-х організацій — Центру «Ла Страда — Україна», Жіночого інформаційного консультативного центру та Західноукраїнського центру «Жіночі перспективи». Заявники скаржаться на системне порушення статей 1, 2 (п. b, c, d, e), 5 (a), 7 (b), 11 (b, c, d) та просять Комітет провести процедуру розслідування згідно зі ст. 8 Факультативного протоколу до Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок.*

## 8. МОНІТОРИНГ

Центр «Ла Страда — Україна», продовжує ініціативу зі збору та оформлення скарг за фактами дискримінації за ознакою сталі, яку було розпочато у 2012 р. На створену електронну скриньку [monitoring la-strada.org.ua](mailto:monitoring-la-strada.org.ua) надійшло десятки прикладів дискримінаційної реклами. Більшість з них було оформлено у вигляді скарг та надіслано на розгляд Експертної ради з питань дискримінації за ознакою статі<sup>34</sup>. Традиційно 2 рази на рік Центр «Ла Страда — Україна» та Інформаційно-консультативний жіночий центр надають Відзнаку гендерної рівноваги, на отримання якої можуть претендувати артефакти: ініціативи, вчинки, а також процеси, дії, телепрограми та відеокліпи, дослідження, тощо, які сприяють утвердженню гендерної рівності і трансформації суспільства з метою повної реалізації принципу рівних прав та можливостей жінок і чоловіків та гендерну антивідзнаку «Отрута сезону», яка вручається тим, хто або що продовжують стверджувати, пропагувати та розповсюджувати застарілі гендерні стереотипи та сексистські принизливі погляди<sup>35</sup>.

При Міністерстві соціальної політики продовжувала роботу Експертна Рада з питань розгляду скарг на факти дискримінації за ознакою статі. «Ла Страда — Україна» разом з МСП, ХНУВС та Гендерною стратегічною платформою було підготовлено, надруковано та розповсюджено публікацію «Організація та досвід роботи Експертної ради з питань протидії дискримінації за ознакою статі»<sup>36</sup>. Мета — знайомство з існуючим в Україні механізмом протидії дискримінації за ознакою статі для активізації його використання.

## 9. ВИСНОВКИ

Непредставленість жінок у сфері прийняття рішень суперечить принципам демократичного розвитку і є також виявом гендерної нерівності в Україні. Сексизмом переповнені оголошення про працевлаштування. Встановлюються нові обмеження на роботу жінок, приймаються відверто дискримінаційні нормативні документи. Подвійне навантаження на жінок, які працюють і в суспільному, і в домашньому господарстві не зменшується. При цьому домашня праця не враховується і не оплачується. Вимушене проведення часу в декретних відпустках в ситуації нерозвиненості інфраструктури дитячих садків призводить до дискваліфікації жінок, зменшення їх конкурентоспроможності на ринку праці, незнанню та нерозумінню своїх трудових та соціальних прав. Судові та інші механізми захисту від дискримінації жінок не працюють. На це необхідно звертати увагу, готуючи програми новітнього розвитку держави.

---

<sup>34</sup> Детально про ініціативу та її результати читайте у гендерних дайджестах: [http://www.la-strada.org.ua/ucp\\_mod\\_library\\_showcategory\\_60.html](http://www.la-strada.org.ua/ucp_mod_library_showcategory_60.html), а також на сторінці Центру «Ла Страда — Україна» у мережі facebook: <https://www.facebook.com/media/set/?set=a.364818283595262.83952.269875056422919&type=3>

<sup>35</sup> Більше інформації тут — <http://empedu.org.ua/node?page=1>

<sup>36</sup> [http://la-strada.org.ua/ucp\\_mod\\_library\\_view\\_288.html](http://la-strada.org.ua/ucp_mod_library_view_288.html)

## 10. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Важливо, щоб механізми збалансованого представництва жінок і чоловіків працювали не лише на рівні ВРУ, але і на рівні рад всіх рівнів. Верховній Раді України **продовжити поступ у напрямі дотримання гендерної рівності** й підтримати обговорення законопроектів 3411, 3411-1, 3411-2, їх доопрацювання, обговорення їх із громадськістю, голосування за пропоновані в законопроектах норми.

2. Запровадити, розширити гендерну освіту з дошкільного віку; запровадити гендерну освіту для дорослих.

3. Відновити роботу з підготовки радників з прав людини та гендерних питань. Створити дієву систему постійного навчання та підвищення кваліфікації кадрів державних службовців усіх рівнів з питань гендерної рівності. Запровадити обов'язкове навчання суддівських кадрів з питань гендерної рівності.

4. Здійснювати гендерну правову експертизу законопроектів, внесених депутатами на розгляд Верховної Ради через визначення відповідальних за її здійснення в Головному науково-експертному управлінні. Міністерству юстиції України здійснювати обов'язкову гендерну правову експертизу усіх законопроектів, які подаються на розгляд у Верховну Раду Кабінетом Міністрів України.

5. Надавати дотації і пільги тим роботодавцям, які будуть створювати умови для професійної інтеграції.

6. Стимулювати та підтримувати дитячі садочки нового типу для суміщення батьківства з роботою.

7. Програми та плани формулювати із врахуванням пропозицій міжнародних організацій та конвенційних органів ООН.

---

---

# XXI. ПРАВА ДІТИНИ

## 1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

У розділі здійснюється огляд ситуації із дотримання прав дітей в таких сферах як освіта, охорона здоров'я, право на відпочинок, дозвілля та фізичний розвиток, участь у житті суспільства, захист від насильства та жорстокого поводження, право дітей на доступ до інформації та соціальних послуг, а також інституційне забезпечення державної політики захисту прав дітей, міжнародне співробітництво тощо. За висновками національних та міжнародних експертів, зокрема Комітету ООН з прав дитини, законодавство України про права дитини залишається невідповідним положенням міжнародних договорів, насамперед, Конвенції ООН про права дитини та її Факультативних протоколів. Державна політика розглядає дитину не як суб'єкта власних прав, а лише як об'єкт захисту. Багато норм законодавства щодо прав дитини залишаються декларативними, не всі права дитини, визначені Конвенцією, забезпечені відповідними законами. Відповідно, чимало проблем виникає на рівні і правозастосування, і формування державної політики в цій сфері.

Міжнародна співпраця відіграє важливу роль у процесі формування та реалізації державної політики захисту дітей. У 2013 р. Україна головує в ОБСЄ. Підписаний і реалізується договір про співпрацю із Дитячим Фондом ООН ЮНІСЕФ. План дій «Україна — Рада Європи» на 2011–2014 роки<sup>2</sup>, затверджений у 2011 р., передбачає реалізацію проекту, присвяченого захисту прав дітей (розпочався в другій половині 2013 р.). Основні партнери: Мін'юст, Міністерство соціальної політики, МВС, Уповноважений ВРУ з прав людини, місцеві державні адміністрації, Комітет Верховної ради у справах сім'ї, молоді, спорту і туризму, центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді і громадські організації. Завдання — сприяти посиленню і захисту прав людини шляхом запобігання насильству проти дітей, включаючи сексуальну експлуатацію і сексуальне розбещення; пропагувати Керівні принципи правосуддя, дружнього до дитини<sup>3</sup>. Продовжує в Україні свою діяльність Всеукраїнська мережа проти комерційної

---

<sup>1</sup> Розділ підготовлено фахівцями МЖПЦ «Ла Страда — Україна» Левченко К., Бочкор Н., Євсюковою М., Ковальчук Л., Легенюкою М. та Мудрик В. Під час підготовки розділу були, в тому числі, використані матеріали, які надали громадські організації: Представництво благодійної організації «Надія і житло для дітей» в Україні, «ІПЦ «ВІСЬ», Всеукраїнська благодійна організація «Всеукраїнська мережа ЛЖВ», Міжнародна громадська організація «Школа Рівних Можливостей», «А-Веста», Всеукраїнська мережа проти комерційної сексуальної експлуатації дітей, Міжнародна організація ЕКПАТ в рамках підготовки громадського звіту про виконання Україною Загальнонаціональної програми «Національний план дій щодо виконання Україною Конвенції ООН про права дитини до 2016 р.», який здійснювався спільно з Представництвом ЮНІСЕФ в Україні.

<sup>2</sup> [http://coe.kiev.ua/uk/DPAInf\(2011\)17E%20Action%20Plan%20Ukraine.pdf](http://coe.kiev.ua/uk/DPAInf(2011)17E%20Action%20Plan%20Ukraine.pdf)

<sup>3</sup> Очікувані результати та основні заходи. Зміцнено налаштованість уряду на приєднання до норм ООН і РЄ в сфері прав дитини, зокрема Конвенцій РЄ про захист дітей від сексуальної експлуатації і сексуального розбещення, про протидію торгівлі людьми та про кіберзлочинність, та на їх дієву імплементацію. Захист дітей стає пріоритетом у політиці. Наявний Національний план дій і стратегія. Національне законодавство приведено в від-

сексуальної експлуатації дітей, яка є членом Всесвітньої організації ЕКПАТ (Покінчи-мо із дитячею проституцією, порнографією та торгівлею дітьми). Громадські організації мають партнерські стосунки із організаціями в інших країнах, які працюють в напрямі захисту прав дітей. Центр «Ла Страда — Україна» продовжує бути асоційованим членом Міжнародної мережі дитячих телефонів довіри Child HelpLine International.

З 1 січня 2013 р. почала роботу Національна дитяча «гаряча лінія», яка працює на базі Центру «Ла Страда — Україна», і завдяки якій за рік було надано 18575 консультацій, з них близько 92,9% дітям. 7,1% дзвінків — від дорослих стосовно дитячих питань. 58,4% дзвінків надійшло від дівчат, 41,6% дзвінків — від хлопців. Статистика дзвінків Національної дитячої «гарячої лінії» на сьогоднішній день залишається, окрім досліджень, фактично єдиним джерелом інформації про реальні питання, що турбують дітей, та про порушення їхніх прав. Розроблена база даних дозволяє збирати, підраховувати та аналізувати дані відповідно до міжнародних вимог та стандартів, визначених Міжнародною асоціацією дитячих «гарячих ліній». Так, 21,2% дзвінків стосується проблем з однолітками, близько 16% — психічного здоров'я (нерідко пов'язані із фактами психічного насильства), 12% — статевого виховання, 8,2% — питання пов'язані із школою та стосунки в родині, 5,3% — юридичні питання, 4,1% — булінг (переслідування, цькування), 2,9% — насильство та жорстоке поводження з дітьми, 4% — дискримінація за різними ознаками тощо.

Національна дитяча «гаряча лінія» є міцним інструментом інформування та консультування дітей. Водночас ця ініціатива після неодноразових звернень до Міністерства соціальної політики, проведення «круглих столів» та консультацій за участю громадських організацій та Дитячого Фонду ООН ЮНІСЕФ в Україні не знайшла підтримки у державі, яка вирішила в 2014 р. створювати власну «гарячу лінію» для дітей (як один з варіантів — на базі Урядового кол-центру), запросивши на це більше 11 мільйонів гривень з Державного бюджету. Для підтримки існуючої «гарячої лінії» із напрацьованим досвідом потрібно в п'ять разів менше. Цей факт є не лише прикладом неефективного витрачання грошей платників податків, але й ставлення держави до інститутів громадянського суспільства, розходженням слів та діла.

## 2. ПРАВО ДІТЕЙ НА УЧАСТЬ В ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ

В кризовій соціально-політичній ситуації, яку переживає країна, ситуації брутального порушення основних прав людини, свідками чого є і діти, необхідно наголосити, що ніяким чином не реалізується, право дітей на участь в процесі прийняття рішень,

---

повідність до Конвенції РЄ «Про захист дітей від сексуальної експлуатації і сексуального розбещення (СЕТС № 201). У судочинстві враховуються найкращі інтереси дитини відповідно до Керівних принципів правосуддя, дружнього до дитини. Головні напрями діяльності: Інформаційно-просвітна / пропагандистська робота; забезпечення дітей, батьків і фахівців відповідним знанням і методиками запобігання сексуальному насильству й реагування на нього; законодавча експертиза; допомога в формулюванні і реалізації Національного плану дій; підготовка звітів, порівняльних досліджень, аналізів здійсненності, розробка навчально-методичних матеріалів й забезпечення навчання; створення умов для ознайомчих візитів з метою обміну належною практикою; консультування з питань організації дружніх до дітей притулків для потерпілих від сексуального розбещення; розробка і реалізація програм реабілітації дітей, що зазнали впливу насильства в сім'ї; розробка пропозицій щодо стандартів послуг для дітей, що зазнали впливу насильства в сім'ї; створення баз даних дітей, потерпілих від сексуальної експлуатації, та осіб, хто схильний до вчинення таких злочинів, і забезпечення методами регулювання функціонування таких баз даних.



які їх стосуються. Участь дітей — це можливість впливати, змінювати і змінюватися самому; це — вияв небайдужості до долі держави, людства. Відповідно до Конвенції ООН про права дитини, участь є моральним та юридичним правом для всіх дітей, вона свідомо і добровільна і не може бути примусовою.

Якщо говорити про осіб від 15 до 18 років, то маємо на увазі участь у суспільно важливих справах саме дітей. І це є закономірною та «ефективною формою їх соціалізації у демократичному суспільстві, а також показником активної громадянської позиції підростаючого покоління і своєрідним показником розвитку особистості»<sup>4</sup>. У процесі співпраці дітей з дорослими розвивається комунікабельність, вміння орієнтуватися в сучасному непростому інформаційному просторі, брати на себе долю відповідальності при прийнятті рішень. Водночас події в Києві наприкінці листопада — грудні 2013 р., в т. ч. кривавий розгон правоохоронними органами мирних протестів студентів, показав ставлення держави до молоді, яка, у зв'язку з відмовою Уряду від підписання Угоди про євроінтеграцію, вийшла на майдани, щоб висловити свою незгоду з рішенням керівників держави, і стикнулася з грубим порушенням своїх прав, насильством і жорстокістю. Діти спостерігали вдома по телевізору за насильством, яке чинилося у державі проти юних громадян, як раз тоді, коли в Україні йшла все-світня акція «16 днів проти насильства».

Стаття 12 Конвенції ООН про права дитини дає право на участь, яке держави-сторони забезпечують дитині, здатній сформулювати власні погляди, право висловлювати ці погляди. Молодь (особи віком від 15 до 25 років) «є головним людським ресурсом для розвитку, позитивних соціальних змін і технологічних інновацій. Ідеали, енергійність і широта поглядів молоді відіграють центральну роль у процесі поступального розвитку людських спільнот»<sup>5</sup>. Спостереження експертів, громадських організацій, а також аналіз двінок, які надходять на Національну дитячу «гарячу лінію», показують, що і з думкою дітей керівництво держави не рахується (правда, те ж саме стосується і неврахування думок та поглядів дорослого населення). Особливо така ситуація загострилася в стані суспільної кризи. Недолуга інформаційна політика провладних ЗМІ призводить до інформаційного вакуума, який складно заповнити. Відсутність правдивої інформації в школах про події в Києві та причини мирних протистоянь призвела як до соціальної апатії та відчуження дітей та молоді від соціальної активності, так і до збільшення рівня внутрішньої агресії, яка виливається в стосунках з однолітками, в сім'ях, навчальних закладах, на вулицях тощо. Частина підлітків ідентифікує себе з «Беркутом», якому, за їх словами, «сьогодні влада дозволила все», і копіює агресивну та насильницьку поведінку. У інших дітей навпаки зріс рівень тривожності та невпевненості у собі у зв'язку із побоюваннями застосування до них невмотивованої сили. У значної частини дітей збільшився рівень ідентифікації себе із Україною, інтерес до національної символіки, національної історії, громадської активності тощо, що є позитивним моментом, який не досягався до цього ніякими патріотично-виховними заходами.

---

<sup>4</sup> Корпач Н. І. Особливості участі дітей та молоді в суспільних перетвореннях: [http://web.znu.edu.ua/herald/issues/2008/ped\\_2008\\_1/2008-26-06/korpach.pdf](http://web.znu.edu.ua/herald/issues/2008/ped_2008_1/2008-26-06/korpach.pdf)

<sup>5</sup> [http://dmsu.gov.ua/media/2013/01/23/3/Dopovid\\_2012\\_s.pdf](http://dmsu.gov.ua/media/2013/01/23/3/Dopovid_2012_s.pdf)

Із дзвінків на Національну дитячу «гарячу лінію»

«Привіт, Я — «Беркут». Можна я тебе поб'ю?» — сміх. Декілька дзвінків. Хлопці.

«Що таке Майдан? Чи ходите Ви на Майдан? Чого люди там стоять?», — хлопець з Полтавської області.

«Чи правда, що міліція на Майдані б'є людей?», — хлопець.

«Чи правда, що Майдан ще довго буде стояти?», — хлопець.

«А Майдан — це в Києві? А Ви туди ходите?», — хлопчик і дівчинка.

### 3. РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА

Наказом від 15.02.2013 р. № 65 Мінсоцполітики було створено міжвідомчу робочу групу з метою опрацювання отриманих Україною рекомендацій за результатами заключних висновків Європейського комітету із соціальних прав Ради Європи щодо реалізації пункту 10 ст. 7 «Право дітей та підлітків на захист» Європейської соціальної хартії (переглянутої). До складу міжвідомчої робочої групи увійшли представники Мінсоцполітики, МВС, Мінюсту, МЗС, Уповноваженого ВРУ з прав людини, Уповноваженого Президента з прав дитини, Центру «Ла Страда — Україна». В рамках діяльності міжвідомчої робочої групи в період лютий-листопад 2013 р. представниками юридичного департаменту Центру було підготовлено та направлено рекомендації щодо вдосконалення національного законодавства із захисту дітей від сексуальної експлуатації, відвідано 3 засідання робочої групи, семінар щодо реалізацій положень Європейської соціальної хартії (переглянутої). Сформувані узгоджені позиції у 2013 р. не вдалося через різні підходи з боку органів державної влади та неурядових організацій. Позиція та рекомендації Центру «Ла Страда — Україна» були представлені під час слухань Комітету з питань соціальної політики та праці «Про хід виконання в Україні Європейської соціальної хартії (переглянутої)», що відбулися 20 листопада 2013 р.

Експертна робоча група з питань вдосконалення законодавства у сфері захисту дітей від торгівлі людьми, дитячої порнографії, дитячої проституції та сексуального насильства відновила свою діяльність влітку 2013 р. Налагоджено співпрацю з депутатами Верховної Ради України сьомого скликання, зокрема, новим керівництвом Комітету з питань захисту прав людини, національних меншин і міжнародних відносин. За підтримки ЮНІСЕФ в Україні продовжено діяльність з реформування законодавства, розроблено новий законопроект, спрямований на захист дітей від сексуальної експлуатації, що має бути зареєстрований у 2014 р.

3 листопада 2013 р. за підтримки ЮНІСЕФ в Україні Центром «Ла Страда — Україна» продовжено роботу зі сприяння гармонізації національного законодавства України із положеннями Факультативного протоколу до Конвенції ООН з прав дитини щодо торгівлі дітьми, дитячої проституції та дитячої порнографії. Проектом передбачено вдосконалення законодавства та оцінка стану реалізації Закону України «Про Загальнодержавну програму «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 року», а також Заключних спостережень Комітету ООН з прав дитини відносно України за результатами розгляду її періодичної доповіді у 2011р.

#### 4. ПРАВО ДІТЕЙ НА СПРАВЕДЛИВЕ ПРАВОСУДДЯ ТА РОЗВИТОК ЮВЕНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ

Із метою однакового застосування судами першої та апеляційної інстанцій норм кримінального процесуального законодавства, уникнення неоднозначного його тлумачення під час здійснення кримінального провадження щодо неповнолітніх Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ 18 липня 2013 р. видав лист № 223-1134/0/4-13<sup>6</sup>. До листа також додається Інструкція про порядок складання звіту про неповнолітнього обвинуваченого у кримінальному провадженні щодо неповнолітніх.

Згідно з наказом МОН № 176 від 21.02.2013 «Про затвердження плану заходів щодо запобігання правопорушенням серед дітей, попередження жорстокого поводження з ними», установи освіти виконували певні заходи відповідно до затверджених планів, які стосуються п. 4.7. Але заходи виконуються фрагментарно і там, де є активні організатори. У 2013 р. планувалась організація відвідування дітей, які перебувають на профілактичних обліках в органах внутрішніх справ, за місцем їх проживання, навчання, роботи з метою проведення заходів індивідуальної профілактики, а також виявлення та припинення фактів жорстокого поводження з дітьми. Звіт на даний момент відсутній.

Разом з тим не вгамовуються представники так званих «анти-ювенальних» рухів, які продовжують розповсюджувати фальшиву інформацію про сутність ювенальної юстиції, залякуючи населення України. Інформаційні кампанії щодо роз'яснення сутності та переваг застосування ювенальної юстиції Міністерством юстиції або Департаментом сім'ї та дітей Міністерства соціальної політики в 2013 р., як і раніше, не проводилися. Інформаційний вакуум у цьому плані заповнюється поодинокими діями громадських правозахисних організацій та міжнародними інституціями.

Так, з 2010 р. триває реалізація Українсько-Канадського проекту «Реформування системи кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні», що активно сприяє органам державної влади у створенні кримінальної юстиції, дружньої до дитини. Проект сприяє розробці законодавства та політики у сфері кримінальної юстиції щодо неповнолітніх. У рамках проекту відбувається постійне підвищення кваліфікації фахівців, які працюють із дітьми у конфлікті із законом, зокрема, суддів, працівників органів внутрішніх справ, пенітенціарної служби, соціальних служб (служби у справах дітей та центрів соціальних служб у справах сім'ї, дітей та молоді). Проект сприяє розробці і впровадженню на місцевому рівні моделей роботи з дітьми, які вчинили правопорушення, а також ініціатив, спрямованих на вдосконалення роботи з профілактики правопорушень, що базуються на міжнародних стандартах щодо систем юстиції для неповнолітніх<sup>7</sup>. Зокрема, опрацьовується модель центру відвідування дітей, які знаходяться у конфлікті із законом. Модель центру відвідування вперше запроваджена в Мелітополі працівниками міської кримінально-виконавчої інспекції та центру соціальних служб для дітей, сім'ї та молоді. За результатами пілотного тес-

---

<sup>6</sup> <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1134740-13>

<sup>7</sup> <http://youthjustice.org.ua/about.html>

тування моделі, Державна пенітенціарна служба України своїм Наказом «Про забезпечення реалізації заходів у рамках проекту «Реформування системи кримінальної юстиції в Україні»» від 28.08.2013 р. № 488/ОД-13 рекомендувала створити такі центри в Івано-Франківську (у 2013 р), Запоріжжі, Маріуполі та Києві (у 2014 р.)<sup>8</sup>. В рамках проекту створено документальний фільм «Діти за ґратами». Розпочалась реалізація програми «Дослідник» для школярів з вивчення основ правоохоронної діяльності і скаутингу, яка спрямована на покращення взаємодії між працівниками міліції, школярами і представниками їхніх громад. Програма «Дослідники» є частиною більш масштабної ініціативи, спрямованої на підвищення співпраці між міліцією і навчальними закладами з метою запобігання правопорушенням.<sup>9</sup> Пілотування програми розпочалось у Івано-Франківську. Ця програма безпосередньо відповідає завданню «Активізація профілактичної роботи з метою запобігання правопорушенням у дитячому середовищі» НПД.

Крім того, Всеукраїнський громадський центр «Волонтер» проводить профілактичну та корекційну роботу із дітьми, які перебувають у пенітенціарній системі<sup>10</sup>, Коаліція «Права дитини в Україні» здійснила згаданий вище моніторинг дотримання прав дитини у приймальниках-розподільниках для дітей.

У ЗМІ з'явилася інформація щодо порушення законодавства працівниками міліції під час доставляння та адміністративному затриманні дітей. Зокрема, допускалися випадки утримання неповнолітніх в одній камері з дорослими. Також установлено факти недотримання відповідних санітарних норм при утриманні дітей.<sup>11</sup>

## 5. ТОРГІВЛЯ ДІТЬМИ ТА ПРАВО НА СВОБОДУ ВІД СЕКСУАЛЬНОЇ ЕКСПЛУАТАЦІЇ ТА СЕКСУАЛЬНОГО НАСИЛЬСТВА

Проблема торгівлі дітьми залишається актуальною в Україні. Вона детально представлена в тематичному розділі звіту.

Досвід супроводу кримінальних справ 2013 р., пов'язаних із захистом дітей від сексуального насильства та сексуальних зловживань, показує, що слідчі та судді недостатньо обізнані із зазначеною проблематикою, міжнародними стандартами захисту дітей, методиками здійснення допитів та інших дій. Тому такі справи залишаються нерозслідуваними, а більшість злочинців непокараними, що знижує рівень захисту дітей. *Центром «Ла Страда — Україна» у 2013 р. було продовжено надання вторинної правової допомоги 7 дітям, які стали жертвами сексуальної експлуатації з боку незнайомих осіб, а також сексуального, психологічного і фізичного насильства в сім'ї. У одній зі справ, пов'язаних із сексуальною експлуатацією дітей (виробництво дитячої порнографії) судом першої інстанції винесено вирок, яким 3 чоловіків, винних у розбе-*

---

<sup>8</sup> [http://youthjustice.org.ua/attendance\\_centre.html](http://youthjustice.org.ua/attendance_centre.html)

<sup>9</sup> <http://youthjustice.org.ua/37-explorers-of-ivano-frankivsk.html>

<sup>10</sup> [http://www.volunteer.kiev.ua/pages/214-proflaktika\\_vl\\_ta\\_rizikovano\\_povednki\\_sered\\_nepovnoitnh\\_csho\\_perebuyayut\\_u\\_pentencarnj\\_sistem](http://www.volunteer.kiev.ua/pages/214-proflaktika_vl_ta_rizikovano_povednki_sered_nepovnoitnh_csho_perebuyayut_u_pentencarnj_sistem)

<sup>11</sup> <http://vinnitsaok.com.ua/na-vinnychchini-u-sizo-nepovnoitnih-utrymuvaly-razom-iz-doroslymy-167475.html>

*щенні дітей та створенні і розповсюдженні дитячої порнографії, засуджено до позбавлення волі.*

З 2011 р. на супроводі знаходиться справа малолітнього хлопця, який став жертвою сексуальних дій з боку рідного батька. Юристи Центру надають допомогу в рамках кримінального провадження. Слідство ведеться з численними процесуальними порушеннями, що затягує найскоріше вирішення питання задля захисту дитини від неправомірних дій батька. Спираючись на положення Конвенції Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства, відповідно до яких, якщо батьки мають стосунок до сексуального насильства відносно дитини, процедури втручання з боку держави охоплюють можливість усунення ймовірного злочинця, спираючись на норми Сімейного кодексу України, юристами Центру було надано вторинну правову допомогу у процесі про позбавлення батьківських прав. Судовий розгляд справи триває.

## 6. ДИТЯЧА ПРАЦЯ

З 2012 р. діє Інтернет сайт «Робота для школярів» (<http://teenjobs.com.ua/ua/>), який містить вакансії та резюме дітей від 12 років. Всі персональні дані та фото знаходяться у відкритому доступі, дозвіл батьків не потрібен. Діти розмішують резюме, пропонуючи виконання будь-якого виду робіт, із середньою зарплатнею 30–50 грн. за день. Також на сайті діти скаржаться на те, що їм не виплачують обіцяних грошей. На вимоги громадських організацій, в т. ч. Центру «Ла Страда — Україна», правоохоронними органами розпочато перевірку даних. Проте станом на листопад 2013 р. сайт працює, діти пропонують свої послуги, роботодавці розміщують пропозиції.

## 7. ОСВІТА, В Т. Ч. ДОШКІЛЬНА ТА ПОЗАШКІЛЬНА

Право дитини на освіту закріплено в ст. 28, 29 Конвенції ООН про права дитини, відповідно до яких, держава має забезпечити безплатну й обов'язкову початкову освіту, сприяти її розвитку; забезпечити доступність вищої освіти та необхідної інформації та матеріалів та ін. В своїх Заключних рекомендаціях Комітет ООН з прав дитини висловив занепокоєння тим, що скорочення чисельності населення дітей шкільного віку призводить до зменшення кількості освітніх закладів, особливо у сільській місцевості, а також ускладнює доступ до освіти тим дітям, які живуть у сільських регіонах, дітям ромської національності та дітям з особливими потребами. Комітет з особливим занепокоєнням відзначає зменшення кількості закладів дошкільної освіти, відтак лише 61% дошкільнят відвідують такі заклади. Також Комітет звертає увагу на неадекватне фінансування освітньої сфери.

Лише протягом першого півріччя 2013 р. до Уповноваженого Президента України з прав дитини надійшла інформація про скорочення контингенту учнів, припинення діяльності або загрозу закриття понад 30 закладів позашкільної освіти практично

з кожного регіону України. Міністерство фінансів України листом від 28 січня 2013 р. № 31-05030-10-5/2514 внесло низку пропозицій, реалізація яких може призвести до масового закриття шкіл естетичного виховання дітей, зменшення кількості дітей, які відвідують позашкільні навчальні заклади. Зазначені пропозиції набули широкого розголосу в ЗМІ та викликали негативний резонанс в суспільстві.

Дати реальну оцінку стану позашкільної освіти в Україні надзвичайно складно. На сьогодні відсутня точна статистика про мережу закладів позашкільної освіти, про дітей, які охоплені позашкільною освітою. Кожне міністерство (Міністерство освіти і науки, Міністерство культури, Міністерство молоді та спорту) веде відомчу статистику, а єдиної державної статистики, яка б відображала тенденції у цій галузі немає. Немає також і інформації про те, скільки дітей отримують послуги з позашкільної освіти поза межами позашкільних навчальних закладах у фізичних осіб-підприємців. Ситуація в регіонах щодо розвитку позашкільної освіти є різною. На початок 2013 р. питома вага дітей, охоплених позашкільною освітою, варіювала від 28,1% у Закарпатській до 92,7% у Київській областях. Такий стан справ обумовлений, насамперед, недоліками системи фінансування позашкільних навчальних закладів. Відповідно до Бюджетного кодексу України видатки на утримання позашкільних навчальних закладів здійснюються за рахунок частини доходів місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Створення рівних умов захисту прав дитини передбачає рівне ставлення до всіх дітей в незалежності від того, в якому закладі вони навчаються. Відповідно до звіту Уповноваженого Президента України з прав дитини, система роботи освітніх навчальних закладів, особливо інтернатних, побудована на приховуванні фактів насильства відносно дітей та круговій поруці. Проблема потребує особливої уваги в майбутньому.

Значний внесок у розвиток правової освіти дітей внесла Національна тренерська мережа, яка у 2013 р. провела 3285 заходів для 103 689 учасників. Тематика заходів: протидія торгівлі людьми — 35%, протидія насильству — 20%, захист прав дитини — 17%, права жінок і чоловіків — 13% та інші<sup>12</sup>. У 2013 р. для дітей в Україні також стартувала міжнародна кампанія «Дві маленькі дівчинки», спрямована на захист дітей від торгівлі людьми<sup>13</sup>.

2013 р. проголошений Роком дитячої творчості<sup>14</sup>. Відповідно до звіту Уповноваженого Президента України з прав дитини<sup>15</sup>, 7 березня 2013 р. Глава держави оприлюднив нові соціальні ініціативи «Діти — майбутнє України»<sup>16</sup>, якими визначив пріоритетні напрями діяльності центральних і місцевих органів влади стосовно створення сприятливих умов для всебічного розвитку кожної дитини. Попри це, додаткових ці-

---

<sup>12</sup> З детальними звітами про діяльність НТМ можна ознайомитись на сайті Центру «Ла Страда — Україна» у розділі «Звіти» — [www.la-strada.org.ua](http://www.la-strada.org.ua)

<sup>13</sup> Переглянути українську версію фільму можна за посиланням <http://www.youtube.com/watch?v=qTtMWtXhS1g>.

<sup>14</sup> Указ Президента України від 28 грудня 2012 р. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/756/2012>

<sup>15</sup> Звіт Уповноваженого Президента України з прав дитини про проведену роботу у I півріччі 2013 р. <http://www.president.gov.ua/news/29367.html>

<sup>16</sup> [http://www.president.gov.ua/docs/initiative\\_11.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/initiative_11.pdf)

льових коштів призначених для модернізації, розвитку, відкриття нових позашкільних навчальних закладів Урядом не виділено. Проблема полягає в тому, що велика кількість гуртків, особливо якісних та популярних, є не просто платними, а вимагає суттєвої плати від батьків.

*«Заняття танцями на місяць в танцювальному гуртку при одній з Київських шкіл коштує більше 400 гривень на місяць. Заняття цікаві, викладач професійний. Натрепувала колектив на участь у конкурсах та фестивалях. Але за традицією, яка склалася в Україні, участь кожної дитини за кожний номер в фестивалній або конкурсній програмі складає сто гривень, і схоже це не залежить від кількості дітей, які виконують той чи інший номер. Тож і брати участь у фестивалі хочеться, і кожного разу обмірковуємо з одним чи з двома танцями їхати — бо стає дорого. Дорога за власний рахунок — це взагалі не обговорюється. Костюми також. До керівника колективу претензій ніяких, навпаки повага і подяка. Але чи є такі заняття системою позашкільної освіти, якщо плата за місяць складає біля третини прожиткового мінімуму людини? Чому такі витрати взагалі не включені у споживчий коштик?»*

*«В школі є система оплати навчання через створені благодійні фонди. Оплата обов'язкова. І це в державній школі! Про такі фонди знають всі, але якщо не будеш платити, дитину просто виживуть із школи».*

*Із звернення на Національну дитячу «гарячу лінію»  
Центру «Ла Страда — Україна»*

## 8. ІНКЛЮЗИВНА ОСВІТА

Проблемою залишається доступ дітей з обмеженими можливостями до освіти. У цілому, на сьогодні в Україні для дітей з особливими потребами працюють близько 2 тис. дошкільних навчальних закладів компенсуючого (санаторні, спеціальні) та комбінованого типу, де разом із здобуттям дошкільної освіти діти отримують корекційно-реабілітаційну допомогу. Однак, слід зауважити, що у сільській місцевості охоплення дітей з інвалідністю дошкільною освітою знаходиться на неналежному рівні через майже повну відсутність дошкільних груп спеціального призначення (компенсуючого типу)<sup>17</sup>. За даними Дослідження стану інклюзивної освіти в Україні, на сьогодні лише 11 відсотків шкіл України частково пристосовані для навчання «особливих» школярів. Ще менше навчальних приміщень відповідають нормам безпеки і вільного пересування: це пандуси, ліфти, спеціальні гігієнічні кімнати, відповідні двері, меблі, освітлення.<sup>18</sup>

За статистичними даними, у загальноосвітніх навчальних закладах у 2012–2013 навчальному році навчалася 58 586 дітей з особливими потребами. Пункт Національного плану дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини стосовно запровадження в загальноосвітніх навчальних закладах системи інклюзивного навчання фінансується

---

<sup>17</sup> <http://mlsp.kmu.gov.ua/document/156474/st.doc>

<sup>18</sup> Дослідження стану інклюзивної освіти в Україні, стор.21і <http://timo.com.ua/node/10040>

ся державою не повною мірою.<sup>19</sup> В той же час, відповідно до нових соціальних ініціатив Президента України В. Ф. Януковича щодо забезпечення дітей з порушеннями зору підручниками, у тому числі шрифтом Брайля, у 2013 р. з Державного бюджету України мало бути додатково виділено 10 млн. гривень. На 2014 р. заходів щодо захисту прав дітей з обмеженими можливостями в Національному плані дій на виконання Конвенції ООН про права дитини не передбачено. Таким чином, не в достатній мірі виконано завдання щодо розвитку інклюзивної освіти. Батькам, які не відмовились від своєї дитини з важкими фізичними ураженнями, відмовляють, щоб їхня дитина навчалась в звичайних школах або садочках, змушують батьків направляти своїх дітей в інтернатні заклади.

Певні позитивні зрушення є за рахунок донорського фінансування. В рамках Канадсько-українського проекту «Інклюзивна освіта для дітей з особливими потребами в Україні»<sup>20</sup> (5 млн. канад. дол.) розроблено нормативно-правову базу у сфері інклюзивної освіти, створено 2 інклюзивних ресурсних центри (ІРЦ) у Львівському та Кримському регіонах, видана методична література. Центри позиціонуються як державно-громадські інституції. Керівництво здійснюється Правлінням, у якому максимально представлені всі зацікавлені сторони — школи, інтернати, медики та адміністрація, але більше 50% голосів належить батькам та особам з особливими потребами. ІРЦ може допомогти батькам знаходити і отримувати доступ до існуючих видів підтримки для задоволення соціальних, психологічних, фізичних, комунікативних потреб їхньої дитини; надати інформаційні ресурси для педагогів, надавачів послуг і батьків; сприяння взаємодії батьків та державних органів.

