
ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2012



**ДОПОВІДЬ
ПРАВОЗАХИСНИХ
ОРГАНІЗАЦІЙ**

УКРАЇНЬСЬКА ГЕЛЬСІНЬСЬКА СПІЛКА З ПРАВ ЛЮДИНИ
ХАРКІВ
«ПРАВА ЛЮДИНИ»
2013

ББК 67.9(4УКР)
П68

При оформленні обкладинки використано
скульптуру Алекса Савранського «Равлик на схилі»
(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 — 2012. Доповідь правозахисних організацій. /
П 68 За ред. Є. Ю. Захарова. / Українська Гельсінська спілка з прав людини. — Харків:
Права людини, 2013. — 560 с.

ISBN 978-617-587-090-7.

У книзі розглядається стан з правами людини в Україні у 2012 р., досліджений різними правозахисними неурядовими організаціями та фахівцями у цій сфері. Кожен розділ книги містить перелік та аналіз порушень того чи іншого права в 2012 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 978-617-587-090-7

© Є. Ю. Захаров, А. П. Бущенко, упорядкування, 2013
© Українська Гельсінська спілка з прав людини, 2013
© Б. Є. Захаров, художнє оформлення, 2013

ВІД УКЛАДАЧІВ

Ця доповідь присвячена стану з правами людини і основними свободами в Україні в 2012 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 щире подяку за всебічну допомогу у створенні цієї доповіді:

Організаціям, матеріали яких були використані:

- Асоціація українських моніторів з дотримання прав людини в діяльності органів внутрішніх справ;
- ВБО «Мережа організацій, що працюють у пенітенціарній сфері»;
- Всеукраїнська громадська організація «Комітет виборців України»;
- 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);
- Міжнародна організація «Екологія-Право-Людина» (Львів);
- Міжнародний жіночий правозахисний центр «Ла Страда — Україна» (Київ);
- Національна асоціація інвалідів України (Київ);
- Релігійно-інформаційна служба України (Львів);
- Східноукраїнський центр громадських ініціатив (Луганськ);
- «Телекритика» (Київ);
- Харківський інститут соціальних досліджень;
- Херсонська обласна організація Комітету виборців України;
- Херсонський обласний фонд милосердя та здоров'я;
- Центр громадянських свобод (Київ);
- Центр правових та політичних досліджень «Дума» (Харків);
- 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 Белий, Володимир Бочаров-Туз, Наталія Бочкор, Назарій Боярський, Тамара Бугаєць, Сергій Буров, Максим Васін, Марина Говорухіна, Євген Григоренко, Андрій Діденко, Ольга Дунебабіна, Мар'яна Євсюкова, Яна Заїкіна, Інна Захарова, Наталія Зубар, Ольга Калашник, Денис Кобзін, Людмила Коваль, Людмила Ковальчук, Наталія Козаренко, Олег Левицький, Катерина Левченко, Марина Легенька, Олег Мартиненко, Олександра Матвійчук, Ірина Мидловець, Валентина Мудрик, Айгуль Муканова, Оксана Нестеренко, Наталія Охотнікова, Тетяна Печончик, Андрій Роханський, Всеволод Речицький, Тетяна Руда, Олександр Северин, Максим Середа, Олександр Степаненко, Єлізавета Степанюк, Олена Сулова, Вікторія Сюмар, Михайло Тарахало, Геннадій Токарєв, Лідія Тополевська, Руслан Тополевський, Ірина Федорович, Катерина Черепаха, Андрій Черноусов, Вадим Човган, Ельведін Чубаров, Юрій Чумак, Сергій Швець, Максим Щербатюк, Володимир Щербаченко, Володимир Яворський, Ірина Яковець.