За підтримки фонду «Відродження» проведено сотні тренінгів для освітян, розроблені програми інклюзивної освіти для дитячих садочків та початкової школи. Результатом став наказ МОН № 1034 від 23.07.2013 «Про затвердження заходів щодо впровадження інклюзивного навчання в дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладах на період до 2015 року», яким передбачено узагальнити весь попередній досвід, розпочати відповідну підготовку вчителів у ВНЗ та забезпечити системну консультативно-роз'яснювальну роботу серед освітян, батьків та громадськості щодо забезпечення права на освіту дітей з особливими потребами.<sup>21</sup>

## 9. ПРАВО ДІТЕЙ НА ОЗДОРОВЛЕННЯ ТА ВІДПОЧИНОК

В Україні діє ЗУ «Про оздоровлення та відпочинок дітей», який визначає основні засади державної політики у сфері оздоровлення та відпочинку дітей; повноваження органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування; правові, фінансові та організаційні засади утворення і діяльності дитячих закладів оздоровлення та відпочинку; права, обов'язки та відповідальність усіх учасників процесу. Розпоряджен-

---

<sup>19</sup> Дослідження стану інклюзивної освіти в Україні було проведено у період з червня 2011 року по січень 2012 року ГО «Європейська дослідницька асоціація» (ERA) у співпраці з дослідницькою компанією InMind, ГО «Демократичні ініціативи молоді» та ГО «Аліса» за фінансової підтримки фонду «Відродження», стор.15. <http://timo.com.ua/node/10040>

<sup>20</sup> <http://www.education-inclusive.com/ircs/>

<sup>21</sup> <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1034729-13>



ням КМУ від 3 листопада 2010 р. № 2056-р було схвалено Концепцію Державної цільової соціальної програми оздоровлення та відпочинку дітей на період до 2015 року, яка втратила чинність зі вступом в силу Розпорядження КМУ від 15 травня 2013 р. № 549-р, яким схвалено Концепцію Державної цільової соціальної програми оздоровлення та відпочинку дітей і розвитку мережі дитячих закладів оздоровлення та відпочинку на період до 2017 року.

Як свідчать результати аналізу, проведення державної атестації дитячих закладів оздоровлення та відпочинку, незадовільний стан їх матеріально-технічної бази призводить до того, що більшість з них не відповідають сучасним вимогам і не можуть надати дітям високоякісні послуги з оздоровлення, що спричиняє припинення функціонування таких закладів. Майнові комплекси державних підприємств «Міжнародний дитячий центр «Артек» та «Український дитячий центр «Молода гвардія», а також їх інфраструктура потребують реконструкції з оптимізацією обсягів ресурсоспоживання та модернізації відповідно до освітніх, виховних, культурологічних програм і проектів, що виконуються. На сьогодні практично не здійснюється будівництво дитячих закладів оздоровлення та відпочинку і відновлення функціонування закладів, що тривалий час не працюють. Відсутні дитячі заклади оздоровлення та відпочинку для дітей віком від 4 до 6 років та дітей, які не здатні до самообслуговування, у супроводі батьків або інших законних представників, а також для дітей, які потребують особливих умов для оздоровлення.

3 квітня 2013 р. відбулися Парламентські слухання з питань оздоровлення та відпочинку дітей і молоді<sup>22</sup>, під час яких відзначалося, що протягом оздоровчого сезону 2012 р. в Україні функціонували 17 973 дитячі заклади, з них — 784 заклади оздоровлення, 17 189 закладів відпочинку, відновлено функціонування 11 дитячих закладів оздоровлення. Створений та оновлюється Державний реєстр дитячих закладів оздоровлення та відпочинку. Станом на 1 січня 2013 р. до Державного реєстру внесено 568 дитячих закладів оздоровлення та відпочинку, з них: 112 закладів державної форми власності, 131 комунальної та 325 приватної власності. Разом з тим, необхідно зазначити, що остаточно даний реєстр ще не сформовано. Загалом на забезпечення оздоровчої кампанії 2012 р. використано близько 1,8 млрд. грн. з місцевих бюджетів та позабюджетних коштів, оздоровлено та організовано відпочинок більш як 2,8 мільйона дітей, що становить 68,9 відсотка загальної кількості дітей шкільного віку в Україні. Постановою ВРУ від 5 листопада 2013 р. № 678-VII затверджено Рекомендації зазначених Парламентських слухань.

Нескладно поррахувати, що витрати на одну дитину склали трохи більше, ніж 640 гривень на рік. Існує негативна динаміка щодо зменшення кількості стаціонарних дитячих оздоровчих закладів і неналежного їх використання.

## 10. ПРАВО ДІТЕЙ НА ЗАНЯТТЯ СПОРТОМ

Органами державної влади прийнято низку нормативно-правових документів у сфері забезпечення фізичного розвитку дітей та молоді. Так, зокрема, про розвиток фізичного виховання дітей в Україні йдеться в Указі Президента України № 344/2013

---

<sup>22</sup> Постанова Верховної Ради України від 5 листопада 2013 року № 678-VII.

«Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року»<sup>23</sup>. Зокрема, відсутність цілісної системи виховання, фізичного, морального та духовного розвитку і соціалізації дітей та молоді виділено як гостру проблему, яку має вирішити Україна найближчим часом. Це визначено і пріоритетними завданнями: збільшення рухового режиму учнів шкільного віку за рахунок уроків фізичної культури, спортивно-масової та фізкультурно-оздоровчої роботи в позаурочний час; удосконалення фізкультурно-оздоровчої та спортивно-масової роботи в навчальних закладах (розширення кількості спортивних гуртків, секцій і клубів з обов'язковим кадровим, фінансовим, матеріально-технічним забезпеченням їх діяльності); оновлення методології фізичного виховання дітей та молоді з безпосереднім валеологічним супроводженням усього процесу навчання і виховання дітей з різними фізичними та освітніми можливостями.

У 2013 р. Кабінетом Міністрів України розроблено та внесено на розгляд Верховної Ради України законопроект «Про Загальнодержавну соціальну програму розвитку фізичної культури і спорту на 2013-2017 роки»<sup>24</sup>, що прийнято в першому читанні 5 вересня 2013 р. Але більшість заходів програм та документів залишаються декларативними.

#### **11. ПРАВО ДІТЕЙ НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я. ЗАХОДИ ІЗ СТВОРЕННЯ БЕЗПЕЧНОГО ТА СПРИЯТЛИВОГО СЕРЕДОВИЩА ДЛЯ РОЗВИТКУ ДИТИНИ, ЗБЕРЕЖЕННЯ ЇЇ ЗДОРОВ'Я ТА ЖИТТЯ**

За даними Державного комітету статистики України<sup>25</sup>, у січні-червні 2013 р. зареєстровано 1546 випадків мертвонароджень, що на 60 менше порівняно з відповідним періодом у 2012 р. У віці до 1 року померло 1993 дитини. Рівень смертності дітей у віці до 1 року знизився з 8,6 до 7,8 померлих на 1000 живонароджених. Основними причинами смерті дітей у віці до 1 року були: окремі стани, що виникають у перинатальному періоді; природжені вади розвитку, деформації та хромосомні аномалії; зовнішні причини смерті; хвороби нервової системи; деякі інфекційні та паразитарні хвороби; хвороби органів дихання; хвороби системи кровообігу. Залишається значною частка немовлят, причина смерті яких медичними працівниками не була встановлена, — 4,6%.

Основними проблемами у сфері охорони здоров'я дітей залишаються відсутність якісного обстеження та надання об'єктивного діагнозу дитині; значні недоліки щодо матеріально-технічного забезпечення лікувальних закладів; допомога дітям з особливими потребами тощо. В 2013 р. залишаються невирішеними проблеми обмеженого доступу дітей у сільській місцевості до послуг охорони здоров'я, недостатності коштів для оплати медичних послуг (за відсутністю або складністю отримання таких послуг на безоплатній основі). Уповноважений Президента України з прав дитини

---

<sup>23</sup> <http://www.president.gov.ua/documents/15828.html>

<sup>24</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=2629&skl=8](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2629&skl=8)

<sup>25</sup> <http://www.ukrcensus.gov.ua/>

у звіті про свою роботу у січні-червні 2013 р. зазначив, що результати інспекції показали незадовільний рівень забезпечення закладів, які надають медичну допомогу дітям, обладнанням, м'яким інвентарем<sup>26</sup>.

У державних звітах зазначається, що обов'язковий медичний профілактичний огляд дітей до 18 років проводиться в дитячих амбулаторно-поліклінічних закладах за місцем спостереження дітей у присутності батьків або інших законних представників. Закладами охорони здоров'я, закладами освіти проводиться робота із запобігання йододефіциту, інша профілактична робота. МОЗ України у 2012 р. розроблено Концептуальні засади щодо створення системи надання комплексної допомоги дітям, хворим на рідкісні захворювання в Україні, затверджені наказом МОЗ України від 30.07.2012 № 574. Проте Уповноважений Президента України з прав дитини у своєму звіті за січень-червень 2013 р. зазначає, що завдання, визначене Дорученням Президента України від 30 серпня 2012 року № 1-1/2338, стосовно вжиття заходів щодо забезпечення у повному обсязі у 2013 році дітей, хворих на ювенільний ревматоїдний артрит, мукополісахаридоз залишаються невиконаними<sup>27</sup>. Протягом першого півріччя 2013 р. до Уповноваженого Президента України з прав дитини надійшло більше 30 звернень батьків, діти яких хворіють на рідкісні захворювання, зокрема на ювенільний ревматоїдний артрит, мукополісахаридоз тощо<sup>28</sup>. Система надання медичної допомоги дітям з онкологічними та рідкісними захворюваннями в Україні потребує не лише 100% фінансування, а й низки послідовних заходів розвитку галузі дитячої онкології, реалізація яких в Україні відбувається вкрай повільно<sup>29</sup>.

*«У мене хвора дитина — хлопчик, 5 років. У нього температура вчора підскочила до 40 градусів. Ми викликали швидку допомогу, але вони нам повідомили, що не приїдуть до нас, бо ми живемо на хуторі, а в них немає бензину, щоб до нас доїхати».*

*«Моя дитина викликала швидку медичну допомогу, коли в неї почався приступ апендициту. Вони сказали, що дитина просто балується і на звернення не прореагували. Коли я прийшла з роботи, то моя дитина була «ледь жива» — їй було дуже боляче. Як можна покарати медичну установу за таку провину?».*

*«Я проживаю в селі. У мене дитина — дівчинка 3-х років — дуже хворіє. У неї грип — дуже висока температура. В мене немає автомобіля, аби її завести в лікарню. Я викликала швидку допомогу, але вони мені відповіли, що не приїдуть до нас, бо «дорога не очищена від снігу». Сказали, щоб я дитину сама лікувала вдома. Але, чим же мені її лікувати? Вони що, хочуть, щоб моя дитина померла?»*

*Із звернень на Національну дитячу «гарячу лінію»  
Центру «Ла Страда — Україна»*

Серед заходів, які заплановані Кабінетом Міністрів на виконання Національного плану дій на 2013 р. (та й на попередні роки також) не згадується така проблема, як

---

<sup>26</sup> <http://www.president.gov.ua/news/29367.html>

<sup>27</sup> <http://www.president.gov.ua/news/29367.html>

<sup>28</sup> Там само.

<sup>29</sup> <http://www.president.gov.ua/news/29367.html>

імунізація, хоч ця проблема набуває все гострішого розголосу. Батьки не усвідомлюють важливість щеплення та відмовляються щепити дітей, або необхідних вакцин в Україні немає по півроку.

В 2011–2012 рр. планувалось «Розроблення для батьків рекомендацій щодо збереження здоров'я дітей», але ні одна з надрукованих брошур не стосувалась імунізації (щеплення) дитини. Всі вакцини проходять ліцензування та лабораторний контроль у Державному експертному центрі. В приватних кабінетах та приватних клініках пропонують дорогі вакцини (Infantrix Gexa, Infantrix LPV etc), які дають менше алергічних реакцій, але їх термін дії обмежується 10 роками. Вакцина АКДС, яку випускає Харків, за даними експертів, надійна, довготривала (на все життя), але може давати сильну алергічну реакцію на друге-третє щеплення. Згідно з календарем щеплень, 10 з них робляться обов'язково (туберкульоз, гепатит Б, коклюш, дифтерія, правець, поліомієліт, кір, краснуха, епідемічний паратит, гемофільна інфекція). Ці вакцини закупає Міністерство охорони здоров'я, всі вони сертифіковані і робляться безкоштовно. 7 інфекцій рекомендовані: вітряна оспа, гепатит А, грип, менінгокок, ротовірусна, пневмококова інфекція, вірус папіломи людини. Ці вакцини купують самі люди<sup>30</sup>. Ротовірусної вакцини протягом 6 місяців після народження дитини (термін, до якого її необхідно щепити) в Україні в 2013 р. не було навіть у приватних клініках (з розмови з батьками). Виробники будь-якої країни або дистриб'ютори подають пропозиції для щеплення на тендер у Міністерство охорони здоров'я. Тендери із закупівель вакцин для щеплень — привід для корупції. Від медиків вимагають закуповувати вакцини певних фірм, причому низької якості й завищеною ціною. В свою чергу без щеплень дітей не беруть у дошкільні заклади, що створює ще один вид корупції — батьки купують довідку про щеплення. Кожен запис про щеплення коштує 50–150 грн<sup>31</sup>.

## 12. РЕКОМЕНДАЦІЇ

### 12.1. Верховній Раді України

1. Передбачити та забезпечити достатнє фінансування із Державного бюджету на забезпечення дітей з особливими потребами та тяжкохворих дітей ліками, медичними препаратами, реабілітаційними послугами, імунопрофілактикою тощо.

2. 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.

3. Закріпити визначення поняття «дитяча проституція» в Законі України «Про охорону дитинства».

4. Розробити зміни та доповнення до Кримінального процесуального кодексу України щодо: закріплення обов'язкової участі психолога на всіх етапах судочинства за

---

<sup>30</sup> Щеплення: Чи є право вибору, <http://corruptua.org/2013/10/shheplennya-chi-ye-pravo-viboru>

<sup>31</sup> З розмови з батьками на Національній дитячій «гарячій лінії»

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, а на період перевірки матеріалів забезпечити застосування заходів безпеки дитини у разі необхідності; окремого розділу у Кримінальному процесуальному кодексі України, у якому будуть урегульовані процедурні питання з метою забезпечення найкращого інтересу потерпілої дитини.

5. Ратифікувати Гаазьку Конвенцію про захист дітей та співробітництво з питань міждержавного усиновлення.

6. Передбачити та забезпечити достатнє фінансування із Державного бюджету на забезпечення дітей-інвалідів та тяжкохворих дітей ліками, медичними препаратами, реабілітаційними послугами, імунопрофілактикою тощо.

## **12.2. Кабінету Міністрів України, центральним органам виконавчої влади**

7. Розробити та включити до Плану заходів Кабінету Міністрів України заходи, спрямовані на лікування дитячих патологій, які на сьогодні не лікуються в Україні, визначення дієвого механізму відповідного лікування дітей у медичних закладах інших країн.

8. Розробити та включити до Плану заходів Кабінету Міністрів України заходи із забезпечення рівного доступу всіх жінок незалежно від місця проживання та соціального статусу до високоякісних медичних послуг, що надаються вагітним, створення умов для безпечних пологів.

9. Міністерству охорони здоров'я України вжити додаткових заходів щодо забезпечення своєчасного здійснення закупівель і поставок лікарських засобів для лікування дітей, хворих на онкологічні та онкогематологічні захворювання, вирішити питання стосовно формування запасу таких лікарських засобів у державних і комунальних закладах охорони здоров'я, у відповідності до вимог Указу Президента України від 1 червня 2013 року № 312.

10. Вжити вичерпних заходів для вирішення питання реєстрації в Україні необхідних лікарських засобів для своєчасного та безперервного забезпечення необхідним медичним обслуговуванням хворих дітей.

11. Провести загальнонаціональну роз'яснювальну кампанію для населення України щодо ювенальної юстиції.

12. Розробити механізм включення дітей у процес прийняття рішень із питань, що стосуються охорони дитинства, захисту прав дітей. В тому числі, розробити механізм врахування думки дитини у вирішенні питань, що стосуються самих дітей.

13. Розробити та внести на розгляд Верховної Ради України законопроект щодо гармонізації законодавства України із положеннями Конвенції Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства. Зокрема, розроби-

ти положення щодо комплексної протидії дитячій проституції, дитячій порнографії, криміналізувати зваблення дітей через використання інформаційно-комунікаційних технологій, запровадження корекційних програм для осіб, що вчиняють злочини сексуального характеру щодо дітей, створення банку даних осіб, які вчинили злочини сексуального характеру щодо дітей, реабілітації дітей, постраждалих від сексуального насильства та експлуатації.

14. Провести широку інформаційно-просвітницьку кампанію серед населення України щодо необхідності скасування таємниці усиновлення та включити у програми підтримки для батьків-усиновлювачів питання, пов'язані із таємницею усиновлення.

15. Проводити широкі інформаційні кампанії щодо прав дітей, підтримувати роботу Національної «гарячої лінії» з прав дітей.

16. Провести аудит системи захисту дітей, який включатиме, зокрема, аналіз причин та масштабів стаціонарного догляду дітей в інтернатних закладах, причин потрапляння дітей в такі заклади, оцінку потреб соціальних послуг для дітей та сімей з дітьми в громадах.

17. На основі результатів аудиту та з урахуванням пілотних моделей надання соціальних послуг сім'ям та дітям, апробованих у Макарівському районі Київської області та Дніпропетровському районі Дніпропетровської області розробити нову державну цільову програму (або внести зміни до НПД), в якій передбачити: закриття/трансформацію інтернатних закладів, шляхом повернення дітей в сім'ї або влаштування у сімейні форми виховання; створення сімейно-орієнтованих послуг для дітей і сімей в громадах, асортимент та обсяг яких має відповідати потребам громади; підготовку фахівців для надання якісних соціальних послуг дітям та сім'ям, у відповідності до нової моделі надання послуг; створення можливостей для фінансування з державного бюджету новостворених соціальних послуг для дітей та сімей в громаді, сімейних форм виховання, зокрема, шляхом перенаправлення на ці потреби ресурсів, що звільняться після закриття інтернатних закладів. Залучити до зазначеної роботи широке коло профільних громадських організацій.

18. Провести моніторинг використання дитячої праці в тіньових та неформальних секторах економіки, домашньому господарстві. Запровадити відповідну державну статистику. Надавати допомогу дітям, які постраждали від експлуатації праці.

### **12.3. Верховному Суду України**

19. Підготувати нову постанову Пленуму Верховного суду щодо застосування судами законодавства про відповідальність за сексуальні злочини відносно дітей.

### **12.4. Обласним, міським та районним державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування**

20. Здійснити інвентаризацію матеріально-технічного забезпечення дитячих лікарень та дитячих відділень лікувальних закладів, у відповідності до вимог наказу Міністерства охорони здоров'я України від 10 березня 2011 року № 140 «Про проведення інвентаризації матеріально-технічного забезпечення закладів охорони

здоров'я». Результати інвентаризації заслухати на колегіях та визначити першочергові заходи щодо поліпшення фінансування та матеріально-технічного забезпечення закладів охорони здоров'я, в яких надається медична допомога дітям, медичною апаратурою, обладнанням, м'яким інвентарем, функціональними ліжками згідно з табелем оснащення.

21. Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям забезпечити соціальний супровід кожної родини, яка виховує важкохвору дитину, у відповідності до вимог Національної стратегії профілактики соціального сирітства на період до 2020 року, затвердженої Указом Президента України від 22 жовтня 2012 року № 609.

22. Створити спеціалізовані центри соціально-психологічної реабілітації дітей, постраждалих від сексуального насильства та сексуальної експлуатації.

23. Продовжувати обладнання та використання в рамках кримінального провадження «зелених кімнат» для опитування дітей, які постраждали від насильства та експлуатації.

24. Забезпечувати реалізацію права дітей на освіту в сільській місцевості, дітей ромської національності, запроваджувати інклюзивну освіту. Не допустити незаконне закриття закладів середньої освіти

25. Забезпечити належне фінансування та інформування населення щодо впровадження інклюзивного навчання.

### **12.5. Громадським та міжнародним організаціям, донорським структурам, науковим та науково-дослідним центрам**

26. Дослідити питання щодо середнього віку досягнення статевої зрілості в Україні і на цій основі закріпити вік вступу у статевий зв'язок у законодавстві України.

27. Розробити ефективну методологію моніторингу порушення прав дітей у освітніх та інтернатних закладах, забезпечити ефективний механізм притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у порушенні прав дитини.

28. Запровадити систему моніторингу інституційних закладів задля захисту прав дітей, які перебувають в таких закладах.

---

---

## XXI. ГЕНДЕРНА ДИСКРИМІНАЦІЯ ТА НАСИЛЬСТВО ЩОДО ЖІНОК

Гендерна дискримінація та насильство щодо жінок має багато проявів: домашнє насильство, зґвалтування, фізичні напади, переслідування, сексуальні домагання тощо. До рівня епідемії в Україні зросли домашнє насильство та зґвалтування.

Найбільшою проблемою в цій сфері в Україні є домашнє насильство. На жаль, державна система збору і обробки відомостей про факти домашнього насильства відсутня. Відомча статистика, що забезпечується Міністерством соціальної політики та Міністерством внутрішніх справ, формується з різних джерел і не розрізняє випадки за видами насильства: фізичного, економічного, сексуального і психологічного. Кількість випадків домашнього насильства сьогодні не зменшується. Щогодини мінімум 15 жінок стають жертвами насильства у сім'ях<sup>2</sup>. Згідно зі статистикою, 68% жінок в Україні зазнають знущань в сім'ї. Вони страждають від домашнього насильства частіше, ніж від пограбувань, зґвалтувань чи автомобільних катастроф разом узятих. 35–50% жінок, які потрапляють у лікарні з тілесними травмами — жертви домашньої тиранії<sup>3</sup>.

Цифри, які характеризують масштаби домашнього насильства в Україні в 2013 р. наступні:

- Звернення за фактом вчинення насильства — 160 730 осіб.
- Поставлено на облік — 88 162 особи, з них:
  - Чоловіки — 79 986 осіб;
  - Жінки — 77 908 осіб;
  - Діти — 757 осіб.
- Перебуває на обліку — 93 422 особи.
- Винесення офіційного попередження — 89 168 осіб.
- Притягнуто до адміністративної відповідальності — 108 467 осіб, з них:
  - 106 144 особи — дільничними інспекторами.
  - Направлено на проходження корекційних програм — 3714 осіб.
  - Захисні приписи — 6161 особа.

У Рівненській області, наприклад, на профілактичному обліку в області за вчинення насильства в сім'ї перебуває 3800 людей, із них 3572 — чоловіки, 217 жінок та 11 неповнолітніх<sup>4</sup>. В Харкові за 9 місяців 2013 року в правоохоронні органи надійш-

---

<sup>1</sup> Підготовлено Левченко К., Євсюковою М, Калашник О., Легенською М., МЖПЦ «Ла Страда — Україна».

<sup>2</sup> <http://tsn.ua/ukrayina/schogodini-15-ukrayinok-strazhdayut-vid-katuvan-ta-poboyiv-u-sim-yah-315896.html>

<sup>3</sup> [http://wcu-network.org.ua/ua/possessing-equal-rights/news/Mukachvsk\\_pravooxoronc\\_tezh\\_proti\\_nasilstva\\_v\\_smi](http://wcu-network.org.ua/ua/possessing-equal-rights/news/Mukachvsk_pravooxoronc_tezh_proti_nasilstva_v_smi)

<sup>4</sup> [http://wcu-network.org.ua/ua/possessing-equal-rights/news/Kudi\\_na\\_Rvnenxhin\\_zvernutisja\\_zhnkam\\_xho\\_poterpajut\\_vd\\_domashnogo\\_nasil](http://wcu-network.org.ua/ua/possessing-equal-rights/news/Kudi_na_Rvnenxhin_zvernutisja_zhnkam_xho_poterpajut_vd_domashnogo_nasil)



ло 2 тис. 512 звернень, що стосуються домашнього насильства, 500 з них були повторними<sup>5</sup>. В більшості випадків від насильства страждають діти, а вони, як відомо, дуже схильні до наслідування<sup>6</sup>.

Одною з причин поширення такого явища є неефективність законодавства.

Постраждалі від домашнього насильства сьогодні зазнають подвійної дискримінації, подвійного порушення своїх прав, оскільки потерпівши від насильства, вони потім стикаються з відсутністю реагуванням органів державної влади, правоохоронних органів на скарги та звернення за захистом своїх прав. Так, за 9 місяців 2013 р. на гарячу лінію центру «Ла Страда — Україна» надійшло 225 скарг на бездіяльність міліції, органів державної влади та місцевого самоврядування з приводу домашнього насильства.

Мова йде не тільки про недосконалість Закону України «Про попередження насильства в сім'ї», але й про новий Кримінальний процесуальний кодекс України, адже він значно звузив компетенцію дільничних інспекторів міліції на реагування у випадках домашнього насильства, а також відніс до справ приватного обвинувачення нетяжкі та середньої тяжкості злочини, які вчиняються в сім'ї. Це означає, що держава виступить на захист жінки вже тоді, коли жінка буде мертва або значно скалічена.

В лютому 2013 р. Департамент сім'ї та дітей Міністерства соціальної політики України розпочав створення робочої групи з питань удосконалення законодавства у сфері попередження насильства в сім'ї. Під час засідань робочої групи відбулися обговорення законопроекту «Про запобігання та протидію домашньому насильству», влітку 2013 р. було здійснено його суттєве доопрацювання відповідно до зауважень Науково-експертного управління Верховної Ради України та експертного середовища (нова редакція має бути внесена на заміну попереднього законопроекту). На обговорення міжвідомчої робочої групи також виносились питання впровадження корекційних програм роботи з особами, які вчинили насильство в сім'ї, затвердження уніфікованої програми Міністерством соціальної політики; розроблення мінімальних стандартів соціальних послуг для осіб, які постраждали від насильства в сім'ї; внесення змін до порядку звернень та повідомлень з приводу жорстокого поводження з дітьми або реальної загрози його вчинення тощо. Експерти Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ, презентуючи підготовлений експертний висновок до законопроекту № 2539, звернули особливу увагу на питання чіткого визначення в законі розподілу повноважень щодо здійснення заходів по запобіганню та протидії домашньому насильству між різними державними органами; питання збору та поширення статистичних даних щодо фактів вчинення домашнього насильства; питання можливості державного фінансування неурядових організацій, які здійснюють заходи щодо запобігання та протидії домашньому насильству та посилення відповідальності за вчинення домашнього насильства<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> [http://wcu-network.org.ua/ua/possessing-equal-rights/news/U\\_Xarkov\\_zavershilasja\\_akcja\\_«16\\_dnv\\_proti\\_nasilstva»](http://wcu-network.org.ua/ua/possessing-equal-rights/news/U_Xarkov_zavershilasja_akcja_«16_dnv_proti_nasilstva»)

<sup>6</sup> [http://www.volynnews.com/news/city/nasylstvo\\_u\\_lutskykh\\_simyakh\\_zareyestrovano\\_272\\_vypadky/](http://www.volynnews.com/news/city/nasylstvo_u_lutskykh_simyakh_zareyestrovano_272_vypadky/)

<sup>7</sup> <http://www.uapravo.org/text.php?id=1650>

До справ приватного обвинувачення також належать справи про зґвалтування. Це не менш болюча проблема для українського суспільства і, зокрема, для жінок. В період за 2009–2011 рр. до органів внутрішніх справ надійшло 7 тисяч звернень з приводу зґвалтувань. І тільки 2 тисячі справ були відкриті як кримінальні і по ним проводилося розслідування. На початок 2012 року у судах перебувало 232 справи по зґвалтуванню. Навіть ті справи, що потрапляють до міліції, не знаходять належної відповіді. І тому більшість жертв воліють взагалі не звертатися до органів влади, до правоохоронців, боячись як своїх кривдників, так і публічного осуду, а також самих міліціонерів, а відтак, не отримують належної допомоги.

Проблемою залишається надання первинної та вторинної допомоги жінкам, постраждалим від домашнього насильства. Цим здебільшого опікуються громадські організації. Так, у 2013 р. Центр «Ла Страда — Україна» здійснював соціальну допомогу та супровід справ, пов'язаних із насильством щодо жінок та дітей: 9 справ щодо випадків насильства в сім'ї та захисту прав дитини; 2 справи щодо випадків домашнього насильства щодо громадян України за кордоном (Македонія та Палестина); 1 справа щодо громадянки Узбекистану, яка є постраждалою від домашнього насильства в Чорногорії (справа, розпочата наприкінці 2012 р.). Серед видів допомоги, яка надавалась Центром: психологічні, соціально-педагогічні, соціально-економічні, юридичні, інформаційні послуги, сприяння в пошуку зниклих за кордоном та допомога в поверненні на батьківщину, сприяння у відновленні/встановленні контактів з рідними, сприяння в тимчасовому влаштуванні в притулку, юридичний супровід та представлення інтересів клієнтів тощо. Допомога здійснювалася за рахунок коштів донорів та благодійних внесків. Жодної копійки фінансової підтримки з боку держави не було отримано.

В квітні 2013 р. у рамках виконання соціальної програми AVON «Скажімо Ні домашньому насильству» були представлені результати моніторингу закладів та установ для постраждалих від насильства в сім'ї, який виявив багато проблем в їх діяльності. Було відвідано 51 спеціальний заклад. Основна проблема полягає в тому, що в областях є центри, що надають допомогу людям у скрутних життєвих обставинах, але вони не є спеціалізованими: під одним дахом можуть опинитися і особи, які вийшли із місць позбавлення волі, і сироти, і жінка з дитиною, яку вигнав із дому чоловік. Обов'язок створення спеціалізованих притулків покладений на місцеві органи влади. Таких центрів недостатньо, і їх кількість та якість не відповідає стандартам Ради Європи.

Внаслідок переформатування роботи Національної «гарячої лінії» з питань запобігання торгівлі людьми та Національної «гарячої лінії» з попередження насильства в сім'ї та захисту прав дітей наприкінці 2012 року, з 1 січня 2013 року на базі Центру «Ла Страда — Україна» почали функціонувати Національна «гаряча лінія» з попередження домашнього насильства, торгівлі людьми та гендерної дискримінації й Національна дитяча «гаряча лінія». У 2013 році на НГЛ надійшло 7036 дзвінків, з них 92,3% стосувалися питань домашнього насильства та гендерної дискримінації, а 7,7% — питань запобігання торгівлі людьми. Дзвінки від жінок становили 69,7%, від чоловіків — 30,3%. 66,6% консультацій були інформаційними, 19,7% — правовими, 12,2% — психологічними, 1,5% консультацій були надані залученими експертами. Також було надано 1288 електронних консультацій. В листопаді 2013 р. запроваджено

надання один раз на тиждень консультацій через Інтернет за допомогою програми Skype. Надано 11 консультацій.

27,4% консультацій стосувалися домашнього насильства, 5,4% — екстрені консультації щодо нього. 11,7% консультацій надані щодо психологічних проблем, 10,3% — проблем міжособистісних стосунків, 15,1% — розлучення та пов'язаних ним питань, 3,2% — консультації щодо надання соціальної допомоги.

Третій рік поспіль продовжує своє функціонування сайт [www.ostanovimnasilie.org.ua](http://www.ostanovimnasilie.org.ua), який наповнюють фахівці Центру «Ла Страда — Україна». Він є фактично першим в Україні клієнтоорієнтованим веб-ресурсом, покликаним допомогти жінкам, які опинилися в ситуації домашнього насильства. На цьому сайті можна ознайомитися з інформацією про проблему домашнього насильства, можливі шляхи її вирішення, компетентні органи і служби, що надають допомогу в ситуації домашнього насильства. Також є можливість безпосередньо звернутися до психологів та юристів Центру «Ла Страда — Україна» за консультацією як в електронному вигляді, так і зателефонувавши за номером Національної «гарячої лінії» з попередження домашнього насильства 0 800 500 335 чи 386.

В 2013 р. вийшов у світ навчально-методичний посібник «Соціальна та корекційна робота з особами, які вчинили насильство в сім'ї» (в 2-х томах). Навчально-методичний посібник присвячено питанням соціальної та корекційної роботи з особами, які вчинили насильство в сім'ї, організації та здійснення такої роботи. На основі посібника в Харкові та Донецьку були проведені навчальні семінари-тренінги для фахівців центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді з впровадження корекційних програм по роботі з особами, які скоїли насильство в сім'ї. Участь в тренінгах взяли 85 осіб.

Також підготовлено посібник «Домашнє насильство: актуальні проблеми та шляхи вирішення», який став результатом реалізації спільного проекту «Посилення правових можливостей жінок, які зазнали насильства в сім'ї», що втілювався трьома громадськими організаціями Київщини, Херсонщини та Волині за підтримки МФ «Відродження»<sup>8</sup>.

Невирішеним залишається питання щодо фінансування діяльності громадських організацій, які здійснюють роботу у сфері попередження насильства сім'ї та надання допомоги постраждалим на основі соціального замовлення та купівлі соціальних послуг. Відповідальність за затягування такого процесу лежить на Міністерстві соціальної політики України, яке має розробити та затвердити на виконання існуючих законів внутрішнє положення.

Ефективна діяльність громадських організацій, спрямована на реалізацію статутних завдань та надання різноманітних послуг громадянам потребує суттєвого фінансового забезпечення, що є достатньо проблематичним на сучасному етапі розвитку громадянського суспільства та існуючого рівня соціальної відповідальності бізнесових структур. У зв'язку із цим фінансова підтримка діяльності громадських організацій з боку держави може стати не тільки суттєвим поштовхом для розвитку організацій громадянського суспільства, але й поштовхом для розвитку ринку соціальних

---

<sup>8</sup> [http://www.ukrinform.ua/ukr/news/anons\\_1885049](http://www.ukrinform.ua/ukr/news/anons_1885049)

послуг в Україні. Серед нормативно-правових актів, які унормовують можливість фінансування громадських організацій є: Закон України «Про громадські об'єднання», ст. 22 та 23; Закон України «Про соціальні послуги», ст. 1,7; Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» № 5428-VI [5]; Указ Президента України № 32/2012 від 25.01.2012 «Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні»; Указ Президента України № 212/2012 від 24 березня 2012 р. «Про стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні»; Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 р. № 1049; Постанова Кабінету Міністрів України № 324 від 29 квітня 2013 р. «Про затвердження Порядку здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів». 16 жовтня 2012 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» № 5428-VI, яким, зокрема, внесено зміни до ст. 87 та 91 Бюджетного кодексу, що розширюють коло громадських об'єднань. Нові норми Бюджетного кодексу орієнтовані на залучення громадських організацій до реалізації соціальних, гуманітарних, екологічних, культурницьких проектів за рахунок бюджетних коштів. Була прийнята постанова Кабінету Міністрів України № 324 від 29 квітня 2013 р. «Про затвердження Порядку здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів». Цей Порядок визначає відповідно до Закону України «Про соціальні послуги» механізм формування, виконання і фінансування соціального замовлення соціальних послуг, що надаються недержавними суб'єктами, за рахунок бюджетних коштів, а також організації та проведення конкурсів із залучення таких коштів. При цьому мова йде про залучення коштів місцевих бюджетів.

На рівні правозастосування ситуація виглядає як повна бездіяльність державних органів в цій сфері, внаслідок чого — відсутність можливості для громадських організацій отримувати фінансову державну підтримку на реалізацію важливих соціальних програм для громадян України.

### РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Провести масштабну загальнонаціональну кампанію по поширенню положень та принципів Конвенції Ради Європи № 210 про попередження насильства щодо жінок та домашнього насильства та боротьбу з цими явищами.

2. Підготувати до ратифікації та ратифікувати Конвенцію Ради Європи № 210 про попередження насильства щодо жінок та домашнього насильства та покарання за них.

3. Доопрацювати та прийняти Закон України «Про попередження насильства в сім'ї». На його виконання запровадити ефективний механізм надання допомоги та захисту жертвам домашнього насильства і виділити кошти на таку діяльність.

4. Провести дослідження щодо впливу нового Кримінального процесуального кодексу на повноваження міліції, зокрема, дільничних інспекторів міліції в частині їх діяльності по попередженню насильства в сім'ї. Після цього запропонувати та внести необхідні зміни.

5. Міністерству соціальної політики розробити внутрішню нормативну документацію щодо фінансування діяльності громадських організацій, які здійснюють роботу у сфері попередження насильства сім'ї та надання допомоги постраждалим на основі соціального замовлення та купівлі соціальних послуг.

6. Здійснити перегляд роботи та взаємодії усіх суб'єктів, які вживають заходів щодо запобігання насильству в сім'ї — від дільничного міліціонера, лікаря, вчителя школи до соціального працівника.

7. Розробити методики та навчити фахівців для здійснення комплексної роботи з сім'єю, в якій існує насильство: з жертвою, кривдником і дитиною, за наявності такої в сім'ї.

8. Активізувати роботу по впровадженню корекційних програм в роботі з кривдниками.

---

---

## **XXIII. ТОРГІВЛЯ ЛЮДЬМИ ТА ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ**

### **1. ЗАГАЛЬНИЙ СТАН СИТУАЦІЇ. СТАТИСТИКА. ТЕНДЕНЦІЇ**

Торгівля людьми залишається актуальною проблемою для України. Порівняння аналітичних звітів щодо стану ситуації в Україні протягом останніх 3–4 років та існуючих даних 2013 р. дає можливість дійти висновку про продовження та розвиток основних тенденцій. Найбільш популярними країнами призначення для українців залишаються Росія, Польща, Чехія, Туреччина. Україна дедалі більше стає країною призначення (трудова експлуатація у сільському господарстві та на будівництві). Збільшується кількість випадків трудової експлуатації українських громадян за кордоном та в середині України. Серед осіб, які постраждали від торгівлі людьми, збільшується кількість осіб чоловічої статі (за даними Міжнародної організації міграції (МОМ) — 23% в 2009 р., 36% в 2010, 43% в 2011, 56% в 2012 та 51% за 9 міс. 2013 р.). Серед постраждалих значною залишається кількість неповнолітніх. У зростаючій кількості випадків спостерігається наявність змішаних форм торгівлі людьми. Зростає кількість іноземних громадян на території України (Молдова, Узбекистан, Казахстан, Пакистан та інші), постраждалих від торгівлі людьми.

Результати дослідження щодо рівня обізнаності щодо торгівлі людьми в Україні (вересень-жовтень 2013 р., вибірка 2500 респондентів в АР Крим, Дніпропетровській, Львівській, Миколаївській, Тернопільській, Харківській областях у віці 14-65 років) показують, що збільшилась кількість людей, які знають про ситуації торгівлі людьми серед свого оточення (9% проти 7% в 2011). 59% впевнені, що з ними не можуть трапитись випадки торгівлі людьми (2011 р. — 70%). Дослідження показало підвищення рівня поінформованості щодо роботи «гарячих ліній» із запобігання торгівлі людьми, міжнародних та громадських організацій, ролі місцевих державних адміністрацій.

### **2. МІЖНАРОДНИЙ КОНТЕКСТ ДІЯЛЬНОСТІ З ПРОТИДІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ**

2013 рік став роком активних міжнародних подій щодо протидії торгівлі людьми, до яких була включена або які ініціювала Україна. Це рік головування України в ОБСЄ, де серед інших пріоритетів діяльності Урядом України була обрана тема протидії торгівлі людьми<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Підготовлено Катериною Левченко, МЖПЦ «Ла Страда — Україна».

<sup>2</sup> Див., зокрема: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=245972106&cat\\_id=244276429](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245972106&cat_id=244276429), <http://mfa.gov.ua/ua/press-center/comments/358-rezulytati-golovuvannya-ukrajini-v-obse-u-pershomu-pivrichchi-2013-roku>, [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=246420166&cat\\_id=244276429](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246420166&cat_id=244276429)

2013 р. — це також рік здійснення першого раунду моніторингу виконання Україною положень Конвенції Ради Європи № 197 про заходи щодо протидії торгівлі людьми, який здійснюється відповідно до Конвенції Групою експертів з питань протидії торгівлі людьми (ГРЕТА). 1 лютого 2013 р. відповідно до процедури ГРЕТА Уряду України була надіслана анкета<sup>3</sup>, на питання якої необхідно було надати відповіді до 1 червня 2013 р. Громадські організації України також надіслали свої альтернативні відповіді на запитання анкети, що передбачається процедурою ГРЕТА<sup>4</sup>. 21–25 жовтня 2013 р. до України було здійснено моніторинговий візит ГРЕТА. В березні 2014 р. ГРЕТА має розглянути попередню доповідь по Україні, яка остаточно буде затверджена на літній сесії 2014 р. після отримання необхідних уточнень та відповідей від Уряду і після цього затверджена Комітетом Сторін Конвенції та оприлюднена.

В 2013 р. Україна звітувала про виконання Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права. Громадські організації і Центр «Ла Страда — Україна» підготували альтернативну доповідь щодо недискримінації, рівності чоловіків і жінок, насильства над жінками, включаючи домашнє насильство, викорінення рабства<sup>5</sup>.

У 2013 р. розпочалася робота з підготовки восьмої Державної доповіді, а також тіньових доповідей громадських організацій про стан виконання державою Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок. Доповідь буде представлена в Комітет ООН з ліквідації всіх форм дискримінації щодо жінок у першій половині 2014 р. Розпочали роботу з підготовки тіньової доповіді громадські організації та експерти, які входять до Гендерної стратегічної платформи. Конвенція (ст. 6) закликає держави-учасниці вжити усіх відповідних заходів, включаючи законодавчі, щодо припинення всіх видів торгівлі жінками та використання проституції жінок<sup>6</sup>. Під час захисту шостої та сьомої об'єднаної доповіді в 2010 р. близько 30% питань, поставлених членами Комітету учасникам Урядової делегації стосувалися проблеми торгівлі людьми та гендерного насильства. В Заключних рекомендаціях містяться конкретні пропозиції щодо покращення державної політики в сфері захисту жінок, постраждалих від торгівлі людьми та боротьби із злочинцями<sup>7</sup>. Інформація про виконання запропонованих рекомендацій має міститися у восьмій доповіді.

План дій «Україна — Рада Європи» на 2011–2014 роки<sup>8</sup>, затверджений в 2011 р., передбачає в 2012–2014 рр. реалізацію проекту 1.3.3 — «Формування механізму не-

<sup>3</sup> Анкету (англ. мовою) розміщено на сайті ГРЕТА за посиланням: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Source/GRETA\\_2010\\_1\\_rev3\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Source/GRETA_2010_1_rev3_en.pdf). Український переклад: Науково-практичний аналіз відповідності українського законодавства положенням Конвенції Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми: наук. моногр / Колектив авторів; за заг. ред. О. М. Бандурки, К. Б. Левченко, О. М. Литвинова. — Х.: Видавництво «Права людини», 2011. — 244 с.

<sup>4</sup> [http://la-strada.org.ua/ucp\\_mod\\_library\\_view\\_289.html](http://la-strada.org.ua/ucp_mod_library_view_289.html)

<sup>5</sup> [http://www.la-strada.org.ua/ucp\\_mod\\_library\\_view\\_280.html](http://www.la-strada.org.ua/ucp_mod_library_view_280.html)

<sup>6</sup> [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_207](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_207)

<sup>7</sup> Заключительные рекомендации Комитета ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Украина. — 45 сессия, 18 января — 5 февраля 2010 года. — CEDAW/C/UKR/CO/7. В Заключных замечаниях відзначені негативні аспекти політики, а саме: (1) першопричини торгівлі людьми не вирішені, (2) фінансування притулків залишається недостатнім, (3) в цілому, ресурси, які виділяються для боротьби з торгівлею людьми, не є адекватними, (4) недостатній обсяг міжнародного співробітництва з притягнення винних осіб до відповідальності. Текст документу можна знайти за посиланням: [http://gender.at.ua/\\_ld/0/82\\_CEDAW\\_C\\_UKR\\_CO\\_pdf](http://gender.at.ua/_ld/0/82_CEDAW_C_UKR_CO_pdf)

<sup>8</sup> [http://coe.kiev.ua/uk/DPAInf\(2011\)17E%20Action%20Plan%20Ukraine.pdf](http://coe.kiev.ua/uk/DPAInf(2011)17E%20Action%20Plan%20Ukraine.pdf)

відкладного реагування на проблеми осіб у складних життєвих обставинах, включаючи запобігання насильству в сім'ї, боротьбу з торгівлею людьми та гендерною дискримінацією, шляхом створення всеукраїнської «інтелектуальної» лінії швидкого реагування». На його реалізацію потрібно відповідно до Плану дій 1 млн. євро. Станом на листопад 2013 р. він не розпочався. Крім нього запланований ще «Проект з протидії торгівлі людьми в Україні» (2.2.6) тривалістю 30 місяців, на виконання якого потрібно 1,5 млн.євро, але фінансування станом на листопад 2013 р. відсутнє, проект не розпочався<sup>9</sup>.

У 2013 р. МЖПЦ «Ла Страда –Україна» не погодився із висновками по Україні за результатами 2012 р. щорічної доповіді Державного Департаменту США<sup>10</sup> щодо стану протидії торгівлі людьми різних країнах світу (оприлюднений в червні 2013 р.), розцінивши їх як необ'єктивні<sup>11</sup>. Україна потрапила в так званий «лист спостереження», погіршивши свої позиції порівняно із 2011 р. (друга група країн). Хоча саме в 2012 р. була затверджена нормативно-правова база, завдяки якій стала можливою реалізація на практиці багатьох положень Закону України «Про протидію торгівлі людьми»<sup>12</sup>.

У березні 2013 р. Уряд України отримав рекомендації від країн-членів Ради ООН з прав людини за результатами другого раунду звітування в рамках Універсального періодичного огляду (УПО)<sup>13</sup>. Рекомендації стосуються в тому числі проблем поперед-

<sup>9</sup> Інформація про проект 2.2.6. Основні партнери — Міністерство внутрішніх справ, Міністерство соціальної політики, Мін'юст, суди й прокуратура, ВРУ, Центри соціальних служб і громадські організації. Завдання проекту — сприяти ратифікації та повній імплементації Конвенції Ради Європи про протидію торгівлі людьми (CETS № 197) як ефективного засобу в галузі запобігання торгівлі людьми, переслідування торговців людьми та захисту потерпілих; зміцнити потенціал ключових установ, що беруть участь у боротьбі з торгівлею людьми; створити законодавчі процедури й механізми забезпечення своєчасної допомоги потерпілим від торгівлі людьми. Очікувані результати та головні напрями діяльності: 1. Робота із запобігання торгівлі людьми, судове переслідування торговців людьми і захист потерпілих від торгівлі людьми відбувається відповідно до вимог Конвенції Ради Європи про протидію торгівлі людьми; 2. Зміцнене потенціал ключових інститутів, які беруть участь у боротьбі з торгівлею людьми; 3. Удосконалено навички застосування стандартів у сфері протидії торгівлі людьми. Судді, прокурори, посадові особи правоохоронних органів, соціальні працівники та інші відповідні посадові особи проходять підготовку з питань імплементації Конвенції Ради Європи про протидію торгівлі людьми; 4. Надано допомогу в організації притулків і телефонних ліній допомоги; 5. Забезпечено консультації з питань розробки плану і проведення інформаційно-просвітних кампаній. 6. Проведено семінари, тренінги, конференції з питань запобігання і протидії торгівлі людьми; 7. Поліпшено умови матеріально-технічного забезпечення підрозділів правоохоронних органів із боротьби з кіберзлочинністю і торгівлею людьми; 8. Здійснено візити до компетентних підрозділів іноземних правоохоронних органів з метою обміну належною практикою у напрямі виявлення і припинення фактів торгівлі людьми, обміну інформацією щодо злочинів, орієнтованих на це, та проведення спільних заходів із їх виявлення і припинення; 9. Розроблено рекомендації з актуальних проблем документування, виявлення і розслідування фактів торгівлі людьми (див.: [http://coe.kiev.ua/uk/DPAInf\(2011\)17E%20Action%20Plan%20Ukraine.pdf](http://coe.kiev.ua/uk/DPAInf(2011)17E%20Action%20Plan%20Ukraine.pdf)).

<sup>10</sup> [http://photos.state.gov/libraries/ukraine/895/pdf/UKRAINE\\_TIP\\_report\\_2013\\_ukr.pdf](http://photos.state.gov/libraries/ukraine/895/pdf/UKRAINE_TIP_report_2013_ukr.pdf)

<sup>11</sup> Посилання на наше відкрите звернення щодо звіту Державного Департаменту США та інтерв'ю — [http://la-strada.org.ua/ucp\\_mod\\_news\\_list\\_show\\_361.html](http://la-strada.org.ua/ucp_mod_news_list_show_361.html); [http://la-strada.org.ua/ucp\\_mod\\_news\\_list\\_show\\_354.html](http://la-strada.org.ua/ucp_mod_news_list_show_354.html); <http://www.kommersant.ua/doc/2216319>; <http://www.kommersant.ua/doc/2322512>

<sup>12</sup> Див: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/29-2012-%D0%BF>; <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/417-2012-%D0%BF>; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/303-2012-%D0%BF>; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/350-2012-%D0%BF>; <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/783-2012-%D0%BF>; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/660-2012-%D0%BF>

<sup>13</sup> Звіт держави можна знайти за посиланням: [http://www.minjust.gov.ua/upr/upr\\_project\\_dopovid.html](http://www.minjust.gov.ua/upr/upr_project_dopovid.html). Звітування відбулося в жовтні 2012 р. Громадські організації за процедурою УПО підготували та направили свої звіти, в тому числі з тематики протидії торгівлі людьми. Питання стану протидії торгівлі людьми увійшли до звіту коаліції громадських організацій з питань забезпечення гендерної рівності, протидії торгівлі людьми і домашньому насильству ([http://www.la-strada.org.ua/ucp\\_mod\\_library\\_view\\_190.html](http://www.la-strada.org.ua/ucp_mod_library_view_190.html)). Міжна-



ження торгівлі людьми та надання допомоги постраждалим<sup>14</sup>. Протягом 2013 р. громадські організації активно лобювали необхідність створення робочих груп з виконання рекомендацій УПО. Процес зрушився в жовтні 2013 р.<sup>15</sup>

### 3. ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ З ПРОТИДІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ

Для посилення протидії торгівлі людьми в 2011 р. був прийнятий Закон «Про протидію торгівлі людьми»<sup>16</sup>. Його характеристика була надана в попередніх звітах та наукових виданнях<sup>17</sup>. Практична імплементація Закону та прийнятих на його виконання нормативно-правових актів розпочалася наприкінці 2012 — в 2013 рр. З 2013 р. розпочалася дія Державної соціальної цільової програми протидії торгівлі людьми до 2015 р.<sup>18</sup>, відбувається процес надання статусу особам, постраждалим від торгівлі людьми, виплата одноразової матеріальної допомоги. 30.07.2013 р. наказом Мінсоцполітики № 458 затверджені стандарти надання соціальних послуг особам, які постраждали від торгівлі людьми. Вони включають стандарти надання послуг із соціальної інтеграції та реінтеграції особам, які постраждали від торгівлі людьми, дітям, які постраждали від торгівлі людьми та надання послуг із соціальної профілактики торгівлі людьми<sup>19</sup>.

Влітку 2013 р. затверджені методичні рекомендації щодо надання соціальних послуг особам, які постраждали від торгівлі людьми<sup>20</sup> та програми навчання спеціалістів щодо надання допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми<sup>21</sup>. Зазначені

---

родна асоціація «Ла Страда» спільно з Центром «Ла Страда — Україна» подавали також окремий звіт з питань протидії торгівлі людьми ([http://www.la-strada.org.ua/ucp\\_mod\\_library\\_view\\_191.html](http://www.la-strada.org.ua/ucp_mod_library_view_191.html)), а міжнародна організація ЕКПАТ подавала звіт з питань протидії комерційній сексуальній експлуатації дітей, куди ввійшли теми протидії торгівлі дітьми ([http://www.la-strada.org.ua/ucp\\_mod\\_library\\_view\\_192.html](http://www.la-strada.org.ua/ucp_mod_library_view_192.html)).

<sup>14</sup> Рекомендації за результатами другого раунду: [http://www.minjust.gov.ua/upr/Response\\_of\\_Ukraine\\_ukr4.pdf](http://www.minjust.gov.ua/upr/Response_of_Ukraine_ukr4.pdf)

<sup>15</sup> Міністерство юстиції України, наказ від 26.02.2013 № 163/7 Про утворення робочої групи з імплементації рекомендацій, наданих Україні в рамках Універсального періодичного огляду щодо стану дотримання прав і свобод людини в Україні: [http://www.minjust.gov.ua/upr/2013-02-26\\_163\\_7.pdf](http://www.minjust.gov.ua/upr/2013-02-26_163_7.pdf). В додатку до наказу наданий список Робочої групи.

<sup>16</sup> Закон України «Про протидію торгівлі людьми». — <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3739-17>.

<sup>17</sup> Науково-практичний коментар до Закону України «Про протидію торгівлі людьми» / За заг. ред. Бандурки О. М., Левченко К. Б., Литвинова О. М. — К., Агентство «Україна», 2013 р. — 182 с.

<sup>18</sup> Про затвердження Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2015 р. — Постанова Кабінету Міністрів України від 21.03.2012 № 350: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/350-2012-%D0%BF>. На її реалізацію в 2013 р. закладені кошти в Державному бюджеті України (близька 100 тис. грн). Міністерство соціальної політики планує проведення національної інформаційної кампанії по попередженню торгівлі людьми.

<sup>19</sup> Про затвердження стандартів надання соціальних послуг особам, які постраждали від торгівлі людьми. Наказ Міністерства соціальної політики України № 458 від 30 липня 2013 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1327-13/print1378904528418679>

<sup>20</sup> Наказ Міністерства соціальної політики України від 19.07.2013 № 432 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо надання соціальних послуг особам, які постраждали від торгівлі людьми»: [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=CAA374A844BAFC292704EC70BA9FD057.vapp16:1?art\\_id=153435&cat\\_id=150191](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=CAA374A844BAFC292704EC70BA9FD057.vapp16:1?art_id=153435&cat_id=150191)

<sup>21</sup> Наказ Міністерства соціальної політики України від 16 серпня 2013 року № 508 «Про затвердження Програми навчання спеціалістів щодо надання допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми»:

документи розроблені та затверджені відповідно до п. 55 «Удосконалення системи протидії торгівлі людьми» Національного плану дій на 2013 р. щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», затвердженого Указом Президента від 12.03.2013 р. № 128<sup>22</sup>. Важливо відмітити, що висновки про необхідність напрацювання таких документів як методичні рекомендації та навчальні програми були зроблені в 2011–2012 рр. і знайшли відбиття в моніторингових звітах. Ці приклади демонструють важливість здійснення моніторингу і практичні результати від його проведення.

У 2013 р. оприлюднені результати моніторингу закладів, які надають допомогу постраждалим від домашнього насильства та торгівлі людьми, проведеного в червні-вересні 2012 р.<sup>23</sup>. Вони підтверджують на практиці складнощі з доступом до послуг для постраждалих від торгівлі людьми (обмеження віку 35 роками, наявністю реєстрації при прийнятті до центрів тощо). Тож, як і в минулі роки,<sup>24</sup> нагальною потребою є внесення змін до низки чинних постанов Кабінету Міністрів України, які мають безпосереднє відношення до організації надання допомоги особам, постраждалим від торгівлі людьми, зокрема постанов, якими затверджені типові положення про центри соціально-психологічної допомоги та центри соціально-психологічної реабілітації дітей. Ці рекомендації формулювалися експертами протягом останніх років, але поки на них немає ніякої реакції з боку держави. Виявлені складнощі з ідентифікацією постраждалих від торгівлі людьми серед клієнтів (осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах) зазначених закладів.

Допомога особам, постраждалим від торгівлі людьми, не дивлячись на низку прийнятих нормативно-правових актів, залишається проблемною частиною державної політики. Абсолютна більшість осіб, які отримали статус, відмовляються від психологічної, юридичної допомоги, бажаючи отримати матеріальну. Серед проблем можна виділити такі. 1. Недостатній рівень поінформованості громадян, які можуть претендувати на статус особи, постраждалої від торгівлі людьми, недостатність інформації щодо того, до яких органів та структур необхідно звертатися в такій ситуації. 2. Недостатній рівень кваліфікації фахівців на місцевому рівні, які відповідальні за ідентифікацію постраждалих від торгівлі людьми. 3. Відсутність достатніх знань законодавства України у сфері протидії торгівлі людьми. 4. Недостатні можливості надання різних видів допомоги, яку потребують постраждалі від торгівлі людьми.

Не покращує ситуацію й прийнята профільна Державна цільова соціальна програма протидії торгівлі людьми на період до 2015 року (Постанова Кабінету Міністрів України № 350 від 21.03.2012 р.), в якій не закладено фінансування на надання послуг з перебування в закладах, у яких надається допомога особам, що постраждали від

---

[http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=CAA374A844BAFC292704EC70BA9FD057.vapp16:1?art\\_id=153800&cat\\_id=150191](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=CAA374A844BAFC292704EC70BA9FD057.vapp16:1?art_id=153800&cat_id=150191)

<sup>22</sup> Національний план дій на 2013 р. щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки „Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». — Указ Президента України від 12.03. 2013 р. № 128. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/ru/documents/15521.html>

<sup>23</sup> [http://la-strada.org.ua/ucp\\_mod\\_library\\_view\\_292.html](http://la-strada.org.ua/ucp_mod_library_view_292.html)

<sup>24</sup> Науково-практичний коментар до Закону України «Про протидію торгівлі людьми». — Харків. — Вид-во «Права людини». — 2013. Торгівля людьми — порушення прав людини. — Права людини в Україні — 2012. Доповідь правозахисних організацій. — Харків, — Вид-во «Права людини». — 2013.

торгівлі людьми. Водночас, досвід впровадження механізму перенаправлення постраждалих у пілотних областях показав, що в результаті проведення тренінгів та підготовки фахівців, які працюють у таких закладах, кількість осіб, які були ідентифіковані як постраждалі від торгівлі людьми, зросла.

Залишається проблемним питання надання допомоги постраждалим з інших країн, забезпечення їхніх потреб у захисті та допомозі під час перебування в Україні, про що мова також йшла в попередніх доповідях.

Міністерство соціальної політики визначено національним координатором у сфері протидії торгівлі людьми в 2012 р.<sup>25</sup> Зміни до Положення про Міністерство, якими визначалися його функції в цій сфері були внесені 27.03.2013 р.<sup>26</sup> Проведення чергового етапу адміністративної реформи на обласному рівні виявилось в передачі функцій протидії торгівлі людьми різним підрозділам — соціального захисту, освіти та науки, сім'ї та молоді. Таким чином, була зруйнована вертикаль влади. Крім того, працівники нових підрозділів не мають досвіду роботи в цій сфері, що призводить до негативних наслідків для роботи, невміння ідентифікувати постраждалих від торгівлі людьми, готувати документи на встановлення статусу особи, постраждалої від торгівлі людьми тощо. Особливі складнощі виникають в АРК. Не закінчилися трансформації і в середині Міністерства соціальної політики: доля Департаменту з гендерних питань та оздоровлення дітей, в структурі якого працює відділ з протидії торгівлі людьми, невизначена. Координація роботи у сфері протидії торгівлі людьми мала здійснюватися через Міжвідомчу координаційну раду з питань сім'ї, гендерної рівності, демографічного розвитку та протидії торгівлі людьми. В 2013 р. (як в 2011 та 2012 рр.) Рада не працювала. Низька ступінь координації діяльності або його відсутність спостерігається і на обласному рівні майже в усіх регіонах України.

На думку Л. Полулях, громадська організація «А-Веста» у Вінницькій області, «якщо оцінювати рівень забезпечення реалізації державної політики протидії торгівлі людьми на обласному та районних рівнях, то варто відзначити, що більшість фахівців, на яких покладено завдання по виконанню програми мають досить непряме відношення до цієї діяльності. Досвід проведення освітніх заходів впродовж багатьох років дозволяє робити висновки, що фахівці часто не знають базових визначень (*що є торгівля людьми, країна призначення, транзиту, походження, потерпілий від торгівлі людьми і т. п.*), законодавчою базою і т. ін. Завдання з протидії торгівлі людьми для абсолютної більшості підрозділів не є пріоритетними. Підвищення кваліфікації кадрів взяли на себе міжнародні та місцеві громадські організації»<sup>27</sup>, якими велася робота з навчання фахівців обласного, районного та міського рівнів застосування на практиці положень прийнятих документів. Протягом 2013 р. такі навчання були проведені Центром «Ла Страда — Україна» для фахівців районного та обласного рівнів в Черкаській та Чернігівській областях. В Харківській, Луганській, Львівській, Вінни-

---

<sup>25</sup> Постанова Кабінету Міністрів України № 29 від 18 січня 2012 р. Про національного координатора у сфері протидії торгівлі людьми: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/29-2012-%D0%BF>

<sup>26</sup> Указ Президента України 27 березня 2013 року № 164/2013: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/164/2013>

<sup>27</sup> Моніторинг стану державної політики у сфері протидії торгівлі людьми: 2013 рік. — К.: Вид-во «Україна», 2013, с. [http://la-strada.org.ua/ucp\\_mod\\_news\\_list\\_show\\_418.html](http://la-strada.org.ua/ucp_mod_news_list_show_418.html)

цькій, Хмельницькій, Херсонській, Одеській, Полтавській та Донецькій областях, а також в м. Києві було проведено навчання фахівців застосуванню стандартів. Участь у них взяли більш ніж 500 осіб. Офісом Координатора проектів ОБСЄ в Україні та місією МОМ в Україні за участю громадських організацій подібні навчання проводилися в інших областях. Вони отримали позитивну оцінку учасників. Але такі навчання не є системними для державних службовців та не включені до системи підготовки та перепідготовки кадрів. Тож й досі обсяги таких навчань та їх періодичність залежать від донорської допомоги та спонсорських коштів у організацій.

Серйозній критиці громадських та міжнародних організацій, піддавалися також напрями реорганізації в структурі МВС України, в межах якої було ліквідовано Департамент боротьби із злочинами, пов'язаними із торгівлею людьми, що негативно вплинуло на стан правоохоронної діяльності в цій сфері і яскраво відбилося на показниках розкриття злочинів торгівлі людьми в 2010–2012 рр. порівно із попередніми. В 2013 р. такий Департамент було відновлено в структурі МВС, але втрачені як навчені професійні кадри, так і час.

Так, за 11 місяців 2013 р., за даними МВС України, зареєстровано 137 кримінальних правопорушень, передбачених статтею 149 ККУ. З них — 26 в Харківській області, 24 — в Чернігівській, 12 — в АРК, по 9 — в Дніпропетровській та Одеській областях, 8 — в м. Києві, 7 — в Донецькій області. Взагалі не зареєстровано таких кримінальних правопорушень у Львівській та Хмельницькій областях, по 1 — у Волинській, Луганській, Полтавській, Рівненській та Херсонській, що абсолютно не відповідає масштабам проблеми. Для порівняння таких правопорушень було у 2004 р. — 269, 2005 р. — 415, 2006 р. — 376, 2007 — 359, 2008 — 322. Так, за 6 місяців 2011 р. відкрито 126 справ (в 2010 — 337), а за 6 місяців 2012 р. — 109.

#### 4. МОНІТОРИНГОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

У 2013 р. продовжувалося спільне здійснення візитів представниками Міністерства соціальної політики України, інших органів центральної виконавчої влади, Координатора проектів ОБСЄ в Україні, МОМ, Центру «Ла Страда –Україна» та громадських організацій з метою моніторингу стану реалізації державної політики протидії торгівлі людьми на обласному рівні. Візити відбулися за наступним графіком: АР Крим 25–27.09, Вінниця 30.09–02.10, Донецьк — Луганськ 15–19.07., Львів — Закарпаття 27–31.05, Херсон — Миколаїв 23–26.04, Одеса 27–29.03, Харків 16.05, Чернівці — Хмельницький 01–05.07. Рекомендації за результатами візитів представлялися під час міждисциплінарних круглих столів.

За результатами моніторингу, проведеного незалежною групою експертів — представників громадських організацій з м. Києва, Вінницької, Харківської, Одеської, Волинської областей та АРК у співпраці з Кримінологічною асоціацією України та фахівцями Харківського національного університету внутрішніх справ України, було опубліковано видання «**Моніторинг впровадження державної політики у сфері протидії торгівлі людьми: 2013 рік**», яке містить огляд існуючих проблем та рекомендації щодо їх подолання<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> [http://la-strada.org.ua/ucp\\_mod\\_news\\_list\\_show\\_418.html](http://la-strada.org.ua/ucp_mod_news_list_show_418.html)

У співпраці з Міністерством соціальної політики, Харківським національним університетом внутрішніх справ та Кримінологічною асоціацією України Центром «Ла Страда — Україна» було підготовлено **збірку показників виконання ЗУ «Про протидію торгівлі людьми» та Державної цільової програми протидії торгівлі людьми на період до 2015 року**<sup>29</sup>. Дане видання може слугувати практичним посібником у процесі розробки та реалізації державної політики у сфері протидії торгівлі людьми, надання допомоги постраждалим, здійснення якісного моніторингу на усіх рівнях її впровадження.

У 2013 р. завершилась робота над **Науково-практичним коментарем до Закону України «Про протидію торгівлі людьми»**<sup>30</sup>. Це видання надає постатейний аналіз зазначеного закону, розкриває організаційно-правові засади протидії торгівлі людьми, основні напрями державної політики та засади міжнародного співробітництва у цій сфері, повноваження органів виконавчої влади, порядок встановлення статусу осіб, постраждалих від торгівлі людьми, тощо.

## 5. СТАНДАРТИЗАЦІЯ ПОСЛУГ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ

У 2013 р. успішно завершився тривалий процес лобювання прийняття стандартів у сфері протидії торгівлі людьми.

Міністерство соціальної політики України наказом № 458 від 30.07.2013 затвердило три стандарти: Стандарт надання послуг із соціальної профілактики торгівлі людьми, Стандарт надання послуг із соціальної інтеграції та реінтеграції осіб, які постраждали від торгівлі людьми, а також Стандарт надання послуг із соціальної інтеграції та реінтеграції дітей, які постраждали від торгівлі дітьми.

Стандартизація є важливим кроком у реалізації прав громадян на отримання належного соціального захисту, визначення мінімуму послуг, необхідних постраждалим від торгівлі людьми та представникам групи ризику, упорядкування надання послуг на державному рівні, забезпечення їх доступності та якості. Соціальні стандарти надання послуг постраждалим від торгівлі людьми включають в себе зміст послуг в сфері профілактики, зміст послуг в сфері реабілітації, механізм взаємодії служб в наданні допомоги, необхідність підвищення кваліфікації фахівців, необхідні документи, індикатори (показники) тощо. Загальна характеристика стандартів наступна. 1) Стандарти стосуються надавачів послуг незалежно від форми власності. 2) Серед суб'єктів надання послуг у відповідності до стандартів визначені громадські організації. 3) Стандарти є мінімальними, і це означає, що вони мають виконуватися в повному обсязі без виключень. 4) Стандарти розповсюджуються на будь-яких отримувачів послуг — громадян України, іноземців, осіб без громадянства. 5) Стандарти формулюють зміст, форми, методи, принципи роботи. 6) Стандарти мають положення щодо захисту та безпеки осіб, які отримують послуги. 7) Необхідність проведення досліджень та врахування особливостей цільових груп або конкретних отримувачів

---

<sup>29</sup> [http://www.la-strada.org.ua/ucp\\_mod\\_library\\_view\\_285.html](http://www.la-strada.org.ua/ucp_mod_library_view_285.html)

<sup>30</sup> [http://www.la-strada.org.ua/ucp\\_mod\\_library\\_view\\_284.html](http://www.la-strada.org.ua/ucp_mod_library_view_284.html)

послуг. 8) Необхідність захисту персональних даних отримувача послуг, відповідно до вимог Закону України «Про захист персональних даних», та конфіденційної інформації щодо отримувачів послуг або їх законних представників. 9) В стандартах формулюються та деталізуються загальні вимоги до кваліфікації працівників надавача послуг. 10) Стандарти передбачають постійне підвищення кваліфікації працівників надавачів послуг (не менше 1 разу на 3 роки). 11) Матеріально-технічне забезпечення надавача послуг. 12) Постійне здійснення оцінки ефективності наданих послуг та моніторинг застосування стандартів (зовнішніх та внутрішніх). 13) Кожен із стандартів включає в себе кількісні та якісні показники надання послуг. Хоча загалом стандартам можна дати позитивну оцінку, моніторинг показує, що вони не охоплюють такі важливі питання: послуги в сфері захисту потерпілих, які є свідками в кримінальних справах; нормативи фінансового забезпечення надання послуг; інструменти для оцінки ефективності діяльності соціальних служб та працівників; програми роботи з потерпілими; перелік документації та форм звітності; визначення рівня та напряму освіти фахівців, які залучені до надання послуг. Детальний аналіз процесу стандартизації соціальних послуг буде зроблений після напрацювання досвіду та апробації стандартів в роботі соціальних служб та уповноважених органів влади в 2014 р.

## 6. ПРЕВЕНТИВНА РОБОТА

Превентивна робота проводилася здебільшого громадськими та міжнародними організаціями. Була запланована інформаційна кампанія Міністерством соціальної політики в рамках виконання Державної програми протидії торгівлі людьми. Станом на кінець грудня 2013 р. інформації про її початок нема. Національною тренерською мережею було проведено 3285 заходів для 103 689 учасників<sup>31</sup>. У 2013 р. в Україні також стартувала кампанія «Дві маленькі дівчинки». «Дві маленькі дівчинки» — це 3-хвилинний навчальний мультиплікаційний фільм (мультфільм), показ якого вилився в інформаційну кампанію з попередження торгівлі людьми в сексуальних цілях у країнах Східної Європи, яка стартувала у 2009 р. Україна стала 14-ю країною, яка взяла участь у кампанії<sup>32</sup>.

## 7. ПИТАННЯ НАДАННЯ СТАТУСУ ОСОБИ, ПОСТРАЖДАЛОЇ ВІД ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ

Щомісяця збільшується кількість осіб, які подали документи та отримали статус особи, постраждалої від торгівлі людьми (47 станом на 10.10.2013 р. Серед них майже половина — чоловіки). Більше ніж 20 особам у статусі було відмовлено. Одна особа отримала статус в порядку судового позову до Мінсоцполітики України. Готуються нові позови, які вказують на системні проблеми в цьому плані.

---

<sup>31</sup> [www.la-strada.org.ua](http://www.la-strada.org.ua)

<sup>32</sup> Більше можна дізнатись на сайті [http://la-strada.org.ua/ucp\\_mod\\_news\\_list\\_show\\_411.html](http://la-strada.org.ua/ucp_mod_news_list_show_411.html). Переглянути українську версію фільму можна за посиланням <http://www.youtube.com/watch?v=qTtMWtXhS1g>

За 2013 р. юридичним департаментом Центру розглянуто **53** звернення громадян щодо торгівлі людьми, порушення прав дитини, насильства в сім'ї, дискримінації. Більшість із них стосувалась сексуального насильства відносно дітей, торгівлі людьми, вчинення домашнього насильства.

Показовим в цьому плані є справа громадянки К., яка подала документи на отримання статусу особи, постраждалої від торгівлі, якій було відмовлено в ньому. Відповідно до Порядку, районним відділом у справах сім'ї та молоді було зібрано та направлено пакет документів, необхідних для встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми, до Міністерства соціальної політики України. Листом від 07.03.2013 р. № 560/0/14-13/56, за підписом заступника Міністра соціальної політики Дроздової Л.М. було повідомлено відділ про відмову громадянці К. у встановленні статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми. Громадянка К. письмової відповіді з відмовою не отримувала. Підставою для відмови в наданні статусу особи, постраждалої від торгівлі людьми, яку представило Міністерство соціальної політики, було те, що із наданих матеріалів не виявлено фактів, які підтверджували сексуальну експлуатацію: «У висновку до опитувального листа зазначено, що було запропоновано вербування з метою сексуальної експлуатації, але самого факту експлуатації не було». З історії громадянки К. відомо, що вона була завербована для надання сексуальних послуг, але сам факт експлуатації не був реалізованим. Додамо, що за цими фактами відкрито кримінальну справу за статтею 149 ККУ і громадянку К. визнано особою, потерпілою від торгівлі людьми. Цей випадок наочно ілюструє висновок про недостатність розуміння законодавства України у сфері протидії торгівлі людьми державними службовцями, відповідальними за встановлення статусу особам, постраждалим від торгівлі людьми.

Як зазначається в позові до суду, враховуючи складність злочину торгівлі людьми, навіть у випадку, якщо в ході кримінального слідства злочин буде визнано незакінченим, відповідно до ст. 16 ККУ, кримінальна відповідальність наступає як за закінченим злочин<sup>33</sup>. Таким чином, громадянка К. є потерпілою від злочину торгівлі людьми, що дає їй підстави для отримання статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми. Суд в своїй ухвалі підтвердив експертний висновок фахівців Центру «Ла Страда — Україна» про те, що Міністерство соціальної політики невірно проаналізувало отриману інформацію, зокрема, те, що встановлений факт вербування відповідно до ст. 149 ККУ та Закону України «Про протидію торгівлі людьми» є невід'ємним елементом злочину торгівлі людьми. Вчинення такого діяння підтверджено Постановою про визнання особи потерпілою від злочину. Тож були порушені вимоги п. 14 Порядку і Міністерство соціальної політики неправомірно відмовило громадянці К. у встановленні статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми.

Чому мало хто з осіб, які претендують на статус постраждалої від торгівлі людьми, готові отримувати його у судовому порядку? Одна з причин такої ситуації в тому,

---

<sup>33</sup> Відповідно до ЗУ «Про протидію торгівлі людьми» торгівля людьми — здійснення незаконної угоди, об'єктом якої є людина, а так само вербування, переміщення, переховування, передача або одержання людини, вчинені з метою експлуатації, у т. ч. сексуальної, з використанням обману, шахрайства, шантажу, уразливого стану людини або із застосуванням чи погрозою застосування насильства, з використанням службового становища або матеріальної чи іншої залежності від іншої особи. Ст. 149 ККУ кваліфікує перелічені вище дії як злочинні.

що, як зазначалося вище, рішення центрального органу виконавчої влади щодо відмови у наданні статусу, має бути оскаржене протягом тридцяти днів після його прийняття. Враховуючи той факт, що постраждала отримує його майже через тиждень після прийняття, що юристам для підготовки позову потрібний час на вивчення документа та підготовку позову, а сама постраждала особа має розуміти цей процес і знати юриста (адвоката), до якого звернеться по допомогу, тридцяти днів для цього дуже мало. Крім того, потрібно проведення більшої кількості навчань. Самі жертви торгівлі людьми неохоче звертаються до відповідних органів для отримання статусу постраждалих, остерігаючись зайвої втрати часу та нервів через забюрократизовану процедуру, а також можливого розголошення конфіденційної інформації (особливо, у випадках сексуальної експлуатації).