Ця доповідь була б неможливою без сприяння і допомоги Марини Висоцької, Леся Герасимчука, Володимира Деркачова, Марини Дмитрієвої, Бориса Захарова, Галини Койнаш, Олега Мірошніченка, Дар'ї Рублінецької, Олександра Савранського, Віталія Свяцького, Віктора Столяренка, Іраїди Фесенко, 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 2012 р.¹

У 2005–2009 роках ми відзначали позитивні наміри держави щодо прав людини, проте відповідна державна політика була неефективною, безсистемною та хаотичною. В 2010–2011 роках ми були змушені констатувати, що ця політика взагалі відсутня: права людини не були пріоритетом для керівництва держави, а порушень прав людини та основоположних свобод ставало все більше і більше. В 2012 році політика держави в цій сфері дещо змінилася, і ситуація з правами людини стала строкатою і мозаїчною. Спостерігалися позитивні, іноді успішні, дії органів влади в окремих сферах, спрямовані на здійснення українцями своїх прав, проте в інших сферах змін на краще або не відбувалося, або, навпаки, результати зусиль призвели до ще більших порушень.

ОСОБЛИВОСТІ

Причинами зміни політики був страх отримати санкції від міжнародних інститутів та опинитися в повній міжнародній ізоляції, а також необхідність продемонструвати успіхи держави перед парламентськими виборами. Проте 2012 рік повною мірою виявив головну особливість цієї політики — намагатися виконати усі рекомендації міжнародних інституцій, які не зазіхають на владу українського керівництва, та ігнорувати ті, які загрожують цій владі.

26 січня Парламентська асамблея Ради Європи (ПАРЄ) ухвалила резолюцію щодо функціонування демократичних інституцій в Україні², в якій ПАРЄ висловила занепокоєність судовими процесами над колишніми урядовцями, піддала критиці принципи функціонування судової та правоохоронної системи, представила свої зауваження до нового виборчого закону та передбачила можливість застосування санкцій до України, якщо вона не виконуватиме зазначені вимоги. Резолюція містила вимогу звільнити опозиційних політиків і забезпечити їм безперешкодну участь у майбутніх парламентських виборах, реформувати судову та правоохоронну систему, зокрема, ухвалити, нарешті, новий Кримінальний процесуальний кодекс (КПК), зменшити прохідний бар'єр та скасувати заборону на участь у виборах блоків.

¹ Підготовлено Євгеном Захаровим, головою правління УГСПЛ, директором ХПГ.

² Див. Український переклад резолюції: <http://khpg.org/index.php?id=1327667167>

Вочевидь, угода про асоціацію з ЄС, якої так прагне українська влада, неможлива без виконання вимог і рекомендацій ПАРЕ. І вже 1 лютого Президент створив робочу групу для виконання резолюції ПАРЕ. Деякі рекомендації були таки виконані. Проте керівництво держави не може зрозуміти, що, незважаючи на будь-які успіхи, Захід не пробачить їм політично вмотивованих кримінальних справ проти політичних опонентів, які, за висновками численних міжнародних та національних експертів, не вчиняли кримінально караних діянь. Поки Юлія Тимошенко та Юрій Луценко ув'язнені, про нашу євроінтеграцію можна забути. Скоріше слід думати про санкції.

ЛОЖКА МЕДУ

Все ж таки, які успіхи щодо прав людини мала держава цього року? Безсумнівним позитивом було ухвалення нового КПК, який, незважаючи на численні недоліки, виявився значно кращим, ніж можна було очікувати, та деяких інших законів — про адвокатуру, про громадські об'єднання. Були намагання виконати рекомендації ПАРЕ стосовно здійснення свободи мирних зібрань, яка масово порушувалася в Україні в 2012 р., за рахунок розробки за участю громадських експертів якісного законопроекту, але його поки що не вдалося ухвалити. Розгортається система безоплатної правової допомоги, створюються регіональні центри, які почнуть працювати з 1 січня 2013 року. Правда, виділених бюджетом коштів вистачить тільки на 4 місяці, а що далі? Генеральний прокурор неодноразово заявляв протягом 2012 року про необхідність боротьби з катуваннями, цього року було покарано більше правоохоронців за ці злочини, ніж в 2010–2011 рр. Обрання молодого енергійного та прогресивного омбудсмена, який розмовляє із західними людьми однією мовою, також можна вважати позитивним кроком для прав людини. У взаємодії з громадськістю Валерія Лутковська успішно почала будувати національні превентивні механізми запобігання катуванням та поганому поведженню, механізми парламентського контролю за доступом до інформації та захистом персональних даних, надавати рекомендації парламенту щодо законопроектів, які стосуються прав людини, деякі з яких були враховані.