Є проблеми із наявністю знань та навичок ідентифікації постраждалих від торгівлі людьми серед фахівців. Так, станом на 01.10.2013 р. у Волинській області не виявлено осіб, які постраждали від торгівлі людьми та які звернулися до уповноважених органів державної влади із заявами про встановлення їм відповідного статусу. Водночас постраждалих від торгівлі людьми виявляє НУО «Волинські перспективи» — станом на те ж число близько тридцяти осіб, усі вони отримують допомогу в рамках реінтеграційної допомоги від Представництва МОМ в Україні. Близько 25 постраждалих перебувають в стані рефлексії та мають наміри звернутися до органів державної влади з відповідними заявами про встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми<sup>34</sup>.

Крім того, основна робота з надання допомоги постраждалим від торгівлі людьми покладена на ЦСССДМ, але районні ЦСССДМ не є структурними підрозділами РДА. Це є одна з проблем координації та складнощів при проведенні процедури встановлення статусу та оформленні документів на надання статусу. В нормативно-правових документах також не визначений порядок надання статусу особи, постраждалої від торгівлі людьми, яка проживає в містах обласного підпорядкування, де відсутні РДА. Наприклад, в АРК немає РДА в Ялті, Судаку, Алушті, Феодосії, оскільки у період з 1957 по 1991 рік в регіонах Автономної Республіки Крим, так званих «Велика Ялта», «Велика Алушта», «Великий Судак», «Велика Феодосія», скасовано райони і не встановлено альтернативної форми територіально-адміністративного поділу.

## 8. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Поширювати інформацію про порядок та процедуру встановлення статусу особи, постраждалої від торгівлі людьми, в місцях, які можуть відвідувати постраждалі від торгівлі людьми (лікарні, поліклініки, центри зайнятості, центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, служби у справах дітей, центри соціального захисту населення, відділи органів внутрішніх справ тощо).

2. Проводити навчання для державних службовців районних, міських та обласних державних адміністрацій, відповідальних за процедури для отримання статусу особи,

---

<sup>34</sup> Моніторинг стану державної політики у сфері протидії торгівлі людьми: 2013 рік. — К.: Вид-во «Україна», 2013, с. [http://la-strada.org.ua/ucp\\_mod\\_news\\_list\\_show\\_418.html](http://la-strada.org.ua/ucp_mod_news_list_show_418.html)



постраждалої від торгівлі людьми, включивши їх до планів підготовки та перепідготовки кадрів.

3. Виділяти кошти з державного та місцевих бюджетів для регулярного проведення навчання фахівців, відповідальних за встановлення статусу особи, постраждалої від торгівлі людьми, а також для осіб, які працюють в центрах соціально-психологічної допомоги та соціально-психологічної реабілітації дітей з метою покращення процесу ідентифікації постраждалих та надання ним допомоги та практиці застосування стандартів надання соціальних послуг особам, постраждалим від торгівлі людьми.

4. Здійснювати постійний моніторинг використання стандартів для вдосконалення системи надання допомоги постраждалим від торгівлі людьми та проведення профілактичної роботи.

5. Узгодити документацію центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді (плану реабілітації особи, постраждалої від торгівлі людьми та плану соціального супроводу особи у складних життєвих обставинах) для уникнення її дублювання.

6. Внести зміни в постанови Кабінету Міністрів України щодо діяльності спеціальних закладів надання допомоги постраждалим від торгівлі людьми.

7. Внести відповідні зміни до Порядку встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми, після слів «місцевою державною адміністрацією» у всіх відмінках доповнити словами, а у випадках, коли вона не створена, відповідним «органом місцевого самоврядування» у відповідних відмінках.

---

---

## XXIV. ПРАВА ІНОЗЕМЦІВ

### 1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ВРЕГУЛЮВАННЯ ІМІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ У 2013 РОЦІ

У 2013 році, порівняно з 2012 роком, процес формування нормативно-правової бази з імміграційних питань в Україні суттєво уповільнився — якщо у 2012 році було прийнято 32 значущих державних і відомчих актів у цій сфері, в тому числі 7 Законів України та 10 Постанов Кабінету Міністрів (КМ), то за 9 місяців 2013 лише 9 (в тому числі 3 Постанови КМ). Подібне зменшення законодавчої активності, а також очевидна не виваженість та безсистемність у запровадженні окремих нормативних документів, призвели до певного розбалансування законодавства у сфері імміграції, що вплинуло на рівень захищеності іноземців від можливих утисків. У контексті цієї доповіді, доцільно навести приклади як невдалих нормотворчих експериментів влади, так і більш успішної спроби законодавчо покращити модель взаємовідносин «іммігрант-держава».

#### **1.1. Постанова КМ від 13.03.2013 № 185 «Деякі питання виконання Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус»**

Особливістю 2013 року став правовий хаос, який мав місце в Україні при врегулюванні такого важливого для кожної людини питання, як отримання паспортних документів. Подібний стан справ був зумовлений не стільки прорахунками в управлінській діяльності міграційної служби, скільки безвідповідальною та не далекоглядною роботою уряду країни по створенню *Єдиного державного демографічного реєстру* та запровадженню нових зразків документів, які посвідчують особу чи її спеціальний статус. У повній мірі з цією проблемою у 2013 році зіштовхнулися і іммігранти.

11.03.2013 Державною міграційною службою (ДМС) був виданий наказ № 48 «Про затвердження інформаційних і технологічних карток надання адміністративних послуг ДМС», який визначав підстави та порядок оформлення іммігрантам низки паспортних документів — посвідок на тимчасове та постійне проживання, посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон, посвідчення та проїзного документа біженця, посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту.

Проте, вже через день після набуття чинності наказом ДМС № 48-2013 року, уряд країни приймає Постанову Кабінету Міністрів від 13.03.2013 № 185 «Деякі питання виконання Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний

---

<sup>1</sup> Підготовлено Володимир Батчаєвим, АУМДПЛ.

*статус»*, яка встановила принципово нові зразки цих документів і кардинально змінила порядок оформлення окремих з них. При цьому, визначені у постанові нововведення не були одночасно закріплені в інших нормативно-правових актах, в тому числі й відомчих, що одразу привело до неузгодженості та протиріч у їх положеннях.

Так, Постановою КМ № 185-2013 р. був скасований *«Порядок оформлення, виготовлення і видачі посвідки на постійне проживання та посвідки на тимчасове проживання і технічного опису їх бланків»* (затверджений Постановою КМ № 251 28.03.2012 р.) — саме ці посвідки є найбільш поширеними та значущими для кожного імігранта документами, які, з одного боку, підтверджують особу та правовий статус іноземця, з іншого — надають йому можливість вільно в'їжджати в Україну або залишати її територію. Взамін передбачалася видача імігрантам посвідок нового зразка, але міграційна служба, через неукомплектованість територіальних органів відповідним технічним обладнанням та відсутність бланків, виявилася взагалі не готовою до документування іноземців новими паспортними документами, а тому не мала іншої альтернативи, ніж продовжувати видавати іноземцям офіційно відмінені посвідки. Подібна правова ірраціональність набула гротескних форм, оскільки при оформленні імігрантам фактично недійсних посвідок на постійне та тимчасове проживання, працівники міграційної служби були вимушені керуватися нормами скасованої Постанови КМ № 251-2012 року та положеннями відомчого наказу ДМС № 48-2013 року, який також був неадаптований до цього неочікуваного міграційною службою перевороту у законодавстві. Стало очевидним — нормативно-правові новації запроваджувалися урядом без попереднього узгодження з МВС і ДМС, без одночасного адаптування до змін всього масиву наказів та інструкцій цих відомств, без з'ясування їхньої готовності до практичної реалізації реалізувати такі зміни на практиці.

12.06.2013 дія скандальної Постанови КМ № 185-2013 була зупинена, але сам прецедент існування у законодавчій базі України нормативно-правового акту державного рівня, який діяв лише три місяці, призвів до безладдя у сфері видачі паспортних документів та примусив працівників ДМС працювати поза межами правового поля, став наочною ілюстрацією наявності в Україні практики лобіювання впливовими бізнес-групами своїх інтересів в уряді, коли фінансові амбіції окремих комерційних структур відверто превалюють над потребами значної групи населення країни, і бізнес-конфлікти, а не права людини, стають причинами змін у законодавстві.

### **1.2. Наказ ДМС України від 11.03.2013 № 48 «Про затвердження інформаційних та технологічних карток надання адміністративних послуг ДМС»**

Вітчизняне законодавство розглядає окремі процедури оформлення імігрантам дозволів та документів для перебування в Україні, як надання їм адміністративних послуг органом влади — ДМС. На думку автора, це є важливим позитивним фактором, оскільки у такому випадку права імігрантів, як одержувачів адміністративних послуг, перебувають під додатковим захистом Закону України *«Про адміністративні послуги»* (№ 5203-VI від 06.09.2012 року). Положення вказаного закону декларують доволі високі стандарти надання послуг одержувачам і, на відміну від відомчих нормативних документів МВС, встановлюють для ДМС додаткові вимоги до забезпечен-

ня законності при оформленні та видачі іноземцям дозволів й паспортних документів. Разом з тим, в Україні сфера надання адміністративних послуг залишається однією з найбільш корумпованих та забюрократизованих, а її нормативне врегулювання характеризується безсистемністю, численними правовими прогалинами й колізіями та існуванням положень, які, в певній мірі, легітимізують порушення інтересів приватної особи в процесі одержання нею тієї чи іншої послуги від органу влади.

Не стала виключенням і ситуація в ДМС, яка наразі не здатна у повній мірі задовольнити потреби споживачів та неухильно реалізовувати на практиці законодавчо задекларовані владою принципи надання адміністративних послуг — верховенство права, справедливість, зручність, доступність та прозорість. Для іммігрантів проблема ускладнюється й тим, що опинившись у незнайомій для себе країні та не знаючи її законів, вони не мають можливості ефективно захистити свої права та інтереси при оформленні в ДМС документів на право перебувати в Україні.

Парадоксально, але у теперішній час **вітчизняне законодавство не класифікує і не затверджує нормативно-правовим актом державного рівня весь різновид адміністративних послуг з оформлення іммігрантам паспортних документів**. Відповідно до Постанови КМ від 04.06.2007 № 795 «Про затвердження Переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби і розмір плати за їх надання», ДМС наділена повноваженнями надавати іммігрантам лише чотири види адміністративних послуг — оформлення та видача дозволу на імміграцію в Україну; оформлення та видача посвідки на **постійне** проживання в Україні; оформлення та видача посвідки на **тимчасове** проживання в Україні; оформлення продовження строку перебування на території України. Проте, на практиці ДМС надає іммігрантам значно більший спектр послуг із значущих для них питань, зокрема розглядає клопотання іноземців про отримання громадянства України, видає посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон, повинна займатися оформленням посвідчення та проїзного документа біженця, посвідчення та проїзного документа особи, якій надано додатковий захист тощо. Привертає увагу і той факт, що на державному рівні затверджений лише перелік платних адміністративних послуг ДМС, в той час, як перелік безоплатних послуг, до яких доцільно віднести послуги з видачі документів біженцям та особам, яким надано додатковий захист, нормативно-правовим актом державного значення взагалі не встановлений.

У свою чергу, малочислені відомчі акти та директивні документи ДМС лише сприяють поглибленню в Україні кризи правового врегулювання процедури оформлення паспортних документів.

Стаття 8 Закону України «Про адміністративні послуги» зобов'язала органи виконавчої влади розробити інформаційні та технологічні картки на кожну адміністративну послугу, яку вони надають. Саме ці картки повинні забезпечувати прозорість дій державного органу у сфері обслуговування громадян, доносити до їх відома вичерпну інформацію про підстави, строки, вартість й процедуру отримання послуги та одночасно встановлювати послідовність дій посадової особи при її наданні.

11.03.2013 ДМС був виданий наказ № 48 «Про затвердження інформаційних та технологічних карток надання адміністративних послуг ДМС», який наразі регламентує діяльність територіальних підрозділів служби, в тому числі встановлює умови, строки та порядок видачі іммігрантам документів, що підтверджують їх статус та да-

ють право перебувати в державі. Аналіз зазначеного наказу свідчить, що міграційній службі не вдалося розробити досконалий та орієнтований на інтереси людини нормативний акт — **у вигляді наказу ДМС № 48-2013 року суспільство отримало дискусійний з позиції права та незручний у практичному використанні документ**, який в жодному разі не сприяє захисту прав іммігрантів, як споживачів послуг.

Слід зауважити, що **наказ не пройшов реєстрацію у Міністерстві юстиції України** у відповідності із «Положенням про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади» (затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731), хоча його зміст безпосередньо стосується прав, свобод і особистих інтересів людини. Станом на 01.06.2013 наказ не розміщений у базі нормативно-правових актів на веб-порталі Верховної Ради України, а оприлюднений лише на офіційному веб-сайті ДМС<sup>2</sup>.

Незрозумілим є і той факт, що список адміністративних послуг, складений ДМС через процедуру затвердження інформаційних та технологічних карток відомчим наказом № 48-2013 року, кардинально різниться від списку послуг, визначених Постановою КМУ України № 795-2007 року. ДМС затвердила картки надання іммігрантам послуг з оформлення й видачі посвідки на постійне та посвідки на тимчасове проживання, в той же час проігнорувавши законодавчо передбачену необхідність розроблення карток на дві інші, чи не найбільш затребувані іммігрантами послуги — оформлення дозволу на імміграцію та оформлення продовження строку перебування в Україні. У теперішній час підрозділи ДМС активно надають іноземцям такі послуги, але, через відсутність інформаційних та технологічних карток на них, ні іммігрант, ні приймаюча його сторона не мають можливості на місці з'ясувати, наскільки законно при цьому діють посадові особи і наскільки правомірні їх вимоги.

В той же час, не виконавши у повному обсязі вимоги законодавства щодо розроблення карток на послуги, визначені «Переліком платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби» (Постанова КМУ № 795-2007 року), **ДМС своїм наказом № 48-2013 року віднесла до адміністративних та розробила інформаційні й технологічні картки на низку послуг, надання яких вищевказаним Переліком взагалі не передбачається**. Зокрема

- оформлення та видача посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон або обмін посвідчення.
- оформлення та видача проїзного документа біженця.
- оформлення та видача проїзного документа особи, який надано додатковий захист.
- оформлення та видача посвідчення біженця.
- оформлення та видача посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту.

Наміри ДМС, за відсутності нормативно-правового акту державного рівня, віднести до адміністративних та своїм відомчим наказом самостійно врегулювати порядок надання іммігрантам цих послуг заслуговують схвалення, оскільки потреба у деталізації процедури отримання зазначених документів, безперечно, існує. Разом з тим, **подібна нормотворча ініціатива ДМС вочевидь не сприяє упорядкуванню**

<sup>2</sup> <http://dmsu.gov.ua/images/files/nakaz-DMS-48.pdf>

*і без того безсистемної законодавчої бази у сфері надання адміністративних послуг, оскільки є доволі суперечливою з позицій права* — пункт 7 статті 11 Закону України «Про адміністративні послуги» вказує: «суб'єкт надання адміністративних послуг не може надавати інші платні послуги, не передбачені законом про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання».

Затверджені наказом ДМС № 48-2013 року інформаційні та технологічні картки, з позицій дотримання прав іммігрантів, стали очевидним кроком назад, навіть у порівнянні із попередніми недосконаліми «Стандартами надання адміністративних послуг» (були прийняті наказом МВС № 84 від 02.02.2012 та скасовані в березні в 2013 року). Загальний аналіз змісту карток свідчить про поверхове ставлення ДМС до виконання положень Постанови Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 № 44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» та «Примірної форми інформаційної картки адміністративної послуги», рекомендованої Міністерством економічного розвитку та торгівлі України — прописані у вказаних документах **вимоги до інформаційної насиченості карток виконані формально**.

Передусім, привертає увагу той факт, що **міграційна служба відмовилася від закріплення у картках ряду важливих процедур, безпосередньо пов'язаних із забезпеченням інтересів іммігрантів** при прийманні та розгляді їх звернень. Так, **картки вже не зобов'язують посадову особу ДМС скласти опис прийнятих від іноземця документів та видавати йому копію цього опису на руки**, що значно ускладнює можливість захисту іммігрантом своїх прав у разі оскарження ним рішення посадової особи.

Пункт 5 статті 10 закону «Про адміністративні послуги» наголошує на тому, що «адміністративна послуга вважається наданою з моменту отримання її суб'єктом звернення особисто або направлення поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) листа з повідомленням про можливість отримання такої послуги на адресу суб'єкта звернення». Ігноруючи цю вимогу законодавства, **ні інформаційні, ні технологічні картки ДМС не передбачають необхідності письмового інформування іноземця про можливість (не можливість) отримання ним послуги з оформлення документів** шляхом направлення відповідного офіційного повідомлення. На відміну від скасованих стандартів, підготовка та направлення такого повідомлення не входить до обов'язків посадових осіб міграційної служби — у пункті 15 інформаційних карток «Способи отримання відповіді (результату) одержувачем послуги» зазначається «Особисто». Подібні **невиправдано стислі та узагальнені формулювання характерні й для інших позицій карток**.

Слід зазначити, що скасовані у березні 2013 року «Стандарти надання адміністративних послуг» надавали іммігранту та приймаючій його фізичній або юридичній особі можливість ознайомитися як з нормативними актами, що регламентують порядок видачі необхідного документа, так і з послідовністю дій іноземця та посадової особи ДМС на всіх етапах його оформлення. В свою чергу, запроваджені інформаційні та технологічні картки фактично поділили таку процедуру ознайомлення іммігранта на дві окремі частини із меншим обсягом інформації: **інформаційна картка** ознайомлює з вимогами законодавства щодо умов та строків отримання послуги, підстав для відмови у її наданні, розмірів та порядку внесення плати тощо, а **технологічна кар-**

*тка* поетапно описує дії лише посадової особи при наданні адміністративної послуги та механізм оскарження прийнятого нею рішення. Таким чином, ні інформаційна, ні технологічна картка **не окреслюють склад та послідовність дій іноземця**, що, безперечно, ускладнює процес його спілкування з посадовцем і не забезпечує виконання у повному обсязі вимог статті 6 *«Про адміністративні послуги»*, яка наголошує на необхідності створення в місцях надання послуг умов, за яких громадяни отримують інформацію *«в обсязі, достатньому для одержання адміністративної послуги без сторонньої допомоги»*.

Крім цього, відповідно до статті 8 вищевказаного закону, оприлюдненню шляхом розміщення у місці здійснення прийому громадян підлягають лише інформаційні картки, а на картки технологічні така вимога не поширюється, через що вони, фактично, становляться не доступними для іноземців. Враховуючи те, що інформація про шляхи оскарження дій посадовців ДМС міститься саме у технологічних картках, можна стверджувати, що **імігрант не має прямого доступу як до інформації з алгоритмом дій посадової особи**, яка приймає та опрацьовує його звернення (через що не може оцінювати, наскільки законно ця посадова особа діє), так і до **інформації про порядок оскарження цих дій**. Слід вказати і на те, що розділ «Оскарження» технологічних карток не містить повних і ґрунтовних роз'яснень щодо шляхів оскарження імігрантом відмови у видачі документів — у більшості карток навіть не згадується про можливість звернення із скаргою на дії посадовця до керівництва ДМС України. Подібне врегулювання порядку інформування, вочевидь суперечить положенням статті 4 закону *«Про адміністративні послуги»*, яка декларує у якості принципів державної політики в сфері надання послуг відкритість, прозорість та доступність для кожного інформації про процедуру їх отримання.

Вказані у картках умови отримання посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон, посвідки на тимчасове або на постійне проживання передбачають надання імігрантом копії виданої податковим органом довідки про присвоєння ідентифікаційного номера. Проте, таке положення є очевидним ігноруванням пункту 7 статті 9 закону *«Про адміністративні послуги»*, який наголошує: *«суб'єкт надання адміністративної послуги не може вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію, що перебувають у володінні суб'єкта надання адміністративних послуг або у володінні державних органів, органів влади»*.

В порушення пункту 6 *«Вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги»* (затверджені Постановою КМУ № 44-2013 року), **технологічні картки ДМС не описують етап службової взаємодії посадовців міграційної служби з підрозділами інформаційно-аналітичного забезпечення МВС** у питаннях проведення перевірки щодо відсутності у імігрантів проблем кримінального характеру, що є однією із умов одержання ними певних видів документів. Подібна невизначеність призводить до того, що доволі часто працівники міграційної служби вимагають від іноземців чи приймаючої їх сторони особисто оформити в міліції та надати разом з іншими документами *«довідку про несудимість»*, чим також грубо порушують вимоги вищезгаданої статті 9 закону *«Про адміністративні послуги»*.

Привертає увагу і той факт, що, затверджуючи інформаційні картки, ДМС навіть **не встановила для своїх територіальних органів і підрозділів єдиний режим роботи з надання адміністративних послуг**. В результаті, багатьма підрозділами

ДМС на місцях ігнорується положення статті 6 закону «Про адміністративні послуги», яка вимагає від посадовців проводити прийом відвідувачів у суботу протягом не менш, ніж 6 годин.

**1.3. Постанова КМУ від 27.05.2013 № 437 «Питання видачі, продовження дії та анулювання дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства»**

Нормативне врегулювання використання праці іммігрантів є одним з самих важливих і, водночас, непростих завдань законодавчого корегування процесів у сфері імміграції. В ідеалі, збалансовані та своєчасно оновлювані правові норми в рівній мірі повинні забезпечувати дотримання як інтересів держави, так і приватного бізнесу та самих іммігрантів.

Підписання 05.07.2012 року Закону України «Про зайнятість населення» призвело до необхідності проведення змін у процедурі працевлаштування іноземців в Україні, в зв'язку з чим Постановою КМУ № 437-2013 року був затверджений «Порядок видачі, продовження дії та анулювання дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства». Можна зазначити, що новоприйнятий документ кардинально не поміняв традиційну для нашої держави політику регулювання трудової міграції із-за кордону та, як і раніше, вимагає дотримання головного принципу «іноземець може бути працевлаштований лише за умови відсутності в регіоні громадян України, спроможних та бажаючих виконувати цей вид роботи». На практиці це зводиться до проведення максимально прискіпливої селекції іноземців при розгляді звернень щодо використання їх праці з метою унеможливлення суттєвого зростання в країні кількості легальних трудових іммігрантів та зменшення їх впливу на ринок праці.

Разом з тим, у порівнянні з попереднім порядком, новації Постанови КМУ № 437-2013 року у певній мірі підвищили рівень захисту прав й інтересів трудових іммігрантів, внісши низку позитивних змін по спрощенню для роботодавців процедури їх працевлаштування. Зокрема:

- передбачена можливість видачі дозволу на застосування праці іноземців, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;
- роботодавець має сплачувати визначені законодавством кошти (4588 грн.) саме за видачу дозволу на використання праці іноземця після прийняття центром зайнятості позитивного рішення про можливість його оформлення. Таким чином припинено незрозумілу й сумнівну практику примушування роботодавця до оплачування не самого дозволу, а процедури розгляду наданих їм документів, коли центром зайнятості ці документи без квитанції про оплату до розгляду не приймалися, а у випадку відмови у наданні іноземцю дозволу працювати в Україні, гроші роботодавцю не поверталися;
- майже вдвічі скорочений перелік документів, які роботодавцю необхідно надати до центру зайнятості для отримання дозволу на використання праці іноземця;
- суттєво скорочений перелік документів, що подається для продовження терміну дії такого дозволу;



- для посадової особи центру зайнятості передбачений обов'язок прийняти такі документи за описом, видати роботодавцю копію цього опису з відміткою про дату та номер реєстрації прийнятих документів і протягом одного робочого дня розглянути їх щодо відповідності існуючим вимогам. Одночасно службовцям заборонено вимагати надання будь-яких документів, не вказаних у переліку;
- з 30 до 15 днів скорочений термін, який надається центру зайнятості для прийняття рішення про видачу або відмову у видачі дозволу на застосування праці іноземця;
- покращені умови інформування та прозорість прийняття таких рішень. Рішення про можливість (не можливість) видачі дозволу на застосування праці іноземця не пізніше, ніж протягом трьох робочих днів з дня його прийняття, надсилається на адресу роботодавця і розміщується на веб-сайті центру зайнятості;
- передбачена процедура безоплатної видачі дубліката дозволу взамін втраченого або пошкодженого;
- дещо скорочений і лібералізований перелік підстав для відмови роботодавцю у видачі дозволу на застосування праці іноземця. В оновленому Порядку усунена раніше передбачувана можливість відмови через *«зміни на ринку праці у країні (регіоні), через що відпадає необхідність використання праці іноземця»* — розпливчатість подібного формулювання надавала можливість відмовляти у працевлаштуванні іноземця під надуманими приводами. Також з позитивного боку можна відмітити і скасування положення про відмову в оформленні дозволу на застосування праці іноземця, якщо *«минуло менше одного року від дати попередньої відмови іноземцю в оформленні візи ІМ-1 чи анулювання попереднього дозволу»*;
- скасоване положення щодо проведення видворення за межі України імігранта, дозвіл на застосування праці якого анульований через не вихід на роботу.

Проте, не зважаючи на більш лояльну до іноземців спрямованість окремих положень, норми Постанови КМУ № 437-2013 року *«Питання видачі, продовження дії та анулювання дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства»*, в першу чергу, орієнтовані на забезпечення інтересів підприємств, установ та організацій, які працевлаштовують іноземців. Суттєво спростивши взаємини цих юридичних осіб з органами влади в питаннях видачі дозволу на використання праці іноземців, уряд залишив осторонь необхідність проведення змін у стосунках «роботодавць-трудоий імігрант». Визначена Постановою КМУ № 437-2013 року процедура легалізації працевлаштування іноземців в Україні не пропонує надійних запобіжників від завдання шкоди їх інтересам саме з боку роботодавця, коли не тільки свідомі дії останнього, а й його елементарна халатність у підготовці документів чи проведенні оплати призводить до позбавлення імігранта права працювати в Україні. Наприклад, підставами для відмови у наданні дозволу на застосування праці іноземця чи скасування раніше прийнятого позитивного рішення визнаються *«невідповідність поданих **роботодавцем** документів вимогам»*, *«порушення **роботодавцем** строків надання документів»*, *«недостовірність даних у поданих **роботодавцем** документах»*, *«невнесення **роботодавцем** плати протягом 30 днів»*, *«неподання **роботодавцем** копії укладеного трудового договору»* тощо.

Привертає увагу й те, що Постанова КМУ № 437-2013 року вже не наголошує на обов'язку роботодавця забезпечити для іммігранта належні умови та оплату праці. Прийнятий у 2013 році і чинний на сьогодні «Порядок видачі, продовження дії та анулювання дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства», на відміну від попереднього аналогічного порядку в редакції 2009 року, не містить положення про те, що трудовий договір з іноземцем не може передбачати умови його праці гірші, а розмір заробітної плати менший, ніж для громадян України, які виконують аналогічну роботу.

Однією із новацій, запропонованих Постановою КМУ № 437-2013 року, є включення до переліку необхідних для отримання дозволу документів «довідки лікувально-профілактичним закладом про те, що особа не хвора на хронічний алкоголізм, токсикоманію, наркоманію або інші інфекційні захворювання, перелік яких визначено МОЗ». Проте, на практиці процедура проходження іммігрантом такого медичного огляду до теперішнього часу не опрацьована.

*З інтерв'ю з громадянином Вірменії Г.*

*«Вже понад чим чотири роки працюю в Україні по дозволу на працевлаштування. Керівництво фірми мною задоволене, мені теж подобається. Звернувся цього року за продовженням терміну дії дозволу і нам повідомили, що порядок змінився, в зв'язку з чим мені необхідно надати медичні довідки про те, що я не алкоголік, не наркоман, не маю туберкульозу і не хворію нічим заразним. Ніяких направлень для отримання цих довідок не давали, а лише пояснили, що за першими двома необхідно йти до наркологічного диспансеру, а де брати довідку про відсутність інфекційних захворювань ніхто толком не знає. Пішов до лікаря у загальну лікарню — той сміється, каже це не до нас і направив до венеролога. Той теж дивується, каже інфекційних захворювань дуже багато — від грипу до більш серйозних. Який саме повинен бути текст у довідці, також ніхто не знає. Коротше, знову необхідність витратити час, нерви і додаткові гроші. Було би добре, щоби давали направлення до конкретної медичної установи і вказували, що довідка потрібна для працевлаштування в Україні».*

## 2. ДІЯЛЬНІСТЬ ДМС В КОНТЕКСТІ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ІНОЗЕМЦІВ

2013 рік став роком відповідей на питання: «Яким чином буде працювати ДМС?», оскільки саме у 2013 році завершилася остаточна трансформація служби громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС у Державну міграційну службу, яка, зрештою, отримала всю повноту визначених для неї законодавством повноважень. Разом з тим, через особливості затвердженого владою формату ДМС, позиціонувати українську міграційну службу, як цивільний і повністю незалежний від міліції орган неможливо. «Положення про Державну міграційну службу України» (затверджене Указом Президента України від 6.04.2011 року № 405/2011) чітко визначає: «ДМС є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через **Міністра внутрішніх справ України**». Наразі, ДМС, перебуваючи під своєрідним «патронатом» МВС, зобов'язана керуватися у своїй діяльності наказами МВС та виконувати доручення Міністра внутрішніх справ, який

спрямовує і координує її роботу — пропонує для призначення кандидатури керівників ДМС, погоджує плани робіт служби та контролює хід їх виконання, вирішує питання реорганізації структури тощо. Зрозуміло, що подібна підконтрольність міграційної служби МВС — воєнізованій силовій структурі із специфічними пріоритетами діяльності, відрізненими від пріоритетів діяльності цивільних установ, не може не впливати на роботу ДМС та управлінські рішення її керівництва.

Проте, навіть за таких умов, заміна МВС на ДМС у якості інструмента реалізації оновленого та лібералізованого імміграційного законодавства прогнозовано призвела до зменшення рівня порушень прав і свобод іммігрантів під час проведення в Україні заходів із протидії неконтрольованій міграції. Офіційна статистика з результатами традиційних для правоохоронних структур показниками застосування щодо іноземців заходів примусу й покарання свідчить: протягом 2013 року ставлення міграційної служби до іммігрантів було набагато коректнішим і гуманнішим, ніж традиційна для МВС тактика тотального надзору за іноземцями та каральні принципи роботи з ними під час проведення загальноукраїнських цільових операцій «Мігрант», «Іноземець», «Нелегал» тощо.

**Таблиця 1.** Порівняння результатів роботи МВС та ДМС України щодо протидії неконтрольованій міграції у 2008–2013 роках<sup>3</sup>

	МВС				ДМС
	2008 рік	2009 рік	2010 рік	2011 рік	2013 рік (9 місяців)
Виявлено нелегальних мігрантів	14 876	14 310	14 478	13 298	1386
Прийнято рішень про видворення з України	14 334	13 824	14 096	13 030	945
Прийнято рішень про примусове видворення з України	2495	2299	1972	1784	46
Притягнуто до адміністративної відповідальності по статті 203 КУпАП за порушення правил перебування в Україні	57 780	56 287	60 131	55 219	11 339
Скорочено термін перебування в Україні	10 687	8993	7993	5961	221
Заборонено в'їзд в країну	13 561	13 604	13 387	10 490	247

Таке вражаюче, у десятки разів, зменшення міліцейських «здобутків» у боротьбі з неконтрольованою міграцією у жодному разі не повинно розцінюватися, як свідчення неефективності роботи ДМС із запобігання незаконному перебуванню іноземців в Україні. Навпаки, на думку автора, наведені цифри більш реально відображають цей сегмент міграційної ситуації в країні і є свідченням того, що, порівняно з очільниками МВС, у 2013 році керівництво міграційної служби виявилось менш схильним до штучного нарощування показників роботи відомства за рахунок постійного спонукання підлеглих досягати цих показників за будь-яку ціну, навіть завдяки ігноруванню прав й свобод іммігрантів. Показово, що припинення «гри м'язами» та «демонстрування

<sup>3</sup> Використані статистичні дані з форм звітності служби громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України та дані з листа ДМС України від 30.10.2013 № 724з (відповідь на інформаційний запит).

сили» стосовно іноземців не тільки не оказало негативного впливу на криміногенну ситуацію в Україні, а й призвело до зворотного ефекту — на фоні більш лояльного ставлення ДМС до іммігрантів у 2013 році спостерігається суттєве зменшення кількості вчинених іноземцями кримінальних правопорушень.

**Таблиця 2.** Співставлення загальної кількості облікованих злочинів (кримінальних правопорушень) із кількістю злочинів, вчинених іммігрантами у 2008–2013 роках<sup>4</sup>

	2008 рік	2009 рік	2010 рік	2011 рік	2012 рік	2013 рік (9 місяців)
Зареєстровано злочинів (з 2013 року обліковано кримінальних правопорушень)	384424	434678	500902	515833	443665 (на 20.11.2012)	535299
в. т. ч. вчинених іноземними громадянами	3023	2998	3524	4228	3776 (на 20.11.2012)	1249
Відсоток злочинів (кримінальних правопорушень), вчинених іноземцями, до загальної кількості злочинів (крим. правопорушень)	0,8%	0,7%	0,7%	0,8%	0,9%	0,2%

Таким чином, 2013 рік продемонстрував: теза «без застосування до іммігрантів жорстких заходів із контролю, примусу й покарання країну поглине іноземна злочинність», яка нав'язувалась суспільству міліцією протягом останнього десятиріччя, є помилковою, а МВС значно перебільшувало рівень загрози безпеці України від імміграції іноземців, ймовірно, керуючись власними відомчими інтересами.

Разом з тим цілком можливо, що ті позитивні зрушення, які спостерігалися у методах роботи ДМС з іммігрантами, викликані лише суб'єктивними факторами (загальним більш гуманним ставленням до іноземців після проведення в державі Євро-2012, особистою позицією керівників ДМС тощо). Запровадження наприкінці 2012 року законодавчих норм, що наділили міграційну службу винятковим обсягом повноважень у здійсненні функцій примусу та покарання, становить потенційну загрозу для прав й свобод іноземців. Можна стверджувати, що у теперішній час в Україні поновлена сумнівна з точки зору правозахисту практика, коли розв'язання конфліктів інтересів між іммігрантом та державою здійснюється не у судовому порядку, а за рішенням одного з учасників такого конфлікту — ДМС, яка отримала набагато більше повноважень, ніж у свій час мала українська міліція.

Так, Законом України № 5459-VI від 16.10.2012 були внесені зміни до статті 222 Кодексу України про адміністративні правопорушення, відповідно до яких право накладення адміністративних стягнень на іноземців та на приймаючих їх фізичних або юридичних осіб (частина перша статті 203, стаття 204, 205, 206 КУпАП) передано від органів суду керівникам підрозділів міграційної служби. Таким чином, посадові особи підрозділів ДМС наразі мають можливість самостійно приймати рішення про за-

<sup>4</sup> Використані дані з листа МВС України від 15.10.2013 № 16/2-227зі (відповідь на інформаційний запит).

стосовування до іммігрантів майже всього діапазону передбачених законодавством каральних заходів. У компетенції судових органів законодавці залишили лише право прийняття рішення щодо примусового видворення іммігранта з України, яке здійснюється на підставі відповідного позову ДМС.

Подібний стан справ є реальною загрозою для прав іммігрантів, оскільки міграційна служба має законодавчі можливості у будь-який час повернутися до репресивної моделі взаємин з іноземцями, характерної для МВС. Практика свідчить, що зловживань з боку посадових осіб ДМС не уникнути.

Проте, на сьогодні більшої актуальності поступово набуває інший напрямок у захисті прав іммігрантів. Разом з повноваженнями, ДМС отримало весь широкий спектр невирішених проблем, пов'язаних із традиційно значним рівнем корупції та бюрократії, притаманним для підрозділів служби громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України. Зрозуміло, що від цих проявів чиновницького свавілля потерпають не тільки іммігранти, а й громадяни України, але саме іноземців, які мають наміри в той чи інший спосіб офіційно легалізувати своє перебування в Україні, можна визнати чи не найбільш незахищеною категорією відвідувачів підрозділів ДМС. Незнайоме законодавство, погане володіння українською мовою, необізнаність із існуючими в Україні методами оскарження дій посадовців, зрештою, елементарна відсутність практичних навичок спілкування з чиновниками викликають у іммігрантів розгубленість та зневіру у можливості самостійно відстояти свої права у випадку їх ігнорування працівниками ДМС.

Надзвичайно поширеними є порушення прав іноземців при оформленні різного роду дозволів та документів, які надають їм можливість перебувати в Україні на законних підставах, зокрема, при продовженні строку перебування в Україні та оформленні посвідки на тимчасове або постійне проживання. У першому розділі даного тексту вказувалося на окремі нормативно-правові причини такого стану справ, проте дуже часто порушення прав іноземців викликані не недоліками у законодавстві, а «людським фактором» — некомпетентністю, халатним ставленням до виконання своїх обов'язків або відвертими корупційними намірами посадових осіб ДМС. Необґрунтовані відмови у прийнятті документів до розгляду, порушення визначених термінів прийняття рішень, вимагання винагороди за позитивне вирішення питання, відмова надати необхідну інформацію, грубість й зверхність при спілкуванні — саме такі порушення своїх прав іммігранти та приймаючі їх громадяни України обговорюють на Інтернет-форумах, що є самим наочним підтвердженням гостроти існуючої проблеми. Ось характерний приклад.

*«Допомагав колезі з Азербайджану оформити посвідку на тимчасове проживання його дружині (теж з Азербайджану). Підстави — він має тимчасову посвідку на проживання у зв'язку з працевлаштуванням в Україні. Здали всі необхідні документи у повному обсязі, з нотаріально посвідченими перекладами паспортів і свідоцтва про шлюб. Наказали прийти через два тижні, але вже в обласне Управління ДМС (пояснили, що так скоріше буде). Прийшли, як сказали, а нам у відповідь — ваші документи нами не прийняті до розгляду і повернуті назад до районного відділу. Питаємо з якої причини. Відповідають: «Документи зібрані не повністю, відсутня копія свідоцтва про шлюб». Ми кажемо, що все здавали і свідоцтво було, а інакше як би у нас документи прийняли. Нам у відповідь: «Нічого не знаємо, не відволікайте від роботи». Ми пропонуємо: «Зараз*

Вам копію свідоцтва про шлюб принесемо, благо кілька перекладів на майбутнє зробили». А нам жінка-співробітниця кричить: «Що не зрозуміло? Документи не прийняті. Йдіть і все оформлюйте спочатку». Ми йдемо до районного відділу і питаємо: «Як же так, ми ж Вам копію свідоцтва про шлюб здавали!», а нам так спокійно у відповідь: «Здавали би, то вона була би на місці». Я кажу: «Але Ви ж документи від нас офіційно прийняли, отже, там все було», а мені у відповідь: «Нічого не знаю. Можливо обіцяли копію свідоцтва про шлюб потім донести». Але саме цікаве не у тому. Ми кажемо: «Добре, ось Вам копія свідоцтва про шлюб, давайте оформимо посвідку на проживання дружині», а у відповідь чуємо (увага!): «У неї реєстрація через два дні закінчується, а продовжувати далі не маємо права. Їй би виїхати з України і через пару місяців повернутися. Як раз к цьому часу і посвідка на проживання готова буде». Я поривався до їхнього керівництва йти, але колега захвилювався, сказав, що від цього ще більше проблем може бути, що іноземці від «міграційників» залежать і потім вони спокійно жити не дадуть. Коротше, вийшов я з кабінету, а він за «скромну винагороду» все вирішив. Як я зрозумів, посвідку все рівно через два тижні зробили, але дружину через прострочену реєстрацію не чіпали. Були ОВІРи, стали ДМСи, а нічого не помінялося — ті ж люди і ті ж порядки, що і раніше.

У мене питання: як страхуватися від ось таких неприємностей? На відео, як весілля, знімати процес передачі документів інспекторам ДМС? Чи просити їх розписатися на копіях документів, але ж вони відмовляться. І кому скаржитися на таке свавілля? Прокуратура? Суд? Але, якщо би ми написали скаргу на дії міграційної служби, то поки її розглядали, дружину товариша через закінчення реєстрації могли би депортувати. А, взагалі, соромно за країну».

Втім, поширеність випадків порушень прав іноземних громадян в підрозділах ДМС зумовлена не тільки вадами чинного законодавства або низькою якістю підготовки персоналу. ДМС, скориставшись наданими їй повноваженнями утворювати суб'єкти господарювання, легітимізувала та організаційно підтримує активну діяльність власної комерційної структури — **Державного підприємства ДМС «Документ»**, яке виступає у ролі оплачуваного з кишень іммігрантів і, разом з тим, не потрібного їм посередника між ними та посадовими особами міграційної служби.

ДП «Документ» було засновано при МВС України з метою «забезпечення сучасних умов обслуговування населення України, іноземців та осіб без громадянства» (цитовання з офіційного веб-сайту ДМС). У 2011 році ДП «Документ» було передане до ДМС відповідно до Розпорядження КМ від 15.06.2011 № 538 «Про передачу цілісних майнових комплексів державних підприємств до сфери управління Державної міграційної служби» та спільного наказу МВС і ДМС від 21.07.2011 № 467/36 «Про передачу цілісного майнового комплексу державного підприємства «Документ» до сфери управління Державної міграційної служби».

Незважаючи на офіційно задекларовану мету діяльності ДП «Документ» — «підвищення комфортності обслуговування громадян у підрозділах ДМС», пріоритетним і дуже часто єдиним напрямком роботи підприємства залишається нав'язування їх відвідувачам, в тому числі іммігрантам, широкого спектру «добровільно оплачуваних» послуг з оформлення і видачі документів. Слід зауважити, що послуги ДП «Документ» вважаються додатковими, а тому звернення до вказаного підприємства не звільняє іммігранта від необхідності оплачувати послуги міграційної служби — іно-

земець оплачує як послуги міграційної служба, так і послуги ДП «Документ», які, нібито, полягають у проведенні консультацій, видачі бланків та наданні допомоги іноземцям у їх заповненні. У реальній діяльності ДП «Документ», як правило, подібних послуг взагалі не надає через відсутність відповідних приміщень, технічного обладнання та невідповідності персоналу.

Оформлення імігрантам документів для перебування в Україні вітчизняне законодавство розглядає, як процес отримання іноземцями адміністративних послуг і суб'єкт їх надання — ДМС, підтримуючи діяльність ДП «Документ», масово порушує права імігрантів, як одержувачів адміністративних послуг. Можна стверджувати, що при неухильному виконанні ДМС всіх положень Закону України «Про адміністративні послуги», у іноземців взагалі відпаде потреба звертатися до ДП «Документ». Саме існування цього підприємства в існуючому форматі є індикатором формального ставлення керівників міграційної служби до вимог статті 2 закону «Про адміністративні послуги», яка наголошує — суб'єкт надання адміністративних послуг повинен створити для одержувачів послуги умови, «достатні для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги». Та діяльність, яка наразі здійснюється регіональними філіями ДП «Документ», відверто суперечить принципам, викладеним у статтях 6, 9 Закону України «Про адміністративні послуги», оскільки консультування імігрантів, як одержувачів адміністративних послуг з оформлення документів для перебування в Україні, є прямим обов'язком працівників ДМС, на інформаційних стендах у приміщеннях ДМС має бути вивішений вичерпний перелік необхідних для цього документів та зразки їх заповнення, а бланки та довідково-інформаційні матеріали про адміністративну послугу повинні видаватися відвідувачам безоплатно. Проте, в послідовному виконанні подібних вимог законодавства не зацікавлені ні ДМС, ні працівники ДП «Документ», матеріальне благополуччя яких залежить від обсягів коштів, отриманих від відвідувачів.

Керівництво ДП «Документ» надало персоналу право надавати імігрантам «Інформаційно-консультаційні послуги з міграційно-паспортних питань». Разом з тим, «Перелік єдиних тарифів державного підприємства «Документ» не вказує жодного конкретного виду такої консультаційної допомоги іноземцям, лише зазначаючи «консультація щодо вимог нормативно-правових документів». При цьому, за надання будь-якої консультації передбачається єдина оплата у розмірі 25 гривень (до 30.07.2013 — 30 гривень), хоча є очевидним, що консультації з різних напрямків діяльності міграційної служби значно відрізняються за рівнем складності та необхідного для їх надання часу, що повинно відображатися на ціні тієї чи іншої консультації. Надання імігранту компетентних консультацій з іміграційних питань вимагає від консультанта як володіння іноземними мовами, так і відмінного знання всієї великої за обсягом бази численних нормативно-правових актів, які регулюють взаємини імігранта з органами влади, і не тільки з ДМС. У свою чергу, ДП «Документ» є комерційною структурою, яка не висуває подібної кваліфікаційної вимоги до персоналу, що в принципі унеможлиблює надання працівниками підприємства якісних консультаційних послуг. Консультування іноземців у ДП «Документ» фактично є профанацією, оскільки зводиться лише до їх інформування щодо розташування службових кабінетів, вартості отримання в міграційній службі тієї чи іншої послуги та надання зразків заповнення документів, хоча до такого виду інформації всім бажаючим й без того повинен забезпечуватися безкоштовний та безперешкодний доступ.

Керівництво ДМС, вуалюючи доволі сумнівну з позиції законності діяльність ДП «Документ», неодноразово офіційно проголошувало головний принцип надання вказаним підприємством послуг — виключно за бажанням громадян, а наказ ДМС від 28.09.2011 № 76 *«Про впорядкування надання платних послуг державним підприємством «Документ»»* зобов'язав керівництво ДП «Документ» *«забезпечити обов'язкове інформування заявників про те, що послуги ДП «Документ» не є адміністративними (державними), а їх отримання є виключно добровільним»* (пункт 2.3. наказу). Проте, іноземці та приймаючі їх в Україні особи з обуренням скаржаться на те, що посадові особи ДМС з тим чи іншим ступенем наполегливості спонукають іммігрантів звертатися у ДП «Документ» за наданням непотрібних їм консультаційних чи посередницьких послуг або послуг з оформлення пакету документів. При цьому, співробітниками територіальних підрозділів ДМС створюються штучні умови, за яких відмова від пропозиції скористатися «добровільними платними» послугами ДП «Документ» призводить до умисної тяганини у прийнятті та розгляді наданих іммігрантом документів, в той час, як особи, які погоджуються оплатити послуги підприємства, приймаються та обслуговуються в обхід існуючої загальної черги під формулюванням «обслуговування підвищеної комфортності».

Окремим питанням слід розглянути ціни, які ДП «Документ» пропонує сплатити іноземцям за надання своїх «примусово-добровільних» послуг. Той же наказ ДМС від 28.09.2011 № 76 наполягає на *«приведенні вартості послуг, що надаються ДП «Документ» у відповідність до розмірів фактичних витрат, що пов'язані з їх наданням»* (пункт 2.4. наказу). Проте, у ДП «Документ» досить своєрідно відреагували на такі вимоги, затвердивши наказом підприємства № 54/1 від 18.07.2012 *«Перелік уніфікованих тарифів платних послуг паспортно-візового характеру»*, який діяв до 30 липня 2013 року. Запропоновані вказаним Переліком ціни за будь-яких умов не можуть бути визнаними економічно обґрунтованими та прив'язаними до собівартості надання послуг — тарифи послуг ДП «Документ» у разі перевищували вартість аналогічних адміністративних послуг, які надаються іммігрантам міграційною службою. Наприклад, за продовження строку перебування в Україні іноземцю пропонувалось до вже сплачених послуг міграційної служби вартістю 44,85 гривень, додатково перерахувати ще 150–350 гривень на рахунок ДП «Документ», нібито за здійснення підприємством функцій з представництва інтересів іммігранта в підрозділі ДМС. Подібні суми є вочевидь непропорційними до затрат часових та трудових ресурсів, оскільки на практиці оформлення іммігранту продовження строку перебування в Україні зводиться лише до проставляння у його національний паспорт відповідного штампу.

30.07.2013 наказом № 89 Державне підприємство «Документ» встановило для своїх регіональних філій новий *«Перелік єдиних тарифів платних послуг міграційно-паспортного характеру»*, убравши з нього низку найбільш очевидних псевдо-послуг, але при цьому залишивши на інші послуги незрозумілі з точки зору економічного обґрунтування ціни. Так, «інформаційно-консультативна допомога» з боку ДП «Документ» обійдеться іноземцю у додаткові 120 гривень при оформленні продовження строку перебування в Україні (вартість послуги у ДМС — 44,85 гривень), при оформленні посвідки на постійне або тимчасове проживання (вартість послуг у ДМС — 52,49 гривень), при оформленні будь-яких документів з питань отримання громадянства України (ДМС надає такі послуги безкоштовно).



Слід зазначити, що іммігранти, перебуваючи у чужій для себе країні, як правило, вважають працівників комерційної структури «Документ» державними службовцями і офіційними представниками української держави (адже кабінети підприємства часто розташовані безпосередньо у приміщеннях міграційної служби), а тому без вагань і оскарження виконують будь-які озвучені представниками ДП «Документ» вимоги.

«Вчора подали документи в Чернівецький ОВІР на отримання посвідки на проживання для чоловіка через необхідність поєднання сім'ї. Заплатили 245 гривень, але на «страховку» грошей з собою не було — сказали, що можна сплатити при отриманні посвідки. Вартість страхування 500 гривень, але є ще один дивний пункт: окрім цих 500, ми повинні доплатити ще 400 гривень за «видворення» — так написано на папірці, що нам видали. Всього 900 гривень к оплаті плюс 245 вже сплачених — дорівнює 1145 гривень. Що це за пункт «видворення» і де про нього зазначається? Пояснити на місці було нікому (всі дуже зайняті). Може хто знає щось, адже для мене, як і для багатьох інших, 400 гривень на дорозі не валяються»<sup>5</sup>.

Зрозуміло, що цей сумнівний з позиції прав людини бізнес, коли комерційне підприємство за допомогою державних службовців стягує додаткові побори з іммігрантів за право проживати в Україні, не міг би існувати без сприяння керівництва ДМС, з мовчазної згоди якого права та законні інтереси іммігрантів порушуються заради забезпечення зростаючих фінансових потреб відомства.

### 3. ДІЯЛЬНІСТЬ МВС У КОНТЕКСТІ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ІММІГРАНТІВ

Перехід функцій із здійснення контролю за перебуванням іммігрантів в державі від МВС до міграційної служби вплинув на різновид порушень прав іноземних громадян у міліції. Подібне переорієнтування значно зменшило можливості правоохоронців чинити тиск на іммігрантів при проведенні заходів із забезпечення дотримання законодавства про правовий статус іноземців, але, разом з тим, не захистило останніх від інших форм міліцейського свавілля — здирництва, необґрунтованих перевірок паспортних документів, безпідставного затримання, притягнення до адміністративної відповідальності за надуманими мотивами тощо. Від цих, вже традиційних для вітчизняної міліції зловживань, потерпають і громадяни України, проте дуже часто саме іммігранти через необізнаність зі своїми правами й свободами, зневіру у можливості ефективного захисту своїх інтересів законним шляхом та небажання конфліктувати з озброєними представниками влади у чужій для себе країні, стають мішенню для протиправних дій правоохоронців.

*«В Інтернеті з'явилося відео, зняте у Московському районі м. Харків. На ньому видно, як декілька співробітників патрульної служби оточили африканця. Молоді люди, які стали свідками цієї ситуації, спробували з'ясувати, чому міліціонери чіплялися до іноземця. Проте, розмови не вийшло — на відео патрульні відмовляються представитися, хоча форма з написом «Міліція» на спині дає можливість встановити, де вони працюють. Хлопці намагалися зателефонувати до райвідділу, але там чергова кину-*

---

<sup>5</sup> <http://forum.chemodan.ua/index.php?showtopic=56902&st=140>

ла слухавку. З слів африканця, причина його вимушеного спілкування з співробітником патрульної служби, виявилася не благовидною — міліціонер хотів нажитися на іноземці. «Він вимагав гроші, а я відмовився», — розвів руками темношкірий парубок. Але, працівник патрульної служби, схоже, не дуже розхвилювався через те, що його вивели на чисту воду. «По цій статті мені набагато прикольніше швидко написати протокол на африканця», — промовив він таку, дещо загадкову, фразу».<sup>6</sup>

Не менш актуальною залишається і проблема порушення міліцією прав іноземців на різних стадіях кримінального провадження. Законодавство України, в тому числі і Кримінальний процесуальний кодекс, гарантує іммігрантам рівність з громадянами України перед законом. Зрозуміло, що процес розслідування злочинів, як скоєних іноземними громадянами, так і вчинених стосовно них, має певні особливості та вимагає від співробітників міліції порівняно високого рівня кваліфікації, розуміння засад імміграційного законодавства, більших витрат часу та ретельної уваги у роботі з документами, офіційного залучення до участі у процесуальних діях перекладача тощо. Проте, достатньо часто правоохоронці обирають шлях максимального спрощення своєї діяльності і зводять розв'язання специфічних труднощів у кримінальному провадженні до елементарного ігнорування прав та інтересів іноземців.

*«Не зважаючи на те, що нігерійці не володіють ні українською, ні російською мовами, під час отримання первинних показів в Ленінському районному відділі міліції міста Луганськ, підозрюваному О. та свідку Е. не були надані кваліфіковані перекладачі. Громадянин О. стверджує, що він погано розумів зміст заданих йому питань і його відповіді, записані до протоколу, не відповідають тим поясненням, які він дійсно надавав. Під час судового слідства було встановлено, що у матеріалах справи відсутні відомості про осіб і кваліфікацію перекладачів, залучених на етапі досудового слідства. При цьому підозрюваний О. заявив, що на нього чинився тиск з метою примусити підписати незрозумілі для нього протоколи, складені на російській мові. У ході судового допиту працівник слідчого відділу підтвердив, що проводив ряд процесуальних дій за відсутності адвокатів підозрюваного, але не зміг довести документами законність таких своїх дій. Також можна припустити, що через відсутність кваліфікованого перекладача під час медичного обстеження не були зафіксовані численні забої, отримані громадянином О. під час нападу на нього. З слів останнього, медичний експерт повністю проігнорував його скарги на стан здоров'я»<sup>7</sup>*

#### 4. ПРАВА БІЖЕНЦІВ ТА ОСІБ, ЯКІ ПОТРЕБУЮТЬ ДОДАТКОВОГО АБО ТИМЧАСОВОГО ЗАХИСТУ

У 2013 році Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» не зазнав жодних змін, хоча починаючи з моменту його прийняття у 2011 році правозахисна спільнота неодноразово вказувала — визнати зазначений нормативно-правовий акт досконалим і таким, що гарантує названим ка-

---

<sup>6</sup> <http://kp.ua/daily/120313/383757/>

<sup>7</sup> <http://hr-activists.net/news/khronologiya-sobyttii-po-delu-olaolu-sunkanmi-femi>

тегоріям іммігрантів можливість безперешкодно реалізувати в Україні своє право на захист і гідне існування, не можливо.

У свій час вказаний закон розглядався як прогресивний, але, разом з тим, експерти вказували на необхідність його певного доопрацювання, передусім перегляду ряду неоднозначних норм, які не відповідають загальній ліберальній спрямованості закону. Проте, протягом 2012-2013 років подібні зміни проведені не були і наразі цей закон продовжує містити суперечливі з позицій дотримання інтересів іммігрантів положення, зокрема:

- встановлює невиправдано короткий 5-денний термін, як для подання іммігрантом заяви про свій намір одержати статус біженця чи особи, яка потребує захисту, так і для оскарження рішення про відмову в його отриманні;
- не має чітко прописаної норми щодо заборони висилання чи примусового повернення іммігрантів, які звернулися за отриманням статусу біженця чи особи, яка потребує захисту, але остаточне рішення стосовно яких ще не прийняте;
- передбачає вилучення у іммігранта, який звернувся із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує захисту, паспортних документів «для зберігання»;
- відмовляє іммігранту в отриманні захисту, якщо він до прибуття в Україну «перебував в третій безпечній країні» (неконкретність вжитого терміну «перебував» створює передумови для різноманітного його трактування);
- чітко не визначає обов'язковість участі перекладача у важливих для іммігранта процедурах, наприклад при видачі йому письмового повідомлення про відмову у прийнятті заяви про визнання біженцем (особою, яка потребує захисту), при ознайомленні іммігранта під підпис з порядком оскарження такого рішення. Подібний підхід перетворює вказані процедури на бюрократичну формальність — іноземець може не розуміти, який саме документ та з якою метою він підписує;
- передбачаючи необхідність проведення дактилоскопії іммігрантів — шукачів статусу біженців та особи, яка потребує захисту, не визначає порядок використання створеної таким чином інформаційної бази та не встановлює гарантій захисту права іноземців на приватність;
- не встановлює обов'язковість ознайомлення іммігранта під підпис з рішенням про відмову у визнанні чи відмову в оформленні документів про визнання його біженцем або особою, яка потребує захисту — орган міграційної служби може просто надіслати іноземцю письмове повідомлення про прийняття такого рішення.

До позитивних нормотворчих нововведень 2013 року можна віднести Постанову Кабінету Міністрів України від 27.05.2013 № 437 *«Питання видачі, продовження дії та анулювання дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства»*, яка передбачила та конкретизувала порядок працевлаштування осіб, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, а також наказ Міністерства освіти та науки України від 07.05.2013 № 488 *«Про затвердження Порядку виховання та навчання в державних та комунальних дошкільних, загальноосвітніх та професійно-технічних навчальних закладах дітей осіб з числа іноземців та осіб без громадянства, яким надано тимчасовий захист в Україні»*, яким визначається мож-

ливість зарахування дітей цієї категорії іммігрантів до навчальних закладів у порядку та на підставі документів, передбачених для громадян України.

Разом з тим, лише сам факт прийняття державою нормативно-правових актів, навіть самих ліберальних у своєму ставленні до біженців та осіб, які потребують захисту, в жодному разі не можна розцінювати, як індикатор досягнення належного рівня дотримання їх прав і свобод. Норми права, націлені на розв'язання тієї чи іншої проблеми, запроваджуються у реальне життя уповноваженими на те посадовими особами профільного відомства і дуже часто саме від їх особистого розуміння сутності й значущості цієї проблеми, втім, як і від позиції відомства в цілому, залежить кінцевий результат — ефективність дії закону. Позитивні зміни у нормативно-правовій базі не призвели до суттєвого зменшення традиційно високого рівня упередженості у ставленні чиновників до шукачів захисту і офіційна статистика свідчить, що, наразі, проблеми іммігрантів так і не стали проблемами ДМС, а закладений у Законі України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» потенціал людяності у 2013 році не був реалізований: із 703 поданих іммігрантами за 9 місяців 2013 року заяв про отримання статусу біженця чи особи, яка потребує додаткового захисту, позитивно вирішено лише 148 (63 набули статусу біженця, 85 — статус особи, яка потребує додаткового захисту). Нібито суттєве (у порівнянні з минулим роком) зростання до 21,1% кількості прийняття позитивних рішень не може розглядатися, як сигнал про значне покращення ситуації, оскільки це зростання викликане істотним зменшенням загальної кількості отриманих від іммігрантів заяв, а реальна кількість іноземців, яким Україна надала захист, продовжує залишатися приблизно незмінною.

**Таблиця 3.** Співставлення загальної кількості звернень іммігрантів за отриманням захисту від України із кількістю позитивно вирішених звернень<sup>8</sup>

	2010 рік	2011 рік	2012 рік	2013 рік (за 9 місяців)
Кількість іммігрантів, які звернулись за отриманням статусу біженця чи особи, яка потребує додаткового захисту	1500	890	1860	703
Кількість іммігрантів, які отримали такий статус	135	133	152	148
Відсоток позитивно розглянутих заяв іммігрантів	9%	14,9%	8,2%	21,1%

У загальних формулюваннях, наголошуючи на необхідності лояльного ставлення до іммігрантів, які вимушено прибули в Україну, законодавство наділяє посадовців міграційної служби повноваженнями приймати рішення про можливість залишення іммігранта в Україні на власний розсуд, керуючись особистим рівнем правової культури та розумінням спрямованості правових норм. Суб'єктивне і упереджене відношення працівників ДМС до конкретного іммігранта чи країни його походження може проявитися на будь-якому етапі процедури отримання іноземцем статусу біженця чи особи, яка потребує захисту, — проведення співбесіди з надмірною прискіпливістю, необ'єктивне

<sup>8</sup> Використані дані матеріалу інформаційного агентства УНІАН (<http://www.unian.net/news/592525-glava-uvkb-oon-v-ukraine-v-ukraine-bejenets-ne-izbavlyaetsya-ot-svoih-problem-a-naoborot-poluchaet-novyie.html>) та листа ДМС України від 30.10.2013 № 724з (відповідь на інформаційний запит).

оцінювання достовірності сповіщених іноземцем відомостей, не аргументовані вимоги надати додаткові документи, зволікання з прийняттям остаточного рішення тощо.

Відсутність прозорості прийняття рішень, не наведення посадовцями чітких і зрозумілих аргументів при винесенні офіційної відмови у наданні іммігранту бажаного захисту призвело до поширення практики звернення іноземців за захистом своїх інтересів до суду. Оскарження дій і рішень посадових осіб у судовому порядку стало невід'ємною складовою частиною процедури розгляду заяв іммігрантів про отримання статусу біженця чи особи, яка потребує захисту.

Слід зазначити, що Пленум Вищого адміністративного суду України своєю Постановою від 25.06.2009 № 1 «Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця, видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні» (в редакції від 16.03.2012) визначив кілька важливих принципів застосування норм права при розгляді таких заяв, зокрема:

1. *Через певні обставини в окремих випадках іммігрант не може надати документів, які підтверджують існування умов для визнання його біженцем або особою, яка потребує захисту, проте ця обставина не є підставою для визнання факту відсутності у нього таких умов. Підтвердження обґрунтованості побоювань переслідування можуть бути отримані як від особи, яка шукає захисту в Україні, так і незалежно від неї — з різних достовірних джерел інформації, наприклад із резолюцій Ради безпеки ООН, повідомлень Міністерства закордонних справ України, інформації Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців, інших міжнародних, державних та неурядових організацій, із засобів масової інформації тощо*

*Ненадання документального доказу усних тверджень не повинно бути перешкодою в прийнятті заяви чи прийнятті об'єктивного рішення щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, якщо такі твердження збігаються з відомими фактами, загальна правдоподібність яких є достатньою.*

2. *Стаття 5 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» не встановлює санкції за подання іммігрантом заяви про надання статусу біженця із зволіканням. У таких випадках на порушника може накладатися лише стягнення у вигляді штрафу, передбаченого статтями 203 та 204-1 КУпАП. Неприйняття заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, суперечить захисту фундаментальних прав, передбачених Конвенцією про статус біженців 1951 року (стаття 33 «Не вислання біженців»), а також Конвенцією про захист прав і основоположних свобод людини 1950 року. Порушення іммігрантом передбаченого Законом обов'язку без зволікань звернутися до органу міграційної служби із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує захисту, не має бути підставою для відмови у її прийнятті, а може лише прийматися до уваги при розгляді.*

*Законодавство не вимагає від іммігранта обґрунтованості його заяви, тому під час вирішення таких справ, рішення про відмову у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, з підстав необґрунтованості заяви не допускається.*

3. *Законодавство закріплює право біженців та осіб, які потребують додаткового захисту або яким надано тимчасовий захист, на возз'єднання сімей. Відмова у возз'єднанні сім'ї не може ґрунтуватися виключно на підставі відсутності документів, що підтверджують факт сімейного зв'язку — у разі, коли іммігрант не може надати офіційні докази сімейного зв'язку із членами своєї родини, можливо прийняття до уваги інших до-*

казів, які мають бути оцінені відповідно до законодавства України. Важливо, що право на возз'єднання сімей виникає незалежно від того, коли виникли сімейні відносини — до чи після прибуття іммігранта до України. У біженця чи особи, яка потребує додаткового захисту, залежно від релігії або переконань, коло членів сім'ї, за його уявленням, може бути ширшим, ніж визначено законодавством України. У зв'язку з цим, виходячи з конкретних обставин справи, у деяких випадках виникає потреба врахування таких відносин як сімейних, а осіб, що перебувають у таких відносинах із біженцем, — як членів його сім'ї.

4. Обґрунтоване побоювання стаття жертвою переслідувань є визначальним у переліку критеріїв щодо визначення біженця. Таке побоювання може впливати не з власного досвіду біженця, який особисто постраждав від певних дій, а й з досвіду інших людей (рідних, друзів та інших членів расової або соціальної групи). Побоювання може існувати незалежно від того, хто є суб'єктом переслідування, — державні органи чи ні, тобто таке переслідування може бути результатом діяльності осіб, які не контролюються органами державної влади і від яких держава не в змозі захистити. Ситуація виникнення цілком обґрунтованого побоювання переслідування може скластися як під час знаходження іммігранта у країні свого походження, так і під час його перебування в Україні.

5. Звинувачення іммігранта іноземним органом влади або коли цей іммігрант є суб'єктом запиту про екстрадицію, не має автоматично розглядатися, як підстава для виключення іммігранта з процедури визнання біженцем або для позбавлення вже отриманого статусу біженця — необхідно брати до уваги дотримання відповідною країною міжнародних стандартів з кримінального правосуддя.

Відзначаючи сприятливе для іммігрантів загальне спрямування вказаних положень, слід зазначити: у 2013 році вказана Постанова суттєво не змінила ситуації із захистом їх прав, оскільки документ роз'яснює практику застосування відповідних правових норм, але вже при зверненні іммігранта до адміністративного суду з оскарженням оголошеного йому рішення міграційної служби про відмову у наданні статусу біженця або особи, яка потребує захисту. В свою чергу, посадові особи ДМС, судячи з цифр офіційної статистики, у процесі прийняття такого рішення застосовувати положення Постанови не вважають необхідним.

Владі України слід визнати — попри оновлення імміграційного законодавства, наша держава у 2013 році не стала надійним притулком для іноземців, які вимушено покинули свої домівки, а визначений нормативно-правовими актами і, на перший погляд, доволі ліберальний механізм отримання іммігрантами бажаного статусу та допомоги від держави, дає збої або взагалі не працює. Саме так оцінювали ставлення України до проблем біженців або осіб, які потребують захисту, як самі іммігранти, так і представники УВКБ ООН та численні громадські експерти.

«Кілька громадян Росії, які звернулися до української влади з проханням про отримання статусу біженця, закликають до неухильного дотримання їх прав на території України. Про це йдеться в їхній заяві:

«Ми, громадяни Росії, що вимушено перебувають на території України, вимагаємо: неухильного дотримання Женевської Конвенції про права біженців та шукачів притулку; неухильного дотримання наших прав як осіб, які є шукачами притулку на території України; припинення дискримінаційної політики щодо громадян Росії і Білорусії, які є шукачами притулку в Україні», — зазначили у своїй заяві росіяни. Автори заяви також стверджують, що український міграційний орган не видає отримані на збері-

гання паспорти, і через це шукачі притулку не можуть отримати грошовий переказ, орендувати житло тощо.

Зараз про притулок в Україні просять кілька громадян Росії, які залишили країну через побоювання стати фігурантами «Болотної справи». «Україна не дотримується положень Женевської конвенції «Про статус біженців», — наголошують автори заяви»<sup>9</sup>.

## 5. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Скасувати наказ ДМС від 11.03.2013 року № 48 «Про затвердження інформаційних та технологічних карток надання адміністративних послуг ДМС», як такий, що створює передумови для порушення прав іммігрантів та не відповідає вимогам закону України «Про адміністративні послуги». Розробити новий відомчий нормативно-правовий акт, який не тільки чітко врегулює порядок та детально опише всі етапи процедури отримання іммігрантами дозволів й документів, а й передбачить нормативні запобіжники від порушень прав і свобод іноземців, як одержувачів адміністративних послуг.

2. Внести зміни до нормативно-правових актів, які регламентують функціонування Державного підприємства ДМС «Документ» та існуючу у ньому політику ціноутворення, з метою приведення діяльності цієї комерційної структури у відповідність до положень законів України «Про адміністративні послуги», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». З метою запобігання корупційним проявам, нормативно передбачити усунення державних службовців міграційної служби від надання будь-якого сприяння діяльності ДП «Документ».

3. Із залученням науковців та громадських експертів організувати проведення правової оцінки існуючих нормативних актів, які врегульовують в'їзд, перебування та соціальний захист іммігрантів в Україні, на предмет визначення протиріч в їх положеннях та встановлення відповідності загальноприйнятим нормам міжнародного права. Розробити проекти відповідних змін до законодавства та ініціювати їх запровадження.

4. Зменшити законодавчо встановлений обсяг повноважень ДМС в частині покарання іноземців. Зокрема, право прийняття рішення про заборону в'їзду іммігранта в Україну та рішення про притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства про правовий статус іноземців (частина перша статті 203, стаття 204, 205, 206 КУпАП) передати до компетенції органів суду.

5. Окремим директивним документом вказати персоналу ДМС на необхідність підвищення рівня довіри до відомостей, які шукачі захисту в Україні сповіщають про себе та про наявні у них підстави для отримання статусу біженця або особи, яка потребує захисту. Зобов'язати посадових осіб ДМС при прийнятті рішення з цього питання враховувати позицію Пленуму Вищого адміністративного суду України, викладену у Постанові від 25.06.2009 № 1 «Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця, видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні» (в редакції від 16.03.2012).

---

<sup>9</sup> <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24999245.html>

---

---

## XXV. ПРАВА ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ

### 1. ДЕЯКІ ЗАГАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ

У 2013 році в сегменті реальних справ, пов'язаних з вітчизняними Збройними Силами та іншими військовими формуваннями, відбулись певні зміни, які стосувались набуття чинності тими чи іншим нормативно-правовими актами, внесенням змін до чинних актів, а також заявами щодо порядку комплектування українського війська.

Крім того, відбувається реформування системи забезпечення законності та правопорядку у Збройних Силах України та інших військових формуваннях передусім шляхом реформування органів військової прокуратури у спеціалізовані прокуратури, а в подальшому планується їхня повна ліквідація. Також у кінці 2012 року набув чинності принципово новий Кримінальний процесуальний кодекс України, який не оминув своєю увагою і питання військової сфери.

Але, незважаючи на це, ситуація як з організацією та функціонуванням «силових структур», так і з дотриманням прав і свобод військовослужбовців у цьому році докорінних змін не зазнала. Також залишається чинним масив законодавства, що абсолютно застарів, не кращою є ситуація з фінансуванням вітчизняної армії, з виконанням програм, спрямованих на реформування сектору безпеки та оборони, а найголовніше — залишається застарілим формат мислення багатьох посадових осіб, що причетні як до процесів реформування, так і до забезпечення повсякденного функціонування тих чи інших армійських структур. На жаль, українська армія має системні проблеми, які з кожним роком набувають нових форм, але концептуально державою не вирішуються.

Для вирішення системних проблем армії, для визначення стратегії її розвитку державою повинні бути ухвалені відповідні програми такого розвитку. Зокрема, 2 вересня 2013 року Указом Президента України № 479/2013 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2013 року «Про Державну комплексну програму реформування і розвитку Збройних Сил України на період до 2017 року» було затверджено вказану державну програму. До Указу Президента України вона додається, але вказано, що має гриф «цілком таємно». У зв'язку з цим з текстом програми на офіційному сайті Верховної Ради України не можна ознайомитися.

На цей час не ухвалено Закону України «Про чисельність Збройних Сил України на 2013 рік». Є чинним лише Закон України «Про чисельність Збройних Сил на 2012 рік» від 20 вересня 2011 року, відповідно до якого було затверджено численність Зброй-

---

<sup>1</sup> Розділ підготовлено доцентом кафедри державно-правових дисциплін юридичного факультету Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна Євгеном Григоренком.



них Сил України станом на 31 грудня 2012 року в кількості до 184 000 осіб, у тому числі до 139 000 військовослужбовців. Проте подальший процес скорочення чисельності Збройних Сил є очевидним. «Згідно з новою військовою реформою в Україні намітилось велике скорочення Збройних Сил. Так, до 2017 року загальна численність української армії становитиме 70 000 осіб. При цьому скорочення буде проводитися в кілька етапів. Так, до 2015 року із 144 тисяч військовослужбовців залишаться 105 000, а потім скорочення ще на 25 000»<sup>2</sup>.

### 2. ГІДНІСТЬ

Реалізація принципу верховенства права у правовій державі кричуще вимагає перегляду всього масиву чинного військового законодавства на предмет створення ним необхідних умов для забезпечення гідності військовослужбовців незалежно від виду військової служби, місця служби та займаної посади, а також інших найрізноманітніших чинників (стать, освіта, походження, віросповідання тощо). При цьому йдеться не лише про гідний рівень соціального забезпечення, а про всі аспекти життя, побуту, взаємодії військовослужбовців як у період службового часу, так і поза ним, а також про забезпечення престижності професії військовослужбовця.

На сьогоднішній день гідність будь-якої людини на конституційному рівні (стаття 3 Основного Закону України) визнається найвищою соціальною цінністю. Разом із тим, ні чинна Конституція, ні поточне законодавство не має дієвих гарантій та надійних механізмів його захисту. Статuti Збройних Сил України, які «опікуються» всіма сторонами життя та навіть побуту військовослужбовця, не розглядають його гідність як важливий орієнтир при конструюванні військово-службових відносин. Ця проблема є кричущою з огляду на практику порушення прав і свобод військовослужбовців, у тому числі посягання на їхню гідність, що формувалась протягом тривалого часу та була офіційно спрямована на усвідомлення кожним військовослужбовцем «всех тягот и лишений воинской службы».

Насправді, вона була та залишається на сьогоднішній день результатом самосунення командирів від виконання свої функціональних обов'язків у різних сферах проходження військової служби, передусім шляхом наділення деяких військовослужбовців надмірними повноваженнями щодо «виховання» інших військовослужбовців. Його результати доволі часто виливались у застосування неправомірного фізичного та психічного впливу, що мало наслідком отримання потерпілими різного ступеня тілесних ушкоджень, психічних травм, формування негативного ставлення до військової служби, деморалізації його особистості, впливало не тільки на подальше проходження ним військової служби, але й на його життя після звільнення з неї, перенесення та застосування таких «методів виховання» на інших осіб (свою сім'ю, роботу, державну службу в різних структурах, у тому числі в підрозділах органів внутрішніх справ тощо). Крім того, це деформує його свідомість щодо уявлення та розуміння гідності будь-якої людини.