Інші успішні дії держави щодо прав людини в 2012 році не проглядаються.

БОЧКА ДЬОГТЮ

Всюди, де керівництво держави вбачало загрозу своїй владі або економічним інтересам, воно давало жорстку відсіч тим, хто, на її думку, заважав їй. У 2012 році продовжувалося і навіть подеколи посилювалося використання прокуратури, МВС, СБУ, податкових органів як інструментів для репресій проти опозиції та громадських рухів. Продовжувала залишатися цілком залежною судова система: контроль над су-

дами є ключовою умовою збереження влади. Про повагу до правосуддя годі й говорити. Жодна рекомендація ПАРЄ щодо судової реформи не виконана.

Кожного разу, коли виникала колізія між економічними інтересами владної верхівки і правами людини, владні інтереси перемагали. Усі «реформи» — податкова, пенсійна, медична, адміністративна тощо — а також багато які поточні дії державних органів (скорочення мережі медичних, освітніх та культурних установ, автобусних маршрутів, місцевих та швидких поїздів тощо) спрямовані на зменшення дефіциту бюджету за рахунок коштів населення й ігнорують права людини. Наслідком стає зростання бідності та соціальної нерівності, що виглядає особливо огидно на тлі шаленого росту політичної корупції та корупції вищих посадових осіб держави, розкрадання або використання не за призначенням коштів з бюджету. Поряд з цим позірною боротьба з корупцією у вигляді вибіркового кримінального переслідування насправді тільки підсилює корупцію.

Придушення бізнесу, встановлення кримінальної системи відносин між бізнесом та владою «по поняттям» вбиває ринок, конкуренцію, свободу підприємництва і робить примарним право власності. Це змушувало до переводу бізнесу в інші країни або просто до його закриття. Усе це плюс податкова реформа, за оцінками соціологів, привело до зменшення вдвічі кількості українців, яких можна віднести до середнього класу.

Пенсійна реформа не збільшила, а зменшила пенсійні виплати, не зменшила, а збільшила дефіцит Пенсійного фонду (в 2012 році — на 7 млрд. грн.³), нарешті, вона так і лишилася несправедливою, зокрема, спецпенсії так і не були ліквідовані.

Несправедливою є й система соціального забезпечення, розмір різних видів якої визначається Кабінетом міністрів, виходячи із коштів, які є в бюджеті. Отже, розмір соціальних виплат «чорнобильців», «афганців», інвалідів та ветеранів війни, одиноких матерів та інших категорій населення повністю залежать від волі Кабміну. При цьому норми відповідних законів про соціальні гарантії ніхто не скасовував, вони залишаються чинними!

Медична реформа фактично спрямована і проти хворих, і проти лікарів. У сільській місцевості експериментальних областей, де її провели, люди, особливо похилого віку, часто просто не можуть дістатися до лікарень, які тепер розміщені іноді більше, ніж за сотню кілометрів. Лікарі-спеціалісти, які у великій кількості втрачають роботу внаслідок ліквідації їхніх медичних установ мають перевчитися за 6 місяців (в якій ще країні для отримання кваліфікації педіатра достатньо 6 місяців?!) та працевлаштуватися на посади лікарів загальної практики — сімейної медицини, і при цьому починаєти з нижчої категорії.

Ідея економії дефіциту бюджету за рахунок самозабезпечення бюджетників дійшла до свого логічного кінця в концепції реформування кримінально-виконавчої системи, яка передбачає, що установи виконання покарань будуть самі дбати про себе і заробляти на своє існування. І це при тому, що 50% засуджених не працюють: держава не в змозі надати їм роботу.