---

<sup>2</sup> Хто залишиться служити після великого скорочення? // <http://wartime.org.ua/1609-hto-zalishitsya-sluzhiti-pslyya-velikogo-skorochennya.html>

Безперечно, у деяких командирів, що у свій час пройшли подібну «школу», таке поведження є своєрідним неписаним звичаєм, що на свідомому рівні розглядається ними як позитив. Але змінити таке ставлення можна шляхом установа на законодавчому рівні відповідних жорстких заборон та додаткових гарантій. У цьому випадку не йдеться про встановлення в Кримінальному кодексі тих чи інших додаткових складів злочинів. Питання полягає у тому, що на рівні чинного військового законодавства, посадових інструкцій сформулювати комплексний підхід, який би дозволяв створювати правове регулювання військово-службових відносин з точки зору гуманного ставлення до процесу проходження військової служби кожним військово-службовцем незалежно від виду військової служби, посади, військового звання, місця служби та інших чинників, а також забезпечення їхньої гідності на високому рівні.

Це обов'язково повинно бути прописано з огляду на те, що відповідно до ст. 4 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України, цим Статутом регулюється не лише службова діяльність, але й повсякденне життя військовослужбовців. Тобто якщо регулюючий вплив законодавства розповсюджується не лише на службу, але й на повсякденне життя (на відміну від громадян, що не проходять військову службу), то такий вплив повинен бути максимально продуманим, гуманним та цивілізованим.

Названий Статут у частині 7 статті 11 серед обов'язків військовослужбовця називає обов'язок кожного військовослужбовця дорожити бойовою славою Збройних Сил України та своєї військової частини, честю і гідністю військовослужбовця Збройних Сил України. Як видно, про честь і гідність написано декларативно, без відповідного роз'яснення про суть, без механізмів захисту, а також у цій нормі йдеться передусім про бойову честь Збройних Сил, а не про гідність військовослужбовця.

У зв'язку з цим практиці відомі випадки, коли командири (начальники) з метою виховати військовослужбовця у душі поважного ставлення до досягнень військової частини чи Збройних Сил у цілому, а також примусити його не відставати від інших при виконанні бойових чи службових завдань, часто-густо робили це таким чином, що відбувалось приниження гідності військовослужбовця, якому щось не вдавалось виконати, в силу фізичних причин, психічної неготовності або недостатності навичок. У такому випадку відбувається не лише посягання на гідність військовослужбовця, якого фактично принижують перед військовим колективом, але це негативним чином впливає на його особистість та психіку.

Крім цього, у частині 8 цієї ж статті Статут установає, що кожний військовослужбовець повинен поважати бойові та військові традиції, допомагати іншим військовослужбовцям, що перебувають у небезпеці, струмувати їх від учинення протиправних дій, поважати честь і гідність кожної людини. Як видно, ця норма також далека від досконалості та сконструйована з метою розстановки аналогічним чином пріоритетів серед названих соціальних цінностей.

У цьому випадку більш конкретно є стаття 49 цього Статуту. В ній зазначено, що військовослужбовці повинні постійно бути зразком високої культури, скромності й витримки, берегти військову честь, захищати свою й поважати гідність інших людей, зобов'язані завжди пам'ятати, що за їх поведінкою судять не лише про них, а й про Збройні Сили України в цілому.

Вважаємо, що питання гідності людини як у державі в цілому, так і у Збройних Силах України чи інших військових формуваннях є дуже актуальними з огляду на дуже

тривалу наявну практику зневажливого ставлення до людини та її гідності. У зв'язку з цим така проблема повинна бути піднята на зовсім інший рівень суспільної та державної уваги. Побудувати цю політику слід з формування відповідного ставлення до дітей у сім'ї, дошкільних, шкільних та інших закладах.

А щодо армійських структур, то увага до цього питання повинна бути особливою, з огляду на традиційні особливості проходження військової служби — закритість, важко здійснюваний контроль та нагляд, жорстка система субординації, відсутність належних механізмів відмови від неправомірного, у тому числі й злочинного наказу, низький рівень соціального забезпечення, наявність невикорінних негативних традицій, що тривалий час формувались у межах закритих казарм, великі дискреційні повноваження командирів, застаріле, непослідовне та архаїчне військово-службове законодавство, відсутність дієвих механізмів для звернення військовослужбовців до цивільних й незалежних структур щодо захисту прав і свобод, а також деякі інші особливості, які не можна не враховувати при проведенні політики гуманізації військово-службових відносин.

Безперечно, питання соціального захисту є дуже важливими. Від них буде залежати поповнення структурних підрозділів Збройних Сил України чи інших військових формувань належними кадрами, якісне виконання військовослужбовцями своїх функціональних обов'язків, їхня мотивація. Крім того, буде упереджений відтік найбільш професійних кадрів. Проте ці питання не мають такого доленосного впливу на особистість військовослужбовця, як забезпечення належного рівня його гідності.

### **3. ДЕМІЛІТАРИЗАЦІЯ ТА МОДЕРНІЗАЦІЯ ВІЙСЬКОВОЇ ПРАВООХОРОННОЇ СФЕРИ**

У 2013 році закінчився процес реорганізації військових прокуратур на прокуратури, які повинні здійснювати нагляд за додержанням законів у воєнній сфері. Цей процес був розпочатий у серпні 2012 року. З цього моменту слідчі та прокурори перестали бути військовослужбовцями, а отримали статус «класичних» прокурорських працівників. Він виступає як продовження ліквідації військових судів та покликаний з одного боку демілітаризувати правоохоронний сегмент Збройних Сил та інших військових формувань, а з іншого його найголовнішим завданням повинно бути створення відповідних умов щодо більшої незалежності вказаних структур. Лейтмотивом влади щодо реформування цього сектору безперечно є економія коштів на утримання цих органів влади, а щодо доцільності цього процесу існують діаметрально протилежні погляди.

У той же час слід зазначити, що слідчі та прокурори, які перебували на військовій службі, звичайно, повинні краще орієнтуватися у складному та розгалуженому військовому законодавстві, знати особливості та специфіку проходження військової служби, ті чи інші армійські традиції (у тому числі й негативні). Крім того, досвід багатьох держав, у тому числі розвинених та демократичних, свідчить про те, що в них функціонують і військові прокуратури, і військові суди. Безперечно, всі ці аргументи є слушними.

Також наводиться аргумент щодо кращого сприйняття військовослужбовцями, яких перевіряють прокурорські працівники, які є теж особами, що перебувають на військовій службі. У той же час, сприйняття не є головним для проведення якісної перевірки. Крім того, практиці відомі зворотні ситуації не сприйняття прокурорського працівника та створення для нього штучних перепон з огляду на те, що його військового звання було значно нижчим ніж військового звання особи, яку він перевіряв. У зв'язку з цим, позбавлення прокурорських працівників військових звань у деяких аспектах роботи негативним чином не може відбитися на об'єктивності їхньої роботи, а навіть навпаки може дещо її підсилити.

Крім того, процес демілітаризації цієї сфери в нашій державі є незворотнім. До кінця 2013 року держава обіцяє остаточно визначитися зі статусом прокуратур з нагляду за додержанням законів у воєнній сфері шляхом ухвалення Закону України «Про прокуратуру», який взагалі не передбачає існування спеціалізованих прокуратур. Тобто приблизно до середини 2014 року планують ліквідувати 122 спеціалізовані прокуратури (з нагляду за додержанням законів у воєнній сфері, транспортні, екологічні). Натомість, буде створена система прокуратур, яка буде мати три рівні: 1) Генеральна, 2) регіональні та 3) місцеві.

Проте, незважаючи на модернізацію названих органів, їхній вплив на забезпечення та захист прав і свобод військовослужбовців буде залежати не від того, які погони вони будуть носити та в межах яких підрозділів будуть працювати, а від їхньої організації, зорієнтованості на належне виконання своїх функціональних обов'язків, якості підготовки оперативного складу, а це можна досягти лише за наявності політичної волі у державі.

Не можна оминати увагою й новий Кримінальний процесуальний кодекс України, який змінив деякі застигли питання у військовій сфері. До позитивних здобутків можна віднести те, що Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України», було внесено зміни до абзацу сімнадцятого статті 67 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України, відповідно до яких командира полку було позбавлено права у разі вчинення військовослужбовцем злочину порушувати кримінальну справу і провадити дізнання, а натомість він зобов'язаний у разі вчинення військовослужбовцем кримінального правопорушення письмово повідомити про це орган досудового слідства.

Так само було змінено частину 4 статті 85 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України, відповідно до якої командир уже не може «вжити заходів у встановленому Кримінально-процесуальному кодексі України порядку», а може лише письмово повідомити орган досудового розслідування, у тому разі якщо під час службового розслідування буде з'ясовано, що правопорушення військовослужбовця містить ознаки кримінального правопорушення.

У той же час, конструкція цих норм залишилась старою, за якою командир несе відповідальність за правове виховання полку, за рівень військової дисципліни, у зв'язку з чим повідомляти про вчинене кримінальне правопорушення орган досудового слідства йому просто не вигідно. Безперечно, як і було раніше, за вказані діяння передбачена кримінальна відповідальність. Єдина різниця полягає у тому, що відповідно до частини 3 статті 45 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України в редакції За-

кону від 13 квітня 2012 року, командири несуть відповідальність відповідно до закону за неповідомлення про виявлення ознак кримінального правопорушення. З огляду на це, практика щодо приховування деяких злочинів може залишитися.

Новим Кримінальним процесуальним кодексом України, а також Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України» не тільки командирів було позбавлено статусу органів дізнання, але й Військову службу правопорядку у Збройних Силах України. Крім того, цей орган позбавлений також повноважень щодо розкриття злочинів та інших правопорушень у Збройних Силах України.

Серед новел кримінального процесуального законодавства, що може вплинути на військову сферу, слід зазначити про нові правила підслідності, встановлені статтею 216. Проте відповідно до пункту 1 Перехідних положень Кримінального процесуального кодексу, до дня введення в дію положень частини першої (в частині положень щодо повноважень здійснення досудового розслідування злочинів, передбачених статтями 402–421, 423–435 Кримінального кодексу України) та частини четвертої статті 216 цього Кодексу повноваження щодо досудового розслідування передбачених ними кримінальних правопорушень здійснюють слідчі органів прокуратури, які користуються повноваженнями слідчих, визначених цим Кодексом.

Після введення в дію положень частини першої (в частині положень щодо повноважень здійснення досудового розслідування злочинів, передбачених статтями 402–421, 423–435 Кримінального кодексу України) та частини четвертої статті 216 цього Кодексу матеріали кримінальних проваджень, досудове розслідування яких здійснюється органами прокуратури, передаються слідчими органів прокуратури відповідним органам досудового розслідування з урахуванням підслідності, визначеної цим Кодексом. Відповідно, йдеться про те, що досудове розслідування в майбутньому будуть здійснювати виключно слідчі органів внутрішніх справ та слідчі органів державного бюро розслідувань.

Слід звернути увагу і на змінену систему запобіжних заходів. Так, відповідно до частини 1 статті 176 Кримінального процесуального кодексу України, запобіжними заходами є: 1) особисте зобов'язання; 2) особиста порука; 3) застава; 4) домашній арешт; 5) тримання під вартою. Як видно, серед вичерпного переліку запобіжних заходів відсутній такий запобіжний захід, як нагляд командування військової частини. Він установлювався на підставі статті 163 вже не чинного Кримінально-процесуального кодексу і полягав у вжитті заходів, передбачених Статутами Збройних Сил України, для того, щоб забезпечити належну поведінку та явку підозрюваного або обвинуваченого за викликом особи, що провадить дізнання, слідчого, прокурора, суду. Командування військової частини повідомляється про суть справи, у якій обрано цей запобіжний захід. Про встановлення нагляду командування військової частини у письмовій формі повідомляє орган, що обрав цей запобіжний захід.

Як видно, у цій статті жодним чином не вказано на головні цілі, які стоять перед запобіжними заходами (запобігти перешкоджанню встановлення істини у справі, продовженню злочинної діяльності). У зв'язку з цим можна констатувати, що нагляд командування як запобіжний захід не завжди був ефективним. Практиці відомі випадки, коли командування, будучи зацікавленим у справі, дозволяло військовослужбовцю порушувати процесуальний режим цього запобіжного заходу, у зв'язку з чим

нівелювалась мета його застосування. Зокрема, обвинувачений військовослужбовець знаходився не у військовій частині, а поза її межами разом із своїм захисником робили спроби зустрітися з потерпілими (цивільними особами) та незаконно вплинути на них. Подібні випадки були непоодинокими.

Аналіз багатьох норм Кримінального процесуального кодексу дозволяє дійти висновку, що його зміни у військових питаннях полягають передусім в усуненні специфіки правового регулювання таких питань. Цей Кодекс не враховує ту специфіку, на яку було звернуто увагу його попередником. Але підводячи підсумок, слід зазначити, що наразі відбувається реформа кримінальної процесуальної сфери, де зачіпаються також і військові питання. Проте, у зв'язку з тим, що має місце застаріле військове законодавство, деякі новели не дадуть істотного результату.

У зв'язку з цим, слід переглянути відповідне військове законодавство, зокрема Статут внутрішньої служби та Дисциплінарний статут Збройних Сил України з метою забезпечення командирами виконання обов'язку щодо повідомлення про вчинені військовослужбовцями кримінальні правопорушення, а також упередження приховання вказаних протиправних діянь. Це можна зробити шляхом запровадження правових норм, які б не допускали б покарання командира за факт вчиненого та виявленого у ввіреному йому підрозділі кримінального правопорушення, крім випадків, коли вказане правопорушення безпосередньо пов'язано з його бездіяльністю.

#### **4. ПРИЗОВ НА СТРОКОВУ СЛУЖБУ ЧИ КОНТРАКТНА АРМІЯ**

Збройні Сили України та інші військові формування у житті суспільства та держави відіграють суттєву роль, у тому числі й в аспекті реалізації прав і свобод людини та громадянина. Йдеться передусім про те, що ці складові компоненти державного механізму є місцем служби великої кількості громадян нашої держави. Крім того, їх діяльність може суттєвим чином зачіпати інтереси та права і свободи тих осіб, що жодного стосунку до силових структур не мають. Це пов'язано з різними аспектами їх діяльності, а особливо, в умовах різних кризових ситуацій. Але однією з найактуальніших проблем є те, що до таких структур долучаються у примусовому порядку й громадяни України без урахування їхнього бажання проходити військову службу.

Такий стан речей призводить до того, що питання призову на строкову військову службу українських громадян стає максимально заполітизованим. У зв'язку з цим, політична еліта доволі часто використовувала та використовує його для отримання додаткових політичних дивідендів.

За даними Міністерства оборони України восени 2013 року має відбутися останній призов на строкову службу до лав Збройних Сил України, а в 2014 році звільняться в запас останні військовослужбовці, що проходили строкову військову службу. До 2017 року планується повністю завершити реформування вітчизняної армії, спрямованого на перехід виключно на контрактні засади проходження військової служби. Після проведення всіх етапів державної програми реформування та розвит-

ку Збройних Сил України на 2013–2017 роки армія повністю перейде на контрактну форму комплектування<sup>3</sup>.

У той же час, Указом Президента України № 635/2012 від 9 листопада 2012 року «Про строки проведення чергових призовів, чергові призови громадян України на строкову військову службу та звільнення в запас військовослужбовців у 2013 році», відповідно до пункту 17 частини 1 статті 106 Конституції України та на виконання Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» було визначено на 2013 рік такі строки проведення чергових призовів громадян України на строкову військову службу: 1) квітень-травень; 2) жовтень-листопад.

У свою чергу, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 вересня 2013 року № 671-р «Про затвердження чисельності громадян України, що підлягають призову на строкову військову службу, обсягу видатків для проведення призову у жовтні — листопаді 2013 року, було встановлено, що підлягає відправленню у війська усього 10800 осіб, у тому числі для Збройних Сил України 5000, внутрішніх військ МВС 4800, Державної спеціальної служби транспорту 1000.

Проте готовність українських Збройних Сил та українського суспільства до такого радикального переходу не буде стовідсотковою. Це зумовлено тим, що провести таке реформування у настільки стислі терміни не можливо, а крім того для цього необхідні суттєві кошти, передусім для створення конкурентноздатних умов професії військовослужбовця, що проходить службу за контрактом. Зокрема, у США скасування призову здійснювалось поетапно з 1920 року до 1940 року, тобто близько 20 років зайняло проведення цієї реформи.

Деякі військові експерти висловлюють бачення стосовно того, що перехід на контрактну армію вже з 2015 року — це політичне рішення. Такі експерти не бачать жодних перешкод для того, аби скасувати призов до Збройних Сил. Проблеми матимуть інші силові структури, насамперед, внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ, які також комплектуються за рахунок призову. Однак знов-таки, ми іноді плутаємо поняття контрактна армія і професійна армія. Немає жодної проблеми у тому, щоб відмовитися від призовників. Але просто перейшовши на контракт, професійну армію ми автоматично не отримаємо. Щоб армія стала дійсно ефективною, мобільною і професійною, потрібно набагато більше зусиль, насамперед, з боку держави. Очікується, що перед президентськими виборами, особливо враховуючи політичні аспекти цього питання і його резонанс в українському суспільстві, призов буде скасовано, принаймні до Збройних Сил. Однак це, скоріше, створить більше проблем для самих Збройних Сил<sup>4</sup>.

Про те, що реформа української армії вже почалася, заявив Секретар Ради національної безпеки і оборони України, коментуючи вихід Указу Президента України «Про Державну комплексну програму реформування та розвитку Збройних Сил України на період до 2017 року». Він уточнив, що цим указом вводиться в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2013 року, яким було затвердже-

---

<sup>3</sup> У відомстві спростували інформацію про те, що перехід на контрактну армію знову перенесений // <http://tsn.ua/ukrayina/u-minoboroni-zaspokoyili-ciyeyi-oseni-prizov-do-armiyi-bude-ostannim-296552.html>

<sup>4</sup> Перед президентськими виборами призов до армії можуть скасувати // [http://razumkov.org.ua/ukr/article.php?news\\_id=1059](http://razumkov.org.ua/ukr/article.php?news_id=1059)

но відповідну програму. Він також підкреслив, що реформа ставить за головну мету підвищення ефективності вітчизняних Збройних Сил. Для цього передбачається не тільки оптимізація їх чисельності, перехід повністю на контрактну основу набору військовослужбовців, але й реорганізацію системи управління. За його словами, ще одним указом Президент України затвердив новий військово-адміністративний поділ території нашої країни, якраз відповідно до положень Програми реформи армії. Він пояснив, що йдеться про поділ України на три території та створення, відповідно, трьох органів управління.

Секретар РНБО підкреслив, що серед завдань реформи — суттєве підвищення престижу вітчизняної армії та професії військовослужбовця. Це буде здійснюватися шляхом значного підвищення грошового утримання військовослужбовців та поліпшення їх житлових умов. Важливий акцент буде зроблений на модернізації техніки і озброєння та оснащенні Збройних Сил новими зразками.

У той же час Секретар РНБО підкреслив, що швидкість і результативність реформи залежатимуть від достатності фінансування. «Незважаючи на світові економічні складнощі, які не можуть не відбиватися на українській економіці, Президент України ставить завдання перед владою чітко слідувати наміченим планам. Ми зобов'язані суттєво змінити боєздатність вітчизняних Збройних Сил», — підкреслив Андрій Клюєв. Він також повідомив, що нині триває робота над основними показниками бюджету всіх структур, які виконують завдання національної оборони та безпеки України, на 2014 рік<sup>5</sup>.

Метою цієї Концепції є створення боєздатних, мобільних, якісно підготовлених, всебічно забезпечених, професійних Збройних Сил, здатних швидко реагувати на реальні і потенційні загрози національній безпеці у воєнній сфері, ефективно стримати та гарантовано ліквідувати (локалізувати, нейтралізувати) збройний конфлікт на ранній стадії його виникнення, не допускаючи переростання в масштабну агресію, та спроможних брати активну участь у міжнародних заходах з підтримання миру і безпеки.

Заходи реформування і розвитку Збройних Сил передбачається здійснити у два етапи. На першому етапі планується здійснити основні заходи з реформування Збройних Сил, зокрема оптимізацію їх складу та чисельності, завершення формування перспективного складу Збройних Сил, звільнення Збройних Сил від виконання невласливих функцій та вивільнення надлишкового військового майна, укомплектування військових частин, підвищення рівня державних соціальних гарантій військовослужбовців та забезпечення соціального захисту осіб, які звільняються з військової служби у зв'язку з реформуванням. На другому етапі планується забезпечити здатність військ (сил) до своєчасного реагування на загрозу прикордонного збройного конфлікту, нарощування оперативних можливостей в особливий період для відсічі збройної агресії, перехід до комплектування Збройних Сил виключно військовослужбовцями за контрактом, приведення показників підготовки, технічного оснащення, всебічного забезпечення і рівня грошового забезпечення військовослужбовців Збройних Сил до показників збройних сил провідних європейських держав.

Привертає увагу те, що перехід до комплектування Збройних Сил виключно військовослужбовцями за контрактом пропонується здійснити на другому етапі рефор-

---

<sup>5</sup> Андрій Клюєв: Розпочато реалізацію Програми реформування Збройних сил України//<http://www.rnbo.gov.ua/news/1504.html>



мування Збройних Сил, тобто, згідно з Концепцією, тільки після 2015 року, що наводить на думку про підвищену заполітизованість цього питання.

Зазначена Концепція має на меті забезпечити високу мотивацію до проходження військової служби, у тому числі підвищення грошового забезпечення, дати змогу відмовитися від строкової військової служби та перейти до комплектування Збройних Сил виключно військовослужбовцями за контрактом. Для цього передбачається створити належні умови для проходження військової служби професійними солдатами та сержантами, докорінно змінивши весь уклад військового життя шляхом внесення відповідних змін до статутів Збройних Сил, інших нормативних документів і програм підготовки, а також забезпечити належні соціально-побутові умови військовослужбовцям за контрактом. З метою підвищення якості укомплектування Збройних Сил професійними військовослужбовцями та уникнення помилок під час відбору кандидатів передбачається запровадити для них інтенсивну (терміном до трьох місяців) початкову військову підготовку, за результатами якої ухвалюватиметься рішення щодо укладення контракту. Планується опрацювати питання забезпечення на пільгових умовах навчання у вищих навчальних закладах військовослужбовців за контрактом (під час проходження військової служби)<sup>6</sup>.

Одне із питань, на якому сьогодні зосереджена увага керівництва Міністерства оборони, — забезпечення умов для підвищення мотивації кращих представників молоді до військової служби за контрактом. Наразі проводиться низка заходів, які мають дати відчутний ефект уже в найближчій перспективі. Насамперед, це збільшення вдвічі грошового забезпечення військовослужбовців Військово-Морських Сил, Повітряних Сил, Високомобільних десантних військ та Військ спеціального призначення. Цим заходом планується цієї осені не здійснювати призов строковиків до Військово-Морських Сил та ВДВ. Одночасно підняти грошове забезпечення військовослужбовцям інших видів, родів військ (сил) неможливо, тому було прийнято рішення здійснити поетапне підвищення грошового забезпечення, щоквартально на 20%, починаючи з 1 квітня 2013 року по 1 липня 2014 року. Як наслідок, зарплата військовослужбовців має зрости вдвічі. Цьогорічний фонд грошового забезпечення становить 6654,2 мільйона гривень, що дасть змогу виплачувати грошове забезпечення з урахуванням передбаченого підвищення в повному обсязі. Таким чином, уже в жовтні цього року планується, що командир бригади Сухопутних військ буде отримувати близько 5700 грн., командир батальйону — 5000 грн., командир роти — 4500 грн., командир взводу — понад 3300 грн..

Держава планує, що комплекс заходів з підвищення мотивації не буде обмежуватися лише збільшенням грошового забезпечення. Передбачається також удосконалення соціального пакета для військовослужбовців за контрактом, куди входить: отримання безкоштовної вищої освіти, право вибору місця проходження військової служби при укладанні першого контракту, належні умови для служби та відпочинку (встановлена тривалість службового часу, п'ятиденний робочий тиждень, вільне пересування територією України у вихідні, святкові та неробочі дні), забезпечення житлом тощо.

---

<sup>6</sup> <http://www.mil.gov.ua/files/reform/Buklet.pdf>

## 5. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. На рівні чинного військового законодавства, посадових інструкцій сформулювати комплексний підхід, який би дозволяв створювати правове регулювання військово-службових відносин з точки зору гуманного ставлення до процесу проходження військової служби кожним військовослужбовцем у незалежності від виду військової служби, посади, військового звання, місця служби та інших чинників, а також забезпечення їхньої гідності на високому рівні.

2. Переглянути відповідне військове законодавство, зокрема Статут внутрішньої служби та Дисциплінарний статут Збройних Сил України з метою забезпечення командирами виконання обов'язку щодо повідомлення про вчинені військовослужбовцями кримінальні правопорушення, а також упередження приховання вказаних протиправних діянь. Це можна зробити шляхом запровадження правових норм, які б не допускали покарання командира за факт вчиненого та виявленого у ввіреному йому підрозділі кримінального правопорушення, крім випадків, коли вказане правопорушення безпосередньо пов'язано з його бездіяльністю.

3. Вжити реальних заходів для поетапного переходу до контрактних засад проходження військової служби. При цьому цей процес слід максимально деполітизувати, створивши реальне економічне, наукове, інформаційне підґрунтя для реального переходу до контрактної армії зі створенням реальної боєздатності кожного підрозділу та Збройних Сил й інших військових формувань в цілому.

---

---

## XXVI. ПРАВА В'ЯЗНІВ

### 1. ДЕЯКІ ЗАГАЛЬНІ ДАНІ

Станом на 1 листопада 2013 року в 182 установах (в минулому році було 181), які підпорядковані Державній пенітенціарній службі України (далі ДПтСУ), трималося 129 941 особа (що на 21 196 осіб менше ніж в минулому році).

При цьому в 26 слідчих ізоляторах (далі СІЗО), та 6 установах виконання покарань (далі УВП) з функцією СІЗО утримувалися 22 690 осіб (що на 10 526 осіб менше, ніж в минулому році), з них на стадії досудового слідства 1890 особа (на 1753 менше, ніж в 2012 році), судового слідства 9472 особи (на 6887 осіб менше минулого року), у 142 кримінально-виконавчих установах 106 284 особи (на 10 359 менше в порівнянні з минулим роком), з них у 9 установах мінімального рівня безпеки із загальними умовами тримання для чоловіків 5959 осіб (що на 785 осіб менше ніж минулого року), у 4 установах мінімального рівня безпеки з полегшеними умовами тримання для чоловіків 923 особи, у 14 колоніях для тримання жінок 5778 (на 411 менше, ніж в 2012 р), у 35 установах середнього рівня безпеки для вперше засуджених 34 108 осіб (на 2898 менше минулого року); у 41 установі середнього рівня безпеки для неодноразово засуджених 39 923 особи (на 3769 менше за 2012 р), у 9 установах максимального рівня безпеки 4347 особи (зменшення кількості на 7 осіб), у 24 виправних центрах 4922 осіб (був створений 1 центр, при чому кількість осіб зменшилась на 475), у 6 спеціалізованих лікувальних закладах 2743 особи, в лікувальних закладах при ВК та СІЗО 2264 особи (у порівнянні з минулим роком цифра незмінна), у 7 виховних колоніях для неповнолітніх 967 осіб (на 311 осіб менше ніж в 2012 р). Серед засуджених **12** тис. осіб засуджені на строк понад **10** років; **1866** осіб відбувають покарання у вигляді **довічного позбавлення волі** (кількість зросла на 64 особи з 2012 р); **564** особи відбувають покарання у вигляді **арешту** у арештних домах, утворених при УВП та СІЗО.

У порівнянні з минулим роком кількість ув'язнених зменшилася на 21 196 осіб. Ця суттєва динаміка зменшення кількості ув'язнених, на нашу думку, свідчить перш за все про кроки держави до гуманізації сфери виконання покарань зі вступом в дію нового КПК України. Спостерігається тенденція зменшення кількості рішень судів щодо обрання міри запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою на стадії досудового слідства. Також під час обрання міри покарання за скоєння злочину суди частіше, ніж в минулі роки, під час обрання санкції, застосовують покарання, альтернативні до позбавлення волі щодо злочинів невеликої і середньої тяжкості. Ця тенденція дозволяє спостерігати динаміку зменшення кількості засуджених в установах мінімального і середнього рівнів безпеки, при тому що в колоніях максимального рівня безпеки кількість засуджених залишається майже незмінною.

---

<sup>1</sup> Підготовлено Вадимом Човганом та Андрієм Діденком, ХПГ.

Не зважаючи на позитивну динаміку зменшення кількості в'язнів в СІЗО і в інших закладах ДПтСУ, залишається актуальним питання захисту прав обвинувачених що тривалий час перебувають в СІЗО (рік і більше) без рішення суду, кримінальне провадження відносно яких відбувається за дією процесуального закону в редакції 1960 року, катування і жорстоке поводження, що має місце в деяких закладах ДПтСУ, ненадання медичної допомоги, неможливість перегляду судових рішень що викликають розумний сумнів.

## 2. ЗАКОНОДАВСТВО

Протягом 2013 року законодавство у сфері виконання покарань розроблялося та змінювалося настільки бурхливо, як це, напевно, ще не робилось за жоден із історичних періодів розвитку вітчизняного в'язничного законодавства. Інтенсивність цього процесу була настільки великою, що вчені та практикуючі юристи, правозахисники ще не встигли оговтатись та проаналізувати велику їх частину, що неминуче стане предметом обговорення наступних років.

Очевидно також, що це було безпосередньо пов'язано із вимогами Порядку денного асоціації Україна — ЄС<sup>2</sup>. Проте кількість прийнятих нормативно-правових актів та змін до них не тільки позначилася на їх якості, а й взагалі частіше за все тільки погіршувала і без того неякісне національне законодавство, що регулює питання прав людини під час тримання під вартою в СІЗО та установах виконання покарань (УВП).

Коротко з результатами нормотворчої діяльності у цих сферах можна ознайомитись у Інформації «Про імплементацію у 2013 році Порядку денного асоціації Україна — ЄС»<sup>3</sup>, де вказується, зокрема, що «з метою приведення до європейських стандартів умов відбування покарання Мін'юстом затверджено 43 накази (з початку 2013 року і до моменту публікації Інформації. — прим. авт.)...». Станом на 09.12. 2013 таких наказів вже було 48, при чому за словами Державної пенітенціарної служби України (ДПтСУ) вони були підготовлені нею ж<sup>4</sup>. Варто звернути увагу на той факт, що переважна більшість із цих наказів в дійсності або погіршила становище ув'язнених, або просто залишила його без змін. Багато з них спеціалісти кваліфікують як «відомчий плагіат», адже часто це колишні накази Державного департаменту з питань виконання покарань тільки вже з новим грифом Міністерства юстиції та з декількома незначними поправками<sup>5</sup>.

Ситуація була ще гіршою, коли Мінюст справді змінював акти пенітенціарного відомства<sup>6</sup>. Такої долі зазнали, наприклад, Правила внутрішнього розпорядку слідчих ізоляторів (СІЗО)<sup>7</sup>. Прийняті фактично без громадського обговорення, Правила міс-

---

<sup>2</sup> [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3fart\\_id=223286414&cat\\_id=223280190](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3fart_id=223286414&cat_id=223280190)

<sup>3</sup> [http://www.kmu.gov.ua/document/246660125/Information\\_on\\_EU-Ukraine\\_AAImplementation\\_2013\\_\(Ukr\).doc](http://www.kmu.gov.ua/document/246660125/Information_on_EU-Ukraine_AAImplementation_2013_(Ukr).doc)

<sup>4</sup> <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/699785>

<sup>5</sup> На імітацію активної нормотворчої діяльності Мінюстом вказувалося вже в попередній доповіді: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1362663498>

<sup>6</sup> У минулорічній доповіді вже висловлювалися зауваження та рекомендації Міністерству юстиції України щодо незадовільної та такої, що суперечить стандартам прав людини нормотворчої діяльності.

<sup>7</sup> <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0445-13/print1380096754591927>

тять дуже велику кількість норм, що спрямовані, в першу чергу, на полегшення роботи співробітників СІЗО, при цьому практична користь від їх застосування є далеко неспівмірною із тими втратами, яких мають зазнавати права ув'язнених<sup>8</sup>.

Правила втілили у собі філософію максимального інформаційного обмеження ув'язнених задля забезпечення недопущення передачі будь-якої інформації стосовно кримінальної справи. Інші ж необґрунтовані обмеження, як-то заборона зберігання певних раніше дозволених предметів та речовин, є передумовою для започаткування та розвитку корупційних схем серед працівників СІЗО шляхом «легалізації» цих обмежень на практиці за окрему плату. Варто зазначити, що Правила в деякому сенсі є дійсно модернізованими, адже в них здійснено заборону всіх можливих засобів комунікації та інших електронних пристроїв з урахуванням всіх тих новинок техніки, які останніми роками з'явилися на українських ринках. Так, наприклад, заборонено будь-яка теле-, радіо-, аудіо- та відеоапаратура, аудіо-, відеокасети, CD та DVD диски, розмножувальні прилади та гарнітура до них; комп'ютерна техніка, ігрові консолі та приставки, портативні відеоігри, батарейки та зарядні пристрої до них та ін. На додаток, цей акт розроблений із масою суто юридичних порушень.

Недарма цей підзаконний акт викликав гостру та бурхливу критику зі сторони науковців, зокрема, співробітників Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності імені В.В. Сташиса, правозахисних активістів та організацій, які безрезультатно зверталися з відкритим листом до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Мінюсту, Генпрокуратури, для вжиття заходів щодо його скасування<sup>9</sup>.

На теперішній час, так само без належного громадського обговорення<sup>10</sup>, підготовлено й проект нових Правил внутрішнього розпорядку УВП<sup>11</sup>. Хоча цей документ вважається на практиці «Біблією» співробітників УВП, від якого практично залежить організація всього життя засуджених кримінально-виконавчих установах, його не хочуть як слід обговорювати з громадськістю. Тим часом експерти з кримінально-виконавчого права також негативно висловлюються з приводу нововведень, що пропонуються у цьому нормативному акті.

Необхідно також сказати, що за ініціативи Офісу Омбудсмана вдалось провести одну зустріч з метою обговорення цього документу із керівництвом ДПтСУ. Фахівці нашої організації підготували свої зауваження та пропозиції щодо ключових недоліків Правил, однак переважна їх кількість була відразу відкинута, при чому, більшість з них без особливих пояснень чи обґрунтувань. Пізніше ці ж фахівці підготували безпосередні зауваження до норм Правил, які очевидно йшли врозріз із конкретними положеннями Європейських в'язничних правил та Доповідей Європейського комітету з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню (КЗК). Після кількох місяців з моменту передачі цього документу через Офіс Омбудсмана жодної ініціативи для продовження діалогу ДПтСУ продемон-

---

<sup>8</sup> Детальніше про критику цього документу див: <http://ukrprison.org.ua/expert/1365497506>

<sup>9</sup> <http://kvp.in.ua/?p=11&cpage=1>; <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1368422849>; <http://www.civicua.org/news/view.html?q=2007122>

<sup>10</sup> Є відомості, що даний проект все ж обговорювався протягом короткого проміжку часу із науковими установами.

<sup>11</sup> <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/678075>

стровано не було, що наштовхує на думку про те, що проект Правил буде прийнятий без належного врахування думки громадськості. На додаток, із проекту на відміну від чинних Правил виключені положення стосовно будівельних норм, які є обов'язковими для пенітенціарних установ. Ми володіємо інформацією, що вони будуть затверджені окремим відомчим актом, який, не дивлячись на суттєве значення його норм у сфері прав людини (умови проведення побачень, обладнання місць проживання і т. ін.), до цього часу відсутній у відкритому доступі і, напевно, навіть не буде обговорений.

Доречно зауважити про започаткування ДПТСУ практики імітації обговорення з громадськістю нормативно-правових актів. Так, у відповідності до Списку консультацій, що проводяться з громадськістю<sup>12</sup>, в цьому році мало проводиться обговорення багатьох проектів нормативно-правових актів, хоча, в дійсності, за нашими спостереженнями, деякі з цих актів точно не були розміщені на сайті відомства в періоди очікуваного обговорення. Небажання чути громадськість, здійснюючи правотворчу діяльність, стосується й інших органів влади, зокрема, наприклад, Адміністрації Президента України, якою було повністю відкинуто пропозицію змін до Положення про помилування, ініційованих «Донецький Меморіал»<sup>13</sup>.

У 2013 році Кабінетом Міністрів України прийнято Державну цільову програму реформування Державної кримінально-виконавчої служби на 2013–2017 роки (Програма)<sup>14</sup>, яка могла б стати надзвичайно важливою та потужною для здійснення позитивних змін у дотриманні прав в'язнів. Проте її потенціал був зведений до мінімуму з огляду на нераціональність з точки зору пріоритету прав людини розподілу у програмі коштів на здійснення передбачених заходів<sup>15</sup>.

У відповідності до Паспорта цієї Програми на її реалізацію має бути витрачено 6011,73 мільйонів грн., тобто дещо більше 6 мільярдів грн., що приблизно складає 1,6 відсотка запланованих доходів Держбюджету на 2013 рік.

З цих коштів приблизно третю частину має бути витрачено на проектування та будівництво об'єктів для перенесення за межі центральної частини міст Львова, Одеси та Херсона СІЗО і виправних колоній (2051,7 млн. грн.). Хоча завдання, до якого відноситься цей захід називається у Програмі «Поліпшення умов тримання засуджених, забезпечення переходу від їх тримання у гуртожитках казарменого типу до блочного (камерного) розміщення із збільшенням норми жилої площі на одного засудженого шляхом технічного переоснащення і реконструкції УВП, будівництва нових та реконструкції наявних СІЗО» і на його фінансування загалом має бути витрачено 2802,07 млн. грн., включно із згаданими 2051,7 млн. грн. У той час, як проблема переповненості СІЗО та колоній на сьогодні відходить на другий план<sup>16</sup>, і відповідні кошти, в першу чергу, могли б і мали б бути спрямовані на впровадження такої бажаної для вітчизняної кримінально-виконавчої служби блочної системи утримання ув'язнених.

---

<sup>12</sup> <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/660592>

<sup>13</sup> <http://ukrprison.org.ua/articles/1375073466>

<sup>14</sup> <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/345-2013-%D0%BF/print1378734200935557>

<sup>15</sup> <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/file/text/16/f399511n75.doc>

<sup>16</sup> <http://ukrprison.org.ua/news/1379448904>

Обсяг запланованих коштів на виконання завдання «модернізація інженерно-технічних засобів охорони і нагляду, впровадження сучасних технологій з метою створення багаторівневої системи централізованої охорони і відеомоніторингу, автоматизованих інформаційних та телекомунікаційних систем ДПтС» складає 1107,01 млн. грн., тоді як на «Поліпшення організації харчування засуджених та осіб, узятих під варту, системи придбання продуктів харчування, предметів першої необхідності, та забезпечення їх комунально-побутовим обладнанням» має бути залучено всього 123,96 млн. грн., а на модернізацію об'єктів інженерної інфраструктури установ (такі важливі напрями як теплозабезпечення, водопостачання, водовідведення установ і т. д.) — 400,52 млн. грн., на підвищення ж ефективності виконання покарань, не пов'язаних з позбавленням волі (в тому числі утворення служби пробації) взагалі 0,64 млн. грн.

Ще більш сумною стає картина, якщо звернути увагу також на суму коштів, виділених на систему охорони здоров'я засуджених та осіб, узятих під варту, підвищення якості надання медичної допомоги, які були предметом серйозного занепокоєння інституцій Ради Європи, а також яких стосувалися першочергові завдання з виконання Порядку денного асоціації Україна — ЄС. А саме, сума ця складає 179,57 млн. грн., що є приблизно всього 1/33 від всього обсягу коштів на реалізацію програми, та лише 1/4 від суми, що має бути витрачена на модернізацію підприємств УВП.

Показовим є й розподіл коштів на модернізацію підприємств УВП, удосконалення системи професійної підготовки засуджених до обмеження та позбавлення волі — 730,48 млн. гривень (з них на удосконалення системи професійної підготовки засуджених передбачено всього 18,93 млн. грн.), що ще раз підтверджує висловлене у минулорічній доповіді занепокоєння щодо прихильності в'язничного відомства до «господарських пріоритетів» в діяльності підконтрольних підприємств та до прибутків з використання праці ув'язнених, а не до навчання корисним для реінтеграції засуджених у суспільство навичкам<sup>17</sup>. Про це ж свідчать зміни до Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу», що відбулися на самому кінці 2012 року і якими підприємства УВП з «підприємств, які здійснюють некомерційну господарську діяльність без мети одержання прибутку для забезпечення професійно-технічного навчання засуджених та залучення їх до праці...» (ч. 1 ст. 13 Закону) перетворилися на «підприємства, які здійснюють господарську діяльність та професійно-технічне навчання засуджених». Спрямованість же таких змін є очевидною і вона суперечить правилу 8 Європейських в'язничних правил<sup>18</sup>, яке передбачає, що «хоча одержання фінансового прибутку від діяльності підприємств у виправних установах може бути корисним з огляду на підвищення стандартів, а також якості та доцільності професійної підготовки, проте інтереси ув'язнених не мусять підпорядковуватися цій меті».

Крім того, вітчизняними науковцями висловлюються й інші критичні ідеї. Згідно із згаданим Паспортом, на здійснення Програми планується залучення коштів не тіль-

---

<sup>17</sup> В минулорічній доповіді робилося схоже зауваження стосовно недопустимості переведення установ виконання покарань на самозабезпечення за рахунок використання праці засуджених. Також, нещодавно фахівцями Міжнародного фонду «Відродження» були зроблені схожі висновки у доповіді щодо виконання вимог для підписання Угоди про асоціацію з ЄС: [http://www.irf.ua/files/ukr/programs/euro/report\\_ua\\_eu\\_18.6.2013.pdf](http://www.irf.ua/files/ukr/programs/euro/report_ua_eu_18.6.2013.pdf)

<sup>18</sup> [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_032/print1380103375378991](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_032/print1380103375378991)

ки із держбюджету, але й інших коштів, що походять із «не заборонених законом джерел», а саме 2129,7 млн. грн., тобто більш ніж 1/3 частина на фінансування Програми. Проте, з урахуванням того, що, швидше за все, це будуть кошти так званих інвесторів, які будуть їх вкладати у виробництва УВП, можна справедливо здогадуватися, що для «відроблення» цих коштів засуджених будуть максимально масово і з мінімальною оплатою праці використовувати на модернізованих підприємствах.

05.09.2013 був прийнятий ЗУ «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо порядку та умов відбування покарання»<sup>19</sup>. З претензією на прогресивність у сфері прав засуджених та спрямований знову-таки на показову демонстрацію<sup>20</sup>, на жаль, формальних змін. Цей закон у професійному середовищі розглядають як регресивний з огляду на його насамперед правообмежувальну природу. За словами В. Бадири, відомого фахівця в галузі кримінально-виконавчого права, «раніше у кодексі було 11 правообмежень для осіб, що відбувають покарання у місцях неволі, зараз їх аж 24»<sup>21</sup>.

Спочатку цей проект прославився тим, що мав дозволити засудженим, які утримуються у виправних центрах, колоніях мінімального рівня безпеки та дільницях соціальної реабілітації колоній, користуватися мобільними телефонами, але під час другого читання у парламенті ця зміна була відхилена. При чому в перші дні після його прийняття велика кількість вітчизняних журналістів масово розповсюдили новину, що вона все ж була прийнята, що не відповідало дійсності. В Харківську правозахисну групу й по сьогодні звертаються засуджені із місць позбавлення волі і запитують чи є правдою те, що нові зміни їм дозволили користуватись мобільними телефонами. З цього приводу правозахисниця Є. Закревська слушно зауважила, що «мобільних телефонів, звісно, на зонах менше не стане. Як і раніше, за відповідну винагороду їх будуть передавати ув'язненим, і останні зможуть ними користуватись з мовчазної й не безоплатної згоди адміністрації»<sup>22</sup>.

Прийнятим законом фактично ще раз підтверджено заборону побачень з адвокатами та іншими особами під час перебування особи в дисциплінарному ізоляторі, Під час тримання у дільниці карантину, діагностики та розподілу побачення засудженим тепер не будуть надаватися побачення, крім побачень з адвокатом. Коло осіб, з якими засуджені до обмеження чи позбавлення волі мають право отримувати тривалі побачення та засуджені до довічного позбавлення волі — на короткострокові побачення, обмежено тепер близькими родичами (подружжя, батьки, діти, всиновлювачі, всиновлені, рідні брати і сестри, дід, баба, онуки), що є абсолютно необґрунтованим обмеженням як з точки зору Конвенції про захист прав та основоположних свобод, так і з огляду на практику Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ). Так само суперечить їм і нове автоматичне (без оцінки індивідуальних ризиків і потреб) обмеження права засуджених, на яких накладено дисциплінарне стягнення у виді поміщення у дисциплі-

---

<sup>19</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=45216](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45216)

<sup>20</sup> Прийняття законопроекту, всупереч дійсності, було широко розповсюджено ЗМІ як проєвропейські зміни, наприклад: <http://www.unian.ua/news/593591-rada-priynyala-evrozakon-pro-pomyakshennya-umov-dlya-zasudzenih.html>; <http://intv.ua/important/65037-deputati-posluhali-yevropu-gumanzuvani-umovi-zasudzhenim.html>

<sup>21</sup> <http://ua.racurs.ua/363-progresyvnyy-zakon-pogirshyv-stanovysche-ukrayinskyh-v-yazniv>

<sup>22</sup> <http://www.pravda.com.ua/articles/2013/10/8/6999504/>



нарний ізолятор, карцер або переведення до приміщення камерного типу (одиначної камери), на телефонні розмови, адже вони можуть бути здійснені лише з дозволу начальника колонії як виняток, з метою виховного впливу або у зв'язку з винятковими особистими обставинами (смерть або тяжка хвороба близького родича та ін.).

10 жовтня 2013 року прийнято у першому читанні проект Закону України «Про пробацію», який за наявною інформацією розроблявся ДПтСУ і яким не враховано суттєвих зауважень вчених, висловлених, оскільки цим проектом пропонується перетворити нині існуючу кримінально-виконавчу інспекцію у службу пробації. Ним не враховано класичні ознаки пробації у країнах, де цей інститут найбільш розвинутий. Наприклад, не передбачається підготовка за результатами оцінки ризиків та потреб досудових доповідей щодо доцільності умовно-дострокового звільнення осіб, які відбувають покарання, пов'язані з позбавленням волі. Проект не передбачає можливостей для втілення ідеї допомоги клієнтам пробації, особливо тим, що звільнені від відбування покарання з випробуванням хоча відомо, що однією із головних рис пробації є поєднання нагляду та допомоги особі, що піддана пробації<sup>23</sup>. У ньому також практично знівельовано ідею участі громадськості у здійсненні пробаційних програм, яка успішно працює і вже давно позитивно зарекомендувала себе у Великобританії.

Крім того, згідно з висновком Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, у проекті міститься маса термінологічних неузгоджень із чинним законодавством. Також сумнівною є ідея законопроекту щодо поширення заходів пробації на підозрюваних та обвинувачених. Ні підозрюваний, ні обвинувачений не може вважатись особою, яка винна у вчиненні злочину й тому потребує проведення щодо неї «наглядових» чи «соціально-виховних» заходів<sup>24</sup>. До речі, фінансування на впровадження пробації, як було означено вище, складає мізерну частину вищезгаданої Цільової програми реформування Державної кримінально-виконавчої служби — 0,64 млн. грн., що також підтверджує побоювання спеціалістів, що запровадження пробації буде нічим іншим як перейменуванням кримінально-виконавчих інспекцій.

Окремо варто звернути увагу на загони спеціального призначення, що підпорядковані ДПтСУ. Практика їх функціонування давно була предметом особливої критики з боку правозахисників. Це призвело до того, що під тиском громадськості рішення про державну реєстрацію наказу, який регулював його діяльність у минулому, було скасовано, а його виключено з Державного реєстру нормативно-правових актів 14.01.2008 р. Разом з тим це не завадило їх застосуванню пенітенціарним відомством на практиці без будь-якої правової регламентації аж до 03.07.2013, коли, нарешті, було прийнято відповідний наказ Мініюсту № 1325/5<sup>25</sup>. Незважаючи на позитивний характер вже самого прийняття акта щодо діяльності такого потенційно небезпечного з точки зору прав людини підрозділу, в ньому все ще залишилися норми-рудименти, через які, з-поміж іншого, колись і скасували його реєстрацію. Наприклад, за підрозділом залишили функції, виконання яких є обов'язком працівників установ виконан-

<sup>23</sup> Hamai K. Probation Across the World: Comparative Study. — London: Routledge, 1995. — P. 3.

<sup>24</sup> <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=45499&pf35401=252138>

<sup>25</sup> <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1133-13/print1378734200935557>

ня покарань (УВП): проведення обшуків житлової та виробничої зон, речей засуджених і т. ін. (п. 3.7); забезпечення правопорядку, додержання встановленого законом та іншими нормативно-правовими актами порядку виконання і відбування покарання в УВП і СІЗО та на прилеглий до них території (п.3.9). Насправді, світова практика свідчить, що такого роду формування спецпризначення може і має застосовуватися лише у термінових випадках вчинення масових дій, що дезорганізують роботу цих установ, групової непокори утримуваних, захоплення заручників та інших невідкладних випадках<sup>26</sup>. Чинна ж редакція надає можливість практично повсюди і щоденно залучати ці підрозділи для «наведення порядку» і залякування засуджених з метою встановлення армійської дисципліни, що не є прийнятною з точки зору встановлення нормальних відносин між персоналом та засудженими згідно з рекомендаціями КЗК щодо України у 2012 році і, що, тим не менш, залишається систематичною практикою й по сьогодні.

Треба звернути увагу також на те, що Наказ № 1325/5 не відобразив дві головних рекомендації КЗК того ж року: усі дії підрозділу повинні повністю фіксуватися на відео (у Наказі ж закріплено, що відео застосовується лише для «документування протиправних дій засуджених, осіб, узятих під варту, та інших осіб», тобто, очевидно, не дій бійців); кожен боєць під час проведення спецоперації повинен мати на собі знак, який би дав можливість у майбутньому ідентифікувати його у разі необхідності оскаржити його протиправні дії.

Без сумнівів, усі ці упущення також посприяли тому що у 2007 році мали місце жахливі події із масовим побиттям засуджених в Ізяславській колонії, які за рішенням Європейського суду «*Карабет та інші проти України*» (2013 рік)<sup>27</sup> були визнаними порушенням їхніх конвенційних прав не бути підданими катуванням. Показовим стосовно проблеми цього підрозділу є те, що це рішення фактично не змінило практику систематичного застосування спецпідрозділу і, більше того, офіцери, які безпосередньо керували тією кривавою операцією, не тільки не були звільнені зі служби, а й по сьогодні працюють на найвищих щаблях ДПтСУ.

Одним із аспектів, який визначає значну частину повсякденного життя в УВП, є також організація соціально-виховної та психологічної роботи із засудженими. Цей аспект відображає «виховну» складову вітчизняної політики у сфері виконання покарань. Він продовжує превалювати в ідеології тюремного відомства, що породжено, *inter alia*, ціллю виправлення, що була запозичена українським кримінальним законодавством із законодавства радянських часів. Такий підхід у свій час було піддано нищівній критиці за його непрактичність та неспроможність приносити користь суспільству з боку відомого вченого А. Х. Степанюка<sup>28</sup>, що й по сьогодні знаходить переконливу підтримку серед його послідовників<sup>29</sup>. Однак виправлення й все ще залишається ціл-

---

<sup>26</sup> Релевантна рекомендація висловлювалася й у минулорічній доповіді, проте Положенням, незважаючи на однозначність рекомендації, вона все ж не була врахована. Це може означати, що: а) ДПтСУ не ознайомилася із відповідною доповіддю; б) ДПтСУ не врахувала цю рекомендацію громадськості у процесі здійснення нормотворчості.

<sup>27</sup> <http://www.khpg.org/index.php?id=1361282500>

<sup>28</sup> Степанюк А. Ф. Сущность исполнения наказания // — Х.: Фолио, 1999. — 256 с.

<sup>29</sup> <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/Chaau/2013-1/13yisvkv.pdf>

лю покарання згідно з Кримінальним кодексом України (КК України), що в кінцевому рахунку сприяє не тільки декоративності реального стану справ у кримінально-виконавчих установах, а й створює масу практичних проблем для їх співробітників при визначенні ступеню виправлення для вирішення питання про застосування умовно-дострокового звільнення, заміни покарання на більш м'яке і т. ін. і, як наслідок, невизначеність практики виконання покарань із серйозними наслідками для прав засуджених (ми у своїй роботі постійно наштовхуємось на приклади необґрунтованих відмов у застосуванні цих заохочувальних норм у зв'язку із окресленою проблемою).

Однак ця застаріла та свого роду «лицемірна» політика продовжується і навіть розвивається. 04.11.2013 Міністр затвердив Наказ № 2300/5 «Про організацію соціально-виховної та психологічної роботи із засудженими»<sup>30</sup>, яким було замінено попередній аналогічний акт Держдепартаменту з питань виконання покарань «Про затвердження положень, що регламентують діяльність соціально-виховної і психологічної служби установи виконання покарань» № 33 від 17.03.2000. Сама поява Наказу у відкритому доступі (а не лише його частини, як це було раніше) уже є позитивним. Проте, сам акт, напевно, слід розцінити як такий, що не може привнести позитиву в практичну діяльність.

Особливих змін діяльності відділення соціально-психологічної служби (СПС) у ньому не міститься. З незрозумілих причин наказом не затверджено, як це було раніше, окреме положення про методично-виховну раду установи, а отже, воно скасоване. Однак у правах начальників відділень СПС все ще залишилося право до неї звертатися за наданням методичної та практичної допомоги в організації роботи із засудженими. Натомість з'явилося нове положення стосовно самодіяльних організацій засуджених. Наявність окремого документу щодо цих організацій вимагають норми Кримінально-виконавчого кодексу України (КВК України), які раніше не були виконані, що викликало зауваження фахівців<sup>31</sup>. Втім, аналіз документа показує, що його норми є занадто декларативними, нереалістичними та такими, які важко буде реалізувати на практиці. Він призведе тільки до додаткового навантаження на співробітників СПС (та й на засуджених, які співпрацюють з адміністраціями установ), які й так непомірно перевантажені у своїй праці, адже його характерною рисою є спрямування до «добровільно-примусового» об'єднання засуджених за інтересами і для вирішення у самоврядному порядку повсякденних проблем. Через це він згодився б швидше для колишніх дитячих піонерських таборів, аніж для вирішення насущних проблем установ виконання покарань, їх персоналу та засуджених.

Наказом фактично скасовано психологічну службу як окрему структуру, яка тепер відноситиметься до складу соціально-психологічної служби, втім, по суті це нічого не змінює. Занепокоєння ж викликає політика пониження стандартів надання психологічної допомоги в установах ДПтСУ. Раніше психологом у них могла стати особа, яка мала вищу психологічну або педагогічну освіту, тепер же робота на такій відповідальній та такій, що вимагає надзвичайно глибоких знань у області психології та педагогіки, посаді доступна для тих, хто має неповну вищу освіту молодшого спеціаліста.

<sup>30</sup> <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1863-13/print1378734200935557>

<sup>31</sup> [http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/prtup/2012\\_1/yakovec.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/prtup/2012_1/yakovec.pdf)

Пониження стандартів викликано не тільки проблемами із трудовими ресурсами, а й з фінансовими. Наглядним показником цього є те, що згідно з Наказом психолог забезпечується робочим кабінетом, тоді як раніше його мали забезпечити також комп'ютерною технікою, відео- та аудіозасобами, пакетом психологічних методик. Так само на політку жорсткої економії у наданні психологічної допомоги вказує й упущення регламентації щодо обладнання кімнат психологічного розвантаження (раніше ця кімната повинна була бути обладнана кольоровим телевізором, відео- та аудіомагнітофоном, акустичною системою, яка здатна забезпечити квадроефект, слайдпроектор із добіркою слайдів психорегулюючого змісту та деякі ін.). У будь-якому випадку, діяльність психологів установ уже давно розглядається як тягар для ДПтСУ, а тому на ділі вона перетворюється на формальне заповнення відповідної документації. Незважаючи на світові тренди, психологічна служба ніколи не була пріоритетом для вітчизняної в'язничної служби і тому не користувалася та не користується повагою та довірою ні зі сторони засуджених ні зі сторони персоналу. Однак описаний крок до пониження стандартів є, напевно, останньою краплею у нівелюванні її значення для психологічного здоров'я засуджених, персоналу, взаємовідносин між ними, вирішення проблем та створення сприятливого психологічного клімату в установі.

Досить складно пояснити також і те, що у формі щоденника індивідуальної роботи із засудженими Наказу у розділі, що стосується оцінки виправлення (що є дуже важливим з огляду на те, що на його підставі вирішується питання застосування заохочувальних норм, наприклад, дострокового звільнення), пункт «ставлення до праці» замінено на «ставлення до виконання робіт із самообслуговування, благоустрою колонії», а для неповнолітніх, у окремії, відмінній формі щоденника, наявність якої, до речі, також є нововведенням, оцінюється лише ставлення до навчання. Це не відповідає вимогам КК та КВК України, адже, наприклад, застосування умовно-дострокового звільнення має базуватися на оцінці поведінки та ставлення до праці засудженого, а не лише робіт з самообслуговування та благоустрою колонії (ч. 2 ст. 81 КК України), а для неповнолітніх це поведінка та ставлення до праці та навчання, а не тільки навчання (ч. 2 ст. 107 КК України). Тепер же ці показники формально не мають включатись в оцінку виправлення всупереч законодавству вищої юридичної сили — КК України. Цікаво, що у щоденнику тепер нарешті не потрібно буде вказувати національність особи, а лише громадянство, що слід лише вітати. Однак у Журналі обліку роботи із засудженими ця графа радянського походження все ще залишається поряд із графою «громадянство».

02.07.2013 Міністром прийнято ще один досить важливий для організації функціонування УВП та дотримання прав засуджених документ — Наказ №№ 1304/5 «Про затвердження Інструкції з організації перегляду кореспонденції (листування) осіб, які тримаються в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах», яким замінено попередній аналогічний наказ ДПтСУ № 13 від 25.01.2006. Незважаючи на існування маси зауважень до норм, що містились у попередньому наказі, їх нездатності забезпечення дотримання конфіденційності, ефективності процедури подачі скарг, вони все ж без змін були перенесені до нового наказу.

Одним із головних каменів спотикання цього документу є, як це було і раніше, обов'язковість цензури кореспонденції (за винятком окремих суб'єктів). Чинний КВК України, на відміну від колишнього Виправно-трудоного кодексу УРСР, нібито скасував обов'язкову процедуру цензури та замінив її процедурою «перегляду» (ст. 113 КВК Украї-

ни). За визначенням перегляд означає, що це процес, що спрямований на виявлення заборонених предметів, а не на читання листів. Тим не менш означений Наказ зберіг норму про те, що «листи ... (що містять. — прим. автора) відомості, що не підлягають розголошенню, адресату не надсилаються, засудженим або особам, узятим під варту, не вручаються, а вилучаються». Це означає, що: а) адміністрація УВП зобов'язана виявляти таку інформацію, а отже, читати кореспонденцію; б) надає можливість правомірного віднесення до категорії «відомості, що не підлягають розголошенню» все, що є таким на розсуд адміністрації, що й призводить і призводитиме до масових зловживань на місцях. Як наслідок, листи, які «не вигідні» УВП, просто не відправлятимуться і не доставлятимуться.

Також, що буде вказано нижче, практика свідчить, що відправлення листів, які можуть викрити незаконні дії співробітників УВП, часто неможливо потім довести. Примітно, що ДПтСУ, висловила готовність вирішувати дотичні до цієї проблеми та навіть залучає для цього міжнародних експертів<sup>32</sup>. Нам відомо, що серед положень доповіді одного з них — експерта Ради Європи Джеймса Мердока (James Murdoch), міститься багато таких зауважень, яким ДПтСУ слід приділити серйозну увагу. У зв'язку з цим особливо актуальним і необхідним на теперішньому етапі вважаємо підкреслити необхідність розроблення, обговорення та впровадження у нормативну базу і на практиці ідеї «недоторканності» вихідної кореспонденції за допомогою залучення сервісу соціальних працівників або Укрпошти, адже її цензура та перегляд насправді створює більше проблем для прав людини та безпеки як засуджених, так і суспільства, ніж навпаки.

Разом з тим прослідковуються окремі позитивні тенденції у депутатській законотворчості щодо пенітенціарної сфери. Так, наприклад, за умови майбутнього прийняття, багато які проблеми прав засуджених може вирішити законопроект № 3200 від 05.09.2013, внесений народними депутатами Луценко І. С., Кожем'якіним А. А. та Петренком П. Д.<sup>33</sup>. Це стосується і питання стосовно пенсій засуджених, тримання засуджених до покарання у виді арешту, побачень та багатьох інших суттєвих недоліків чинного кримінально-виконавчого законодавства.

Окремо стоїть питання імплементації норм міжнародного права, яке є частиною національного. Проведене нами дослідження свідчить про непрофесійність, незлагодженість та неефективність здійснення заходів загального характеру, спрямованих на виконання рішень ЄСПЛ у галузі прав в'язнів як з боку ДПтСУ так і з боку Урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ<sup>34</sup>. У зв'язку з цим багато рішень залишаються невиконаними або виконаними лише частково, а тому системні проблеми, на які вказав Суд, залишаються.

Те ж саме стосується й виконання рекомендацій, що висловлені у попередніх та останній доповіді КЗК за результатами візиту в Україну<sup>35</sup>, які у міжнародному праві відносяться до категорії «м'якого права» та, незважаючи на свою формальну необов'язковість, часто стають головними джерелами, на які посилається ЄСПЛ у винесених рішеннях проти України, а також предметом схвилювання та заходів з боку Комітету Міністрів Ради Європи.

<sup>32</sup> <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/692366;jsessionid=ACA7F167D0EE817CE70799E74474FF7B>

<sup>33</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=48169](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48169)

<sup>34</sup> <http://khpg.org/index.php?id=1370666586>

<sup>35</sup> <http://khpg.org/index.php?id=1379842217>

Візит у грудні 2012 року став безпрецедентним не тільки за всю історію візитів Комітету до України, але й за всю історію його існування, а це ледь не 25 років візитів до 47 країн, що входять до Ради Європи. За наслідками цього візиту опубліковано публічну заяву («public statement»). Таке право Комітету передбачається частиною 2 статті 10 Європейської конвенції про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню у разі, якщо національна влада відмовляється від співпраці або відмовляється поліпшити ситуацію з урахуванням рекомендацій Комітету.

За весь час свого існування Комітет приймав рішення зробити публічну заяву тільки стосовно чотирьох країн (Україна стала четвертою). Однак, Україна стала першою країною в історії КЗК, яка стала об'єктом публічної заяви Комітету внаслідок поганої співпраці для покращення ситуації саме у пенітенціарних установах. У цьому наша держава стала справді винятком, адже КЗК взагалі не часто наслідують говорити про катування у пенітенціарних установах. Здебільшого у його практиці зауваження про катування робляться щодо органів міліції та її відділків. Тим не менш, у Доповіді описуються застосування катувань у виправних колоніях та на цьому робиться суворий акцент. КЗК вказав на те, що певне поводження із засудженими у Олексіївській колонії № 25 та Стрижавській колонії № 81 може бути визнано катуваннями. Нечуваною в практиці КЗК є й знахідка його делегацією на території Стрижавській колонії № 81 весла та палиць, перемотаних папером та харчовою плівкою, що, як стверджувалось, застосовувалися для побиття засуджених.

Крім того, Доповідь піднімає масу інших серйозних, системних проблем вітчизняної кримінально-виконавчої системи. Умови тримання у в'язницях, катування, неприпустиме ставлення персоналу до засуджених, умови їх праці, корупція, становище довічно позбавлених волі жінок та чоловіків та навіть незадовільні порядок та умови несення служби в'язничним персоналом, — усе це стало предметом занепокоєності Комітету. У зв'язку з цим також викликає занепокоєння підозра щодо нездатності пенітенціарного відомства здійснити належний переклад рекомендацій КЗК навіть для самих себе<sup>36</sup>, що, очевидно, може позначитися і на ефективності виконання<sup>37</sup>. Халатне відношення ДПтСУ та й української влади взагалі засвідчує й надзвичайно бідна та незмістовна відповідь-реакція на зауваження КЗК<sup>38</sup>.

### 3. КАТУВАННЯ ТА ЖОРСТОКЕ ПОВОДЖЕННЯ В УВП

Система закладів ДПтСУ продовжує бути закритою для громадськості й журналістів. Найбільша закритість — там, де системно порушуються права людини. Засуджені не мають змоги в передбачений законом спосіб повідомляти прокуратуру про порушення своїх прав, а навіть якщо повідомляють, то прокуратура часто не реагує належним чи-

---

<sup>36</sup> Це твердження ґрунтується на тому факті, що переклад ДПтСУ, який міститься на сайті КЗК, спочатку не мав публікуватися і був здійснений для внутрішнього використання.

<sup>37</sup> Детальніше про аналіз Доповіді КЗК див: <http://www.khpg.org/index.php?id=1379843571>

<sup>38</sup> <http://www.cpt.coe.int/documents/ukr/2013-24-inf-ukr.pdf>

ном навіть за наявності ознак злочину, що вчинили владні правопорушники. Особи, що припустилися таких порушень, і надалі обіймають державні посади, продовжуючи скоювати кримінальні злочини. Людей, які скаржаться на порушення, піддають тортурам, а також фабрикують стосовно них кримінальні справи за статтею 391 КК України (злісна непокора вимогам адміністрації установи виконання покарань).

Існує практика не допуску адвоката до клієнта, вона використовується керівництвом установ ДПтСУ, в тих випадках, коли очевидні порушення прав людини. Адвокат може зафіксувати певні порушення (тілесні ушкодження) і надати клієнту правову допомогу — написання скарги в прокуратуру, що має за собою тягнути правову оцінку дій персоналу закладу. Ось характерний приклад.

*19 серпня 2013 р. близько 19-ї години на телефон громадської приймальні УГСПЛ зателефонував чоловік і наголошував, що йому і ще близько п'ятнадцяти засудженим загрожують небезпека життю й здоров'ю. Що він готовий до будь-ких дій з боку громадськості, в тому числі й до розголошення інформації, поширенню прізвищ засуджених, аби тільки врятувати їхні життя. Засуджені ВК № 81 Чепель І. П., Муратов С. О., Копецький П. А., Антоновський О. А., Зверев Р. І., Козак О. Ю., Замелюк В. В., Косован Ш. М., Бовко В. А. і ще декілька засуджених, які не побажали оприлюднювати свої прізвища, перебувають, з їх слів, у скрутному становищі. Вже наступного дня адвокат Наталія Гурковська прибула в колонію для зустрічі з клієнтами, проте отримала відмову без пояснень причини ненадання адвокату побачення зі своїми клієнтами. В цей же день адвокат подала в прокуратуру заяву про злочин. 27 серпня 2013 року, адвокат Гурковська Н. В. повторно прибула до Стрижавської ВК № 81 з метою надання правової допомоги засудженим, які поскаржилися до правозахисної організації, про що повторно подала письмове клопотання першому заступнику начальника ВК-81 Лисаку С. М. Але нехтуючи законом, використовуючи свої владні повноваження керівництвом ВК-81 було відмовлено адвокату у виконанні своєї професійної діяльності. Засуджені, що скаржилися на протиправні дії персоналу закладу були позбавлені свого права на правову допомогу. 1 листопада 2013 року Вінницький окружний адміністративний суд задовільнив позов адвоката, зобов'язав керівництво ВК-81 надати адвокату зустріч зі своїми клієнтами. Відносно одного з заявників, що скаржилися, розпочате кримінальне провадження за підбурювання засуджених до протидії адміністрації закладу.*

Європейський Комітет з питань запобігання катуванням у доповіді про візит на Україну в грудні 2012 року<sup>39</sup> зазначив, що стосовно Олексіївської ВК № 25 у делегації Комітету склалося враження, що жорстоке поводження з ув'язненими стало майже штатною функцією підтримки порядку та боротьби з тюремною субкультурою. Співробітники колонії використовують ретельно підібрані групи ув'язнених з метою забезпечення покірної поведінки всіх ув'язнених з самого початку їх перебування в колонії. Опитані в'язні скаржилися на жорстоке поводження, яке може бути визначено як катування.

*Бордун В. В., 1957 року народження, поскаржився до ХПГ, що був підданий катуванням в Олексіївській виправній колонії, після того, як використав нагоду виїзду за межі установи і розмістив в публічній сфері інформацію про порушення прав людини, що там відбуваються («Голая правда или взгляд изнутри на Харьковскую колонию»,*

<sup>39</sup> <http://khp.org/index.php?id=1379842217>

сайт ОРД, 21.06.2011). Незважаючи на звернення ХПГ з проханням не направляти засудженого Бордуна В.В. в колонію № 25 для відбування подальшого покарання в зв'язку з конфліктною ситуацією, його повернули до ВК№ 25. Відносно Бордуна протягом двох місяців було порушене кримінальне провадження і проголошений вирок у вигляді 3 років позбавлення волі, при тому, що він відбуває п'ятнадцятирічний термін ув'язнення, а до звільнення залишалося 75 днів. Такі дії адміністрації ВК № 25 можна розцінити не інакше, як помсту засудженому за його скарги.

Інформацію про порушення прав засуджених у ВК № 25 ми отримуємо вже протягом багатьох років від осіб, які звільнилися або переведені в інші заклади ДПтСУ. Окрім свідчень В. Бордуна є й свідчення інших осіб, що відбували покарання в 25-й колонії. Під час прес-конференції в ІА УНІАН 04.10.2013 колишні в'язні відкрито називають начальника установи Хирного та його заступника Попова як осіб, що вчиняли та вчиняють до засуджених катування — Попов особисто, а Хирний використовує свої повноваження через засуджених, що йому підконтрольні як начальнику колонії («хазяїну»).

Ми надіслали інформаційний запит до Генеральної прокуратури України, щоб дізнатися про стан кримінального провадження № 42012220090000028-27-012 від 12 грудня 2012 року за ст. 365 ч. 2, про яке згадує засуджений В. Бордун як про кримінальне провадження з приводу його катування. Ув'язнений став жертвою катувань через відмову доносити на інших засуджених. Про це йдеться у рішенні Європейського суду з прав людини у справі *Савенко проти України*. Адміністрація Темнівської колонії № 100 переконувала С. Савенка добровільно повідомити, що інші ув'язнені займалися на території закладу якоюсь незаконною діяльністю. Той відмовлявся. Коли усні аргументи не подіяли, в хід пішли катування, результатом яких стала втрата свідомості та низка фізичних ушкоджень потерпілого, зафіксованих експертом-медиком. Спроби Савенка поскаржитись на дії працівників колонії ефекту не дали. Його змусили сказати, що всі травми він наніс собі сам. Але згодом у суді він визнав, що був примушений відмовитись від скарг, а також надав висновок медичного експерта з 37-річним досвідом роботи, де зазначалося, що Савенко, при всьому бажанні, не міг би нанести собі такі ушкодження.

#### **4. МАЙЖЕ 10% ВИРОКІВ ВИКЛИКАЮТЬ РОЗУМНИЙ СУМНІВ ЩОДО ЇХ СПРАВЕДЛИВОСТІ**

У провадженні Харківської правозахисної групи є доволі багато справ, коли є серйозні сумніви в тому, що вбивці, чий злочин встановлений судом, насправді не вбивали своїх жертв. Вищі суди вже скасували вирокі всіх внутрішніх судових інстанцій у більше, ніж десяти таких справах. Загальна схема така: обвинуваченого змушують зізнатися у вбивстві під катуваннями. Якщо він зможе довести в Європейському суді з прав людини порушення статті 3 Європейської конвенції, яка захищає від катувань і порушення права на справедливий суд, яке полягало у здобутті доказів вини незаконним шляхом, то єдиний спосіб виконати таке рішення Європейського суду — скасувати вирок, який базується на незаконно здобутих доказах. Це і відбувається. А далі треба проводити розслідування вбивства заново. Блаженний Августин ще в 4-му столітті нашої



ери зауважив, що держава без незалежного справедливого правосуддя — не держава, а згряя розбійників. Ця стара істина є вкрай актуальною й сьогодні.

15 листопада 2012 року Європейський суд з прав людини проголосив рішення у справі *Замфереско проти України* (заява № 30075/06). Суд постановив, що в даному випадку було порушення статті 3 Конвенції щодо жорстокого поводження у відділенні міліції, порушення пунктів 1 і 3(с) статті 6 Конвенції щодо відсутності юридичної допомоги, починаючи з першого допиту, і що було порушення пункту 1 статті 6 Конвенції щодо використання доказів, отриманих шляхом жорстокого поводження з метою засудження заявника. Нагадаємо, що В. Б. Замфереско був засуджений до довічного ув'язнення за подвійне вбивство. Обвинувачення у справі ґрунтується на зізнаннях, отриманих під час катувань і психологічного тиску з боку працівників міліції. Від своїх свідчень підсудний в суді відмовився, але суд був невблаганний. Як значиться в рішенні Європейського суду: «У даному випадку заявникові погрожували вбити його. Погрози супроводжувалися побиттям заявника, яке спричинило фізичний біль. Цей психологічний і фізичний тиск застосовували для того, щоб змусити його зізнатися у злочинах».

Олександр Рафальський вже дванадцять років відбуває довічне покарання. Факт катувань Рафальського та інших фігурантів цієї справи з метою отримання зізнання в серійних вбивствах є очевидним. Незважаючи на Вербальну ноту направлену Урядом України, ще в 2009 році місією Верховного Комісара ООН з прав людини, резолюціями двох парламентських Комітетів (боротьби з корупцією і Комітетом законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності) на національному рівні багато років триває переписка з прокуратурою й судами, останні в свою чергу час від часу скасовують постанову про відмову в порушенні кримінальної справи стосовно катів у пагонах, а Рафальський сподівається на рішення Європейського суду на свою користь.