³ Пенсійна реформа провалена — Павло Розенко http://siver.com.ua/news/pensijna_reforma_provalena_pavlo_rozenko/2012-08-04-10612

ЗАКОНОТВОРЧИСТЬ: ПРОТИ ПРАВ ЛЮДИНИ

Адміністративну реформу запроваджують шість законопроектів, які внесені представником Президента в парламенті Юрієм Мірошниченком і ухвалені в першому читанні. Ця реформа погіршує становище інвалідів, віруючих, інших категорій населення, суттєво загрожує екологічним правам, оскільки ліквідує регіональні територіальні управління охорони навколишнього природного середовища Мінприроди, які хоч якимсь чином були запобіжником забруднення довкілля.

Яскравим прикладом законів, що порушують права людини, є ухвалені в один день закон про засади мовної політики, який було підписано Президентом, незважаючи на масові протести самих різних груп населення, і закон про здійснення державних закупівель, що виводить державні підприємства з-під обов'язкової дії тендерних процедур.

Іншим яскравим прикладом законотворчості в порушення прав людини є закон про будівництво двох енергоблоків на Хмельницькій АЕС, внесений Кабміном і ухвалений парламентом всупереч рішенням і застереженням десятків громадських слухань в населених пунктах в 30-км зоні довкола ХАЕС. Не були проведені державна екологічна експертиза ТЕО проектів добудови, консультативний референдум стосовно розміщення ядерної установки, які є обов'язковими відповідно до закону. Згідно з законом до ухвалення рішення про будівництво повинна бути проведена оцінка впливу на навколишнє середовище у транскордонному аспекті із усіма зачепленими країнами. Низка країн (Австрія, Білорусь, Польща, Словаччина, Угорщина, Молдова, Румунія) визнали, що проект будівництва може негативно вплинути на їх територію і запропонували почати двосторонні консультації з Україною. Але вони так і не отримали відповіді на свої запити відносно цього проекту. Отже, процедура участі громадськості зачеплених країн та консультації з іноземними країнами не були завершені. При цьому проект АЕС з такими реакторами розроблявся у 70-х роках, і не відповідає сучасним вимогам безпеки. Проте все можна проігнорувати, коли світить інвестиція майже 37 млрд. грн. з Росії на будівництво!

Ще один красномовний приклад — закон «Про Єдиний державний демографічний реєстр», який передбачає створення великого банку даних, що буде вміщувати персональні дані мешканців країни (перелік даних невичерпний) і використовуватися для видачі біометричних документів (їх перелік також невичерпний). Окрім закордонного паспорта біометричними стають внутрішній паспорт і посвідчення водія, і замінювати їх тепер треба буде кожні 10 років. Закон грубо порушує Конституцію, закон про захист персональних даних, право на приватність, обтяжує державний бюджет дуже дорогими технологіями, і тим не менше усі аргументи щодо неприйнятності закону не були почуті, і уся ця система буде працювати — всупереч здоровому глузду, проти інтересів українців, які будуть змушені регулярно платити великі кошти за біометричні документи і на користь приватної корпорації ЄДАПС.

Складається враження, що уся законотворчість спрямована на задоволення політичних та економічних інтересів політичної і бізнес-еліти (які, власне, майже співпадають) і проти прав та інтересів так званих «маленьких українців», у відданості яким так присягаються українські політики.

ПРОГРАНЕ МАЙБУТНЄ?

Не дивно, що, незважаючи на брудну виборчу кампанію, використання адміністративного ресурсу, підкуп виборців, інші значні порушення виборчого закону, фальсифікацію результатів на деяких округах, правляча партія фактично програла парламентські вибори: плануючи отримати більше 300 голосів, вона не могла навіть самостійно сформувати більшість, не вдаючись до тиску і політичної корупції. Усі міжнародні інституції визнали вибори непрозорими і несправедливими.