Володимир Панасенко відбуває довічне покарання за замах на директора ринку «Шувар» у Львові в 2006 році, під час якого загинула дитина. Обвинувачення щодо засудженого ґрунтується виключно на свідченнях психічно хворої людини, яка назвала спочатку одного замовника, потім пише заяву стосовно іншого, а Панасенка оговорює вже втретє, при тому, що від цих свідчень потім відмовляється в суді й називає, на його переконання, справжнього замовника. Нагадаємо, що 15 травня 2012 року Європейський суд ухвалив рішення у справі *Каверзін проти України*, в якому зазначив, що відсутність ефективного розслідування фактів катувань з боку прокуратури є системним порушенням статті 3 Конвенції в процесуальному аспекті.

Іван Нечипорук, майже 8 років відсидів за ґратами злочин, який не вчиняв. Єдиним доказом його вини були аж 5 явок з повинню, які, як визнав Європейський суд з прав людини<sup>40</sup>, були зізнання, вибиті з застосуванням катувань. Також у злочині звинуватили ще одного «підозрюваного» — Олександра Моцного, доказом вини якого теж стала явка з повинною, здобута через тортури. Після рішення Євросуду справа була переглянута і Іван Нечипорук отримав виправдувальний вирок. Тепер він на свободі, а стосовно Моцного, який відбуває покарання по цій же справі і не скаржився до Європейського суду, вирок залишився в силі. На жаль, в цьому випадку ніхто не зобов'язаний нічого робити замість Моцного. Коли після рішення Європейського

<sup>40</sup> <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1303464835&w=%CD%E5%F7%E8%EF%EE%F0%F3%EA>

суду був перегляд справи Нечипорука в Верховному суді, один з суддів висловив окрему думку, якою доводить, що в такому випадку має бути відмінено і вирок Моцного. На жаль, цей суддя залишився у меншості.

Україна встановила сумний рекорд: обігнала Росію за кількістю довічно засуджених. У нас їх на сьогодні 1845, а в РФ — 1841. І це при тому, що всього засуджених в нашій країні близько 140 тисяч, а в Росії — понад 800 тисяч. Це пов'язано серед іншого неоднозначністю процедури помилування, недосконалістю механізму її реалізації і, особливо, з відсутністю механізму умовно-дострокового звільнення довічно позбавлених волі. Обов'язковість наявності такого механізму передбачена у Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи Rec (2003) 22 «Про умовно-дострокове звільнення» (Recommendation Rec (2003)22 on conditional release (parole)), де вказується: «щоб зменшити несприятливі наслідки позбавлення волі і сприяти поверненню засудженого у суспільства за умов, які гарантували б безпеку суспільства, умовно дострокове звільнення повинно бути по закону доступним кожному засудженому, в тому числі, особам, що засуджені до довічного позбавлення волі». При цьому варто особливо звернути увагу на те, що у відповідності до цієї ж Рекомендації в умовно-дострокове звільнення в її розумінні не включається амністія та помилування (Rec (2003)22-Appendix par. 1). Чинним законодавством також прямо порушується й п. 12 Резолюції Ради Європи щодо поводження із засудженими до тривалого строку ув'язнення (Resolution (76) 2 on the treatment of long-term prisoners on 17 February 1976 (at the 254th meeting of the Ministers' Deputies)), де вказується, що має бути забезпечено, щоб перегляд довічного позбавлення волі відбувався у регулярні періоди часу та після відбуття 8–14 років позбавлення волі. Згідно з чинним порядком помилування щодо таких осіб може бути розглянуто тільки після відбуття 20-річного строку, а також не передбачається регулярний перегляд їхніх покарань, а лише за їхніми клопотаннях. На додаток, у відповідності до рішення Великої Палати ЄСПЛ *Vinter and Others v. the UK*<sup>41</sup>, яке було постановлено цього року, відсутність «реальної перспективи звільнення» для довічно позбавлених волі є порушенням ст. 3 Європейської конвенції про захист прав та основоположних свобод.

Також в Україні відсутня процедура виправлення судових помилок. Аналіз практики Верховного Суду України та відповідного процесуального законодавства дає змогу констатувати таке. Ті повноваження, які надані Верховному Суду України (ВСУ), є спробою поєднати нормоконтроль із функцією судового захисту у кримінальних справах шляхом ревізії судових рішень. Однак правові засоби, що має у своєму розпорядженні ВСУ, є недостатніми для здійснення повноважень, передбачених законом. Зпровадження у діяльність ВСУ елементів, що мають у собі суб'єктивну складову (неоднакове застосування норм матеріального права), та інститут допуску справ до провадження у ВСУ істотно утруднили практичну реалізацію прав громадян на судовий захист у ВСУ та знизило його ефективність. Суперечить логіці, принципам правової визначеності та конституційному статусу ВСУ також виведення за межі його компетенції питань застосування норм процесуального права та частини норм матеріального права. Це призвело до того, що компетенція ВСУ стала «частковою», а втрата повноважень щодо перегляду норм процесуального права призвела до неможливості ефективного здійснення навіть

---

<sup>41</sup> <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-122664>

тих повноважень, які на сьогодні ВСУ має як судова інстанція. Отже, зміст повноважень Верховного Суду України не повною мірою узгоджується з його конституційним статусом та гарантованими Конституцією України правами людини на судовий захист.

Враховуючи викладене, компетенція ВСУ має бути поновлена, як вона існувала до реформи 2010 року. Саме ВСУ має визначати межі своєї компетенції. Отже, постає завдання змінити законодавство: повернути виключне провадження, яке існувало до 2010 року і надати ВСУ відповідні повноваження.

## 5. ПРАВО НА КОРЕСПОНДЕНЦІЮ

1 грудня 2012 року Володимира Колесникова, засудженого до 10 років позбавлення волі за вбивство, доправили із ВК № 38 (Луганська область) в психоневрологічне відділення обласної лікарні при Луганському слідчому ізоляторі. Причиною поміщення в спеціалізоване відділення стала об'явлена в'язнем суха голодовка в якості протесту проти затримки адміністрацією тюрми його касаційної скарги, яку він не міг, з його слів, направити на протязі всього терміну тримання в СІЗО: *«Я, Колесников Владимир Федорович, от лечения в психиатрическом отделении отказываюсь, так как больным себя не считаю. Отказ от приема пищи — вынужденная мера, т. к. я добиваюсь Кассационного Суда»*. Клієнт ХПГ Володимир Нечипоренко, який утримується в Сумському СІЗО, оголосив голодування через те, що йому не віддають кореспонденцію з Європейського суду з прав людини, не висилають довіреність адвокату і надають лікування.

Ув'язнені часто скаржаться на те, що в установах ДПтСУ персонал перешкоджає їх праву на безперешкодну відправку кореспонденції, особливо в тих випадках коли засуджені (обвинувачені) скаржаться на дії або бездіяльність адміністрації закладу. Яким чином на сьогоднішній день відправляється кореспонденція в закладах ДПтСУ? Якщо ув'язнений перебуває в камері СІЗО, або в іншому закладі ДПтС, він вручає свою кореспонденцію безпосередньо персоналу установи. Якщо особа перебуває в дільниці ресоціалізації, або реабілітаційному закладу ДПтС, то має можливість вкидати кореспонденцію в спеціальну скриньку. І в той, і в інший спосіб ув'язнений не може довести як факт відправки кореспонденції, так і дату.

**18 вересня 2013 р. в офісі Уповноваженого Верховної Ради з прав людини відбулася експертна зустріч, присвячена захисту прав засуджених та ув'язнених на листування. На зустріч зібралися представники державних і громадських організацій, дотичних до цієї проблеми — представники омбудсмена, громадських правозахисних організацій, Державної пенітенціарної служби, Міністерства юстиції, Генеральної прокуратури. Дискусія відбулася навколо технічних питань фіксації кореспонденції. Сподіваємося, що керівництво деяких закладів ДПтСУ розуміє важливість цього питання і застосовує практику фіксації вручення кореспонденції.** Моніторингова група відвідала єдину в Україні колонію для людей з інвалідністю — Софіївську виправну колонію № 45 у Дніпропетровській області — 7 листопада 2013 року. Цей візит — навчальний, в якості завершального етапу курсу «Моніторинг дотримання прав людини в місцях несвободи», який проходить у рамках програми «Розуміємо права людини» за підтримки Посольства Швейцарії в Україні.

Начальник установи Халавка Володимир Ігоревич пояснив, що для того, щоб жоден засуджений не міг поскаржитися на те, що його кореспонденція не була відправлена, або відправлена з порушенням термінів, щотижня в колонії веде прийом відповідальний співробітник СВК № 45. Засуджений приходиться на прийом, особисто в руки віддає скаргу в запечатаному конверті, а співробітник вносить дані в журнал і повідомляє відразу реєстраційний номер. Вважаємо, що таку практику було б корисно запровадити й в інших закладах ДПтСУ як тимчасове вирішення проблеми реалізації права ув'язнених на безперешкодну відправку кореспонденції.

## 6. РЕКОМЕНДАЦІЇ

### 6.1. Верховній Раді України

1. Прийняти проект закону № 3200 від 05.09.2013 внесений народними депутатами Луценко І. С., Кожем'якіним А. А. та Петренко П. Д.;
2. Суттєво доопрацювати проект Закону України «Про пробацію»;
3. Прийняти закон, яким внести зміни до Кримінального кодексу України, запровадивши механізм умовно-дострокового звільнення осіб, засуджених до довічного позбавлення волі, як цього вимагають відповідні рекомендації Ради Європи;
4. Удосконалити процедуру перегляду вироків, які набрали законної сили, у разі постановлення ЄСПЛ рішення про процесуальні порушення під час ведення досудового розслідування з метою забезпечення права на справедливий суд;
5. Завершити процес підпорядкування ДПтСУ Міністерству юстиції, як про це йдеться в Резолюції ПАРЕ № 1466 (2005);
6. Змінити чинне законодавство, яке регулює помилування осіб, довічно позбавлених волі, а також передбачити механізм їх умовно дострокового звільнення (рекомендація стосується також Президента України, указом якого затверджено порядок помилування);
7. Визначити процесуальним законодавством різних галузей судочинства порядок безпосередньої участі у судовому засіданні осіб, які відбувають покарання, та щодо яких обрано запобіжний захід у виді тримання під вартою, як це необхідно з огляду на рішення Конституційного Суду України за поданням громадянина Трояна А. П. від 12.04.2012 № 9-рп/2012.

### 6.2. Кабінету міністрів України

8. Перерозподілити кошти у Державній цільовій програмі реформування Державної кримінально-виконавчої служби на 2013–2017 роки з огляду на пріоритет прав людини, а не міркування безпеки та бажання отримання доходу в УВП.

### 6.3. Міністерству юстиції України (рекомендації стосуються також ДПтСУ)

9. Припинити практику пришивдшеної та неякісної нормотворчої діяльності, здійснювати громадське обговорення проектів нормативних актів, що стосуються прав людини, та належним чином враховувати зауваження науковців до них;

10. Скасувати Правила внутрішнього розпорядку в СІЗО (Наказ від 18.03.2013 № 460/5) та розробити нові з урахуванням висловлених зауважень спеціалістів;

11. Провести широке та достатньо тривале обговорення з громадськістю щодо проекту Правил внутрішнього розпорядку в УВП та врахувати зауваження з приводу порушень цим документом стандартів прав людини;

12. Переглянути та змінити Наказ № 2300/5 «Про організацію соціально-виховної та психологічної роботи із засудженими» з урахуванням висловлених зауважень;

13. Переглянути та змінити Наказ № 1325/5 від 03.07. 2013 «Про затвердження Положення про територіальне (міжрегіональне) воєнізоване формування Державної кримінально-виконавчої служби України»;

14. Започаткувати обговорення та впровадження у нормативну базу і на практиці ідеї «недоторканності» вихідної кореспонденції за допомогою залучення сервісу соціальних працівників або Укрпошти;

15. Розробити, обговорити та впровадити у нормативну базу і на практиці концепцію «недоторканності» вихідної кореспонденції за допомогою залучення сервісу соціальних працівників або Укрпошти;

16. Переглянути норми речового забезпечення засуджених з метою приведення їх у відповідність із міжнародними стандартами та з урахуванням зауважень минулорічної доповіді;

#### **6.4. Державній пенітенціарній службі України та всім іншим органам, яких це стосується**

17. Змінити політику пріоритетності господарської діяльності підприємств підконтрольних установ з метою отримання прибутку та врахувати вимоги Європейських в'язничних правил з приводу цілей виробництв пенітенціарних установ;

18. Виконати вимоги доповідей Європейського комітету з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню та врахувати всі його негативні зауваження стосовно взаємної співпраці;

19. Ретельно повторно проаналізувати, врахувати та виконати усі вимоги Комітету за результатами візиту в Україну 2012 році;

20. Розробити підзаконний нормативний акт, що врегулює питання виконання рішень ЄСПЛ та рекомендацій КЗК, що виникають як на рівні ДПтСУ, територіальних органів, так і на рівні окремих установ, що їй підпорядковані;

21. Створити окремий підрозділ у ДПтСУ, який би відповідав за належне виконання рішень ЄСПЛ та рекомендацій КЗК;

22. Підвищити оперативність та якість відомчої нормотворчості, спрямованої на втілення цих рішень та рекомендацій з широким залученням громадськості;

23. Забезпечити вільний доступ на сайті ДПтСУ до всієї інформації та документів, в яких вона міститься, щодо виконання рекомендацій КЗК та рішень ЄСПЛ;

24. Звільнити працівників, за вини яких було порушено Європейську конвенцію про захист прав та основоположних свобод, що було встановлено рішеннями ЄСПЛ, зокрема, рішенням «*Карабет та інші проти України*»;

25. Розробляти звіти про заходи, спрямовані на виконання рекомендацій чи положень, що містяться у цих міжнародних стандартах, із обґрунтуванням невиконання окремих вимог та перешкод, що до цього призводять, та публікувати їх у відкритому доступі;

26. Припинити практику формального обговорення проектів нормативних актів із громадськістю, натомість започаткувати процедуру із написання запитів до профільних та зацікавлених громадських організацій для надання ними відповідних пропозицій та налагодити прозору процедуру обговорення цих проектів на сайті відомства;

27. Провести комплексний аналіз чинного кримінального і кримінально-виконавчого законодавства та практики їх застосування на відповідність міжнародним стандартам;

28. Скасувати положення чинних нормативно-правових актів ДПтСУ, які порушують права людини;

29. Розробити та запровадити механізми та процедури ефективного та швидкого реагування на повідомлення про ймовірні порушення прав людини в установах виконання покарань у співпраці з провідними правозахисними організаціями;

30. Удосконалити механізми та процедури проведення відвідувань установ виконання покарань у відповідності до Факультативного протоколу до Конвенції ООН проти катувань;

31. Впровадити реально діючу систему подання скарг, припинити практику покарання засуджених за спроби оскаржувати дії адміністрації установ;

32. Закріпити вичерпний перелік порушень режиму, за які застосовуються дисциплінарні стягнення;

33. Ретельно перевіряти всі випадки можливих корупційних діянь з боку працівників системи, публічно висловлювати позицію відомства щодо випадків корупції, які підтвердились;

34. Впроваджувати дослідницькі програми і проекти, в тому числі проекти громадських правозахисних організацій, щодо дотримання прав ув'язнених та кримінально-виконавчої системи в цілому;

35. Покращити інформування суспільства про діяльність органів та установ системи виконання покарань;

36. Перепідпорядкувати медичні служби ДПтСУ Міністерству охорони здоров'я;

37. Забезпечити в закладах ДПтСУ реалізацію конфіденційної зустрічі з адвокатом;

38. Переглянути положення Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України, що стосуються пріоритетів самозабезпечення установ виконання покарань, як складової політики залучення засуджених до суспільно корисної праці;

39. Переглянути умови тримання засуджених в дисциплінарних ізоляторах установ виконання покарань та привести їх у відповідність до вимог Європейського комітету з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню у доповідях українському уряду;

40. Органам та установам виконання покарань активно залучати для допомоги засудженим у вирішенні проблеми побутового влаштування та інших проблем ресурс спостережних комісій та громадських організацій;

41. Повністю змінити керівництво Олексіївської виправної колонії № 25 управління ДПтС в Харківській області.

---

---

## ЗМІСТ

ВІД УКЛАДАЧІВ .....	3
---------------------	---

### *Розділ I. ГРОМАДСЬКА ОЦІНКА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ПРАВ ЛЮДИНИ*

ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД СТАНУ З ПРАВАМИ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ В 2013 р. ....	7
---	---

ПОЛІТИЧНІ ПЕРЕСЛІДУВАННЯ .....	13
--------------------------------	----

Справа захисника прав найманих працівників Юрія Косарева .....	16
--	----

Справа «Васильківських терористів» Ігоря Мосійчука, Сергія Бевза, Володимира Шпари .....	18
---	----

Справа «Промислових шпигунів» Олексія Рудя, Сергія Чичотки, Володимира Чумакова .....	20
--	----

Справа учасника мовного майдану Віталія Грузинова .....	22
---	----

Справа Віталія Применка .....	22
-------------------------------	----

Справа трафаретчиків «Із простреленим Януковичем» Володимира Никоненка, Олександра Кірноса .....	23
---	----

Справа захисників Броварського парку Миколи Смірнова, Руслана Ткаченко, Олега Шевчука .....	24
--	----

Справа учасників мирного протесту під Міжигір'ям .....	26
--	----

Справа організатора «Врадіївської ходи» Василя Любарця .....	26
--	----

Справа учасників протесту проти нелегітимної Київської міської ради .....	27
---	----

Справа Раїси Радченко .....	27
-----------------------------	----

Справа «В'язнів Банкової» .....	28
---------------------------------	----

СЛУЖБА БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ТА ПРАВА ЛЮДИНИ (ОКРЕМІ АСПЕКТИ) .....	31
---	----

Деякі загальні проблеми .....	31
-------------------------------	----

Діяльність СБУ, яка стосується прав людини .....	33
--	----

Інформаційна безпека .....	37
----------------------------	----

Боротьба з тероризмом .....	41
-----------------------------	----

МВС УКРАЇНИ ТА ПРАВА ЛЮДИНИ .....	43
-----------------------------------	----

Відмова від реформування .....	43
--------------------------------	----

Мілітаризована модель діяльності .....	44
--	----

Непрозорість фінансової діяльності .....	46
--	----

Непідзвітність громадянському суспільству .....	47
---	----

Корупція серед особового складу ОВС .....	48
Ужгородські «тітушки» побили журналістів в будівлі міськради .....	51
«Тітушки» жорстоко побили активістів «Батьківщини» та «Свободи»: міліція навіть не намагалася їх затримати .....	51
Рекомендації .....	52
<b>УКРАЇНСЬКИЙ КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС У 2013: СПОДІВАННЯ VS РЕАЛЬНІ МОЖЛИВОСТІ .....</b>	<b>55</b>
Загальні підходи.....	55
Преамбула і засади конституційного ладу .....	58
Права, свободи та обов'язки людини.....	60
Академічна свобода.....	62
Безпосереднє народовладдя .....	66
Парламент (Верховна Рада України).....	67
Президент України.....	68
Кабінет міністрів України, інші органи виконавчої влади .....	69
Судова влада, Прокуратура .....	69
Територіальний устрій, Автономна Республіка Крим, місцеве самоврядування.....	71
Конституційний Суд України .....	71
P. S. ....	72

## *Розділ II. ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД*

I. ПРАВО НА ЖИТТЯ.....	75
1. Здійснення державою заходів щодо охорони життя осіб, що перебувають під її контролем.....	75
2. Застосування насильства з боку агентів держави .....	79
3. Здійснення державою загальних заходів щодо охорони життя.....	83
4. Обов'язок держави забезпечити ефективне розслідування позбавлення життя .....	87
5. Зникнення осіб .....	89
6. Рекомендації .....	90
II. ЗАХИСТ ВІД КАТУВАНЬ ТА ІНШИХ ВИДІВ ПОГАНОВОГО ПОВОДЖЕННЯ .....	91
1. Випадки жорстокого поведіння у 2013 році .....	92
1.1. Застосування сили щодо мирних демонстрантів.....	92
1.2. Побиття затриманих.....	94
1.3. Побиття особи під вартою у СІЗО.....	95
1.4. Побиття ув'язнених та засуджених у виправних установах.....	96
1.5. Побиття журналістів.....	97
2. Законодавство.....	97
3. Щодо «антитерористичного» підрозділу .....	101
4. Щодо розслідувань органами прокуратури.....	101
5. Практика національних судів.....	103
5.1. Судова практика притягнення до відповідальності правоохоронців.....	103



---

6. Практика Європейського суду.....	105
7. Щодо національного превентивного механізму .....	108
8. Рекомендації .....	109
<b>III. ПРАВО НА СВОБОДУ .....</b>	<b>111</b>
1. Регулювання затримання осіб у новому Кримінальному Процесуальному Кодексі .....	111
2. Рішення Європейського суду з прав людини проти України щодо порушення статті 5 Конвенції з прав людини та основоположних свобод.....	114
2.1. Безпідставне затримання та взяття під варту.....	114
2.2. Використання позбавлення свободи для нелегітимної мети .....	116
2.3. Незареєстроване затримання .....	116
2.4. Необґрунтоване призначення адміністративного арешту в якості адміністративного стягнення.....	117
2.5. Незаконне затримання учасників Євромайдану .....	117
2.6. Необґрунтованість подовження тримання під вартою.....	117
2.7. Відсутність затриманого під час розгляду питання про тримання під вартою .....	119
2.8. Порушення права на перегляд без зволікання законності затримання.....	120
2.9. Порушення права потерпілого від незаконного арешту або тримання під вартою на відшкодування.....	120
2.10. Реалізація положень КПК (2012 р.), що стосуються права на свободу .....	120
2.11. Окремі результати впровадження нового КПК.....	122
2.12. Тримання під вартою з метою екстрадиції. Судовий перегляд у процесі екстрадиції.....	123
3. Рекомендації.....	125
<b>IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД: НЕКРИМІНАЛЬНІ АСПЕКТИ.....</b>	<b>126</b>
1. Конституційний етап судової реформи .....	126
2. Суддівське самоврядування: на службі інтересів політичної влади.....	127
3. Верховний суд: контроль встановлено .....	128
4. Доступ до правосуддя.....	130
5. Ситуація із добором суддів та притягненням їх до відповідальності .....	131
6. Політично кероване правосуддя .....	132
7. Рекомендації.....	133
<b>V. ПРАВО НА ПРИВАТНІСТЬ .....</b>	<b>135</b>
1. Негласний обшук, зовнішнє спостереження, відеокамери в громадських місцях, прослуховування телефонів .....	135
2. Захист персональних даних та ідентифікаційні документи.....	138
3. Тілесний аспект права на приватність .....	146
4. Рекомендації .....	149
<b>VI. СВОБОДА ДУМКИ, СОВІСТІ ТА РЕЛІГІЇ.....</b>	<b>151</b>
1. Загальний огляд.....	151
2. Свобода сповідувати релігію чи вірування .....	153
2.1. Створення та діяльність релігійних організацій .....	153
2.2. Організація й проведення релігійних мирних зібрань .....	158
2.3. Права іноземців та осіб без громадянства .....	159

---

2.4. Соціальна та благодійна діяльність релігійних організацій.....	160
3. Держава та релігійні організації: принцип неототожнення та нейтральності....	161
4. Право батьків на релігійну освіту дітей та принцип нейтральності держави.....	164
5. Альтернативна служба.....	167
6. Рекомендації.....	168
<b>VII. СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ.....</b>	<b>170</b>
1. Статистичні дані.....	170
2. Загальний огляд.....	170
3. Свобода слова та законодавчі ініціативи.....	171
4. Порушення права на вираження поглядів.....	173
5. Порушення прав журналістів і ЗМІ.....	175
6. Судова практика.....	179
7. Практика застосування статті 171.....	181
8. Рекомендації.....	182
<b>VIII. СВОБОДА МИРНИХ ЗІБРАНЬ.....</b>	<b>183</b>
1. Вступ.....	183
2. Статистичні дані.....	184
3. Обмеження права на мирні зібрання органами місцевої влади.....	184
3.1. Місцеві нормативні акти про порядок організації і проведення мирних зібрань.....	184
3.2. Неправомірне втручання органів місцевого самоврядування.....	185
3.3. Комунікація з органами прокуратури про скасування місцевих порядків.....	186
3.4. Реакція Верховної Ради.....	187
4. Судові заборони мирних зібрань.....	187
4.1. Адміністративні арешти по статті КУпАП 185-1.....	188
4.2. Підстави судових заборон мирних зібрань.....	188
4.3. Спеціальні випадки.....	190
4.4. Порушення свободи мирних зібрань під час Євромайдану.....	191
5. Порушення свободи мирних зібрань органами внутрішніх справ.....	192
5.1. «Одиночні протести».....	192
5.2. Залучення працівників ОВС без форменного одягу.....	193
5.3. Безпідставне припинення працівниками ОВС проведення мирних зібрань та затримання його учасників.....	193
5.4. Невтручання працівників ОВС в протиправні дії під час мирних зібрань.....	194
5.5. Застосування сили проти учасників Євромайдану.....	194
6. «Санкціоновані» та «несанкціоновані» масові заходи.....	195
7. Рекомендації.....	196
<b>IX. СВОБОДА ОБ'ЄДНАНЬ (АСОЦІАЦІЙ).....</b>	<b>198</b>
1. Загальний огляд.....	198
2. Створення та діяльність об'єднань.....	199
3. Перевірки діяльності, тимчасова заборона видів діяльності та ліквідація громадських об'єднань.....	203
4. Рекомендації.....	203

---

X. СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ ТА ВИБОРУ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ.....	205
1. Загальний огляд.....	205
2. Система реєстрації та документування осіб.....	207
3. Документування та реєстрація бездомних осіб .....	210
4. Рекомендації .....	212
XI. ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ.....	214
Висновки .....	222
Рекомендації .....	223
XII. ОГЛЯД ДОТРИМАННЯ ПРАВ ГРОМАДЯН НА ВІЛЬНІ ВИБОРИ ТА УЧАСТЬ У РЕФЕРЕНДУМАХ.....	224
1. Депутати так і не поновили права українців на проведення місцевих референдумів, а суди блокують можливість проводити всеукраїнські референдуми .....	225
2. Народні депутати відмовляються призначати позачергові місцеві вибори.....	226
3. Тимчасова слідча комісія з розслідування порушень на виборах не виконала поставлених завдань .....	226
4. Правоохоронці проігнорували належне розслідування повідомлень про порушення .....	227
5. Місцеві вибори: ситуація із дотриманням прав виборців не покращилася.....	228
6. Проміжні та повторні вибори народних депутатів в шести округах.....	229
6.1. Виборчі комісії .....	229
6.2. Вплив судів .....	230
6.3. Підкуп виборців як прояв виборчої корупції, набув надзвичайно широких масштабів .....	231
6.4. Голосування та підрахунок голосів .....	232
7. Висновки та рекомендації .....	233
XIII. ПРАВО ВЛАСНОСТІ.....	235
1. Загальний огляд.....	235
2. Гарантії права власності .....	236
2.1. Державна реєстрація прав власності на нерухоме майно.....	236
2.2. Гарантії судового захисту права власності .....	239
2.3. Невиконання рішень суддів, що захищають власність .....	240
2.4. Проблеми у реалізації гарантій права власності у сфері будівництва.....	242
3. Діяльність органів влади щодо обмеження права власності.....	244
3.1. Викуп земельних ділянок приватної власності для суспільних потреб .....	244
3.2. Мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення.....	248
3.3. Порушення прав власності органами внутрішніх справ .....	250
4. Рекомендації.....	252
XIV. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРАВА.....	253
1. Загальний огляд.....	253
2. Право на достатній життєвий рівень .....	254
2.1. Гарантії права на достатній життєвий рівень.....	254
2.2. Якість і безпека харчових продуктів .....	256

2.3. Забезпечення належної якості води .....	258
2.4. Здійснення права на достатнє житло.....	260
3. Право на соціальний захист.....	265
3.1. Система соціального захисту та соціального забезпечення .....	265
3.2. Гарантії соціального забезпечення осіб похилого віку.....	268
4. Рекомендації.....	272
XV. ПРАВО НА ПРАЦЮ .....	274
1. Загальний огляд .....	274
2. Гарантування зайнятості .....	275
3. Забезпечення гідних умов праці.....	276
4. Забезпечення гарантій безпеки праці.....	281
5. Державний контроль за дотриманням трудових прав.....	283
6. Захист трудових прав працівників-мігрантів.....	284
7. Забезпечення прав професійних спілок .....	287
8. Рекомендації.....	289
XVI. ПРАВО НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ В 2013 р. ....	291
1. Негайна потреба нової медичної реформи.....	291
2. Демографічна ситуація та дитяча смертність.....	292
3. Фінансування системи охорони здоров'я.....	292
3.1. Відсутність впровадження змішаної системи фінансування системи охорони здоров'я шляхом впровадження загальнодержавного обов'язкового медичного страхування .....	293
3.2. Скарги від населення про погіршення доступу до медичної допомоги у зв'язку із впровадженням медичної реформи в Україні.....	294
3.3. Шляхи впровадження медичної реформи викликають спротив з боку населення та медичних працівників у пілотних регіонах, що обумовлено купою об'єктивних та суб'єктивних факторів.....	296
3.4. Інформаційна підтримка реформи залишається на низькому рівні .....	296
3.5. Наполегливе впровадження інституту сімейних лікарів викликає сумнів.....	297
3.6. Який лікар потрібен? Кадрові питання.....	297
3.7. Екстрена медична допомога не виконує свої функції з причини браку коштів на ліки та втрачає кваліфікованих медичних працівників.....	298
3.8. У зв'язку з «реформою» деякі центри екстреної медичної допомоги працюють взагалі без використання наркотичних та психотропних лікарських засобів.....	299
3.9. Руйнування системи профілактичної медицини на виробництві .....	300
3.10. Потреба у першочергових змінах у чинному законодавстві України.....	301
3.11. План реформи медичного обслуговування не виконано .....	301
4. Рекомендації.....	303
4.1. Верховній Раді України .....	303
4.2. Міністерству охорони здоров'я .....	303
4.3. Громадським організаціям .....	304

---

XVII. СУДОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВА НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я .....	305
1. Кількість випадків притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які вчинили злочини у сфері захисту прав пацієнтів, продовжує залишатися незначною .....	305
2. Наявність випадків притягнення до кримінальної відповідальності за фактом порушення прав на медичну допомогу осіб, які не є медичними працівниками.....	307
3. Нестала практика стосовно визначення суми відшкодування моральної шкоди у медичних справах.....	309
4. Відсутність сталої практики стосовно визначення відповідача у «медичних» справах .....	310
5. Неоднозначне трактування судами поняття «моральної шкоди» .....	311
6. Позитивним аспектом є посилення у рішеннях судів на клінічні протоколи надання медичної допомоги як на джерела права, в яких зазначені механізми та стандарти надання такої допомоги.....	312
7. Практика Європейського суду з прав людини за 2013 рік щодо захисту прав пацієнтів у справах проти України.....	312
8. Рекомендації .....	315
XVIII. ПРАВА ЛЮДЕЙ З ІНВАЛІДНІСТЮ.....	316
1. Деякі загальні дані .....	316
2. Проблема архітектурної доступності .....	318
3. Проблема доступності судів .....	319
4. Проблема доступності транспортної та вуличної інфраструктури.....	321
5. Проблема інформаційної доступності.....	323
6. Фінансування заходів, спрямованих на реалізацію прав людей з інвалідністю .....	324
7. Дотримання виборчих прав людей з інвалідністю.....	325
8. Трудові права людей з інвалідністю .....	327
9. Право на освіту.....	328
10. Рекомендації.....	331
XIX. ЕКОЛОГІЧНІ ПРАВА .....	334
1. Право на безпечне довкілля .....	334
2. Право доступу до екологічної інформації.....	336
3. Право участі в прийнятті рішень з питань, що стосуються довкілля.....	337
4. Право доступу до правосуддя з питань, що стосуються довкілля .....	338
5. Нормативно-правові акти у сфері екополітики та захисту екологічних прав, зареєстровані та прийняті впродовж 2013 року .....	340
6. Оцінка дотримання міжнародних природоохоронних угод.....	341
6.1. Оргуська конвенція.....	341
6.2. Конвенція ЕСПО .....	342
6.3. Рамкова конвенція ООН із зміни клімату .....	343
6.4. Питання екологічної безпеки у контексті головування України в ОБСЄ ...	343
6.5. Реалізація екологічної складової «порядку денного асоціації Україна-ЄС» .....	344

---

XX. ПРАВА ЖІНОК ТА ҐЕНДЕРНА РІВНІСТЬ .....	346
1. Інституційний механізм, законодавчі ініціативи та нормативно-правове забезпечення.....	347
2. Реалізація принципу рівних прав та можливостей жінок і чоловіків в сфері зайнятості.....	351
3. Ґендерні стереотипи .....	354
4. Порушення прав чоловіків в сімейній сфері.....	354
5. Охорона здоров'я .....	354
6. Ґендерна освіта .....	355
7. Захист від дискримінації .....	356
8. Моніторинг .....	357
9. Висновки .....	357
10. Рекомендації.....	358
XXI. ПРАВА ДИТИНИ .....	359
1. Загальний огляд.....	359
2. Право дітей на участь в процесі прийняття рішень .....	360
3. Розвиток законодавства .....	362
4. Право дітей на справедливе правосуддя та розвиток ювенальної юстиції .....	363
5. Торгівля дітьми та право на свободу від сексуальної експлуатації та сексуального насильства.....	364
6. Дитяча праця.....	365
7. Освіта, в т. ч. дошкільна та позашкільна .....	365
8. Інклюзивна освіта .....	367
9. Право дітей на оздоровлення та відпочинок.....	368
10. Право дітей на заняття спортом.....	369
11. Право дітей на охорону здоров'я. Заходи із створення безпечного та сприятливого середовища для розвитку дитини, збереження її здоров'я та життя .....	370
12. Рекомендації.....	372
12.1. Верховній Раді України.....	372
12.2. Кабінету міністрів України, центральним органам виконавчої влади .....	373
12.3. Верховному Суду України.....	374
12.4. Обласним, міським та районним державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування .....	374
12.5. Громадським та міжнародним організаціям, донорським структурам, науковим та науково-дослідним центрам .....	375
XXII. ҐЕНДЕРНА ДИСКРИМІНАЦІЯ ТА НАСИЛЬСТВО ЩОДО ЖІНОК.....	376
Рекомендації .....	380
XXIII. ТОРГІВЛЯ ЛЮДЬМИ ТА ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ.....	382
1. Загальний стан ситуації. Статистика. Тенденції .....	382
2. Міжнародний контекст діяльності з протидії торгівлі людьми.....	382
3. Діяльність держави з протидії торгівлі людьми .....	385
4. Моніторингова діяльність .....	388
5. Стандартизація послуг у сфері протидії торгівлі людьми .....	389

---

6. Превентивна робота.....	390
7. Питання надання статусу особи, постраждалої від торгівлі людьми .....	390
8. Рекомендації.....	392
<b>XXIV. ПРАВА ІНОЗЕМЦІВ.....</b>	<b>394</b>
1. Нормативно-правове врегулювання імміграційних процесів у 2013 році.....	394
1.1. Постанова КМ від 13.03.2013 № 185 «Деякі питання виконання закону України «про єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» .....	394
1.2. Наказ ДМС України від 11.03.2013 № 48 «Про затвердження інформаційних та технологічних карток надання адміністративних послуг ДМС.....	395
1.3. Постанова КМ від 27.05.2013 № 437 «Питання видачі, продовження дії та анулювання дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства».....	400
2. Діяльність ДМС в контексті дотримання прав іноземців .....	402
3. Діяльність МВС у контексті дотримання прав іммігрантів .....	409
4. Права біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту.....	410
5. Рекомендації.....	415
<b>XXV. ПРАВА ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ.....</b>	<b>416</b>
1. Деякі загальні проблеми.....	416
2. Гідність .....	417
3. Демілітаризація та модернізація військової правоохоронної сфери.....	419
4. Призов на строкову службу чи контрактна армія.....	422
5. Рекомендації.....	426
<b>XXVI. ПРАВА В'ЯЗНІВ .....</b>	<b>427</b>
1. Деякі загальні дані .....	427
2. Законодавство .....	428
3. Каткування та жорстоке поводження в УВП .....	428
4. Майже 10% вироків викликають розумний сумнів щодо їх справедливості.....	440
5. Право на кореспонденцію .....	443
6. Рекомендації.....	444
6.1. Верховній раді України.....	444
6.2. Кабінету міністрів України .....	444
6.3. Міністерству юстиції України (рекомендації стосуються також ДПтСУ).....	444
6.4. Державній пенітенціарній службі України та всім іншим органам, яких це стосується .....	445

*Наукове видання*

## **ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2013**

**ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ**

ISBN 617-587-122-5



Відповідальний за випуск *Євген Захаров*  
Редактор *Євген Захаров*  
Комп'ютерна верстка *Олег Мірошніченко*

Підписано до друку 02.04.2014  
Формат 60×84 1/8. Папір офсетний. Гарнітура Cambria  
Друк офсетний. Умов. друк. арк. 43,45. Умов. фарб.-від. 47,73  
Умов.-вид. арк. 44,95. Наклад 1500 прим.

Українська Гельсінська спілка з прав людини  
04071, Київ, вул. Фролівська, 3/34, 3-й поверх  
<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>