Керівництво держави має, нарешті, зрозуміти: євроінтеграція України, угода про асоціацію з ЄС несумісні з існуючою внутрішньою політикою держави, яка грубо порушує права людини та основоположні свободи. Іншого шляху, ніж євроінтеграція, владні кола України собі не уявляють. Чи здатні вони докорінним чином змінити внутрішню політику?

ПОЛІТИЧНІ ПЕРЕСЛІДУВАННЯ

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

3 жовтня 2012 року Парламентська Асамблея Ради Європи (ПАРЄ) ухвалила Резолюцію № 1900 «Дефініція політичного в'язня»², в якій дала таке визначення.

«Особу, позбавлену особистої свободи, слід вважати «політичним в'язнем» в наступних випадках:

- а. якщо позбавлення волі було здійснене в порушення однієї з основних гарантій, закріплених у Європейській Конвенції про захист прав людини (ЄКПЛ) та протоколів до неї, зокрема, свободи думки, совісті і релігії, свободи вираження поглядів та свободи інформації, свободи зборів та асоціацій;*
- б. якщо позбавлення волі було здійснене з суто політичних причин, без зв'язку з будь-яким злочином;*
- в. якщо, з політичних мотивів, тривалість тримання під вартою або його умови явно непропорційні правопорушенню, у вчиненні якого особа підозрюється або визнана винною;*
- г. якщо, з політичних мотивів, особа утримується під вартою в дискримінаційних умовах порівняно з іншими особами, або,*
- д. якщо позбавлення волі є результатом судового розгляду, яке було явно несправедливим, і це пов'язано з політичними мотивами влади.*

Особи, позбавлені особистої свободи за терористичні злочини, не вважаються політичними в'язнями у зв'язку з притягненням до суду і засудженням за такі злочини відповідно до національного законодавства та Європейської Конвенції з прав людини.

Асамблея закликає компетентні органи всіх держав-членів Ради Європи переглянути справи всіх ймовірних політичних в'язнів на підставі вищезазначених критеріїв і звільнити таких в'язнів, або, при необхідності, провести повторний судовий розгляд.»

У наведеному визначенні відсутня дефініція політичних мотивів. Говорячи про політичні переслідування українською владою, ми користуємось таким визначенням.

Політичні мотиви влади — це реально існуючі, а не формально декларовані, підстави дій (усвідомленої бездіяльності) правоохоронних та судових органів, інших суб'єктів владних повноважень, які використовуються для досягнення хоча б однієї із наступних цілей:

- а) зміцнення або утримання державними органами, фізичними або юридичними особами, групами інтересів, інститутами політичної, економічної або фінансової влади своїх позицій методами, які визнаються неприйнятними в демократичному суспільстві;*

¹ Підготовлено Євгеном Захаровим, ХПГ, та Олександром Матвійчук, Центр Громадянських Свобод.

² <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=19150&lang=EN#footnote-1630055>

- б) примусового припинення або істотної зміни характеру публічної діяльності когось;
- в) незаконного вилучення та/або перерозподілу об'єктів будь-якої форми власності на користь держави, її органів, інших, які не мають для цього законних підстав, юридичних або фізичних осіб;
- г) проведення необґрунтованих, тобто не викликаних адекватними причинами або реально існуючим рівнем загрози національних або місцевих кампаній по боротьбі зі злочинністю або окремими видами правопорушень.

ПЕРЕСЛІДУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ДІЯЧІВ

Уявляється безсумнівним, що кримінальні переслідування Юрія Луценка та Юлії Тимошенко мають політичні мотиви, а самі вони мають вважатися політичними в'язнями. Рішення Європейського суду від 3 липня у справі *Луценко проти України* фактично підтвердило це твердження і відповідність наведеному вище визначенню ПАРЄ. Європейський суд зафіксував шість різних порушень права на свободу та особисту недоторканність, яке захищається статтею 5 Європейської конвенції, та порушення державою статті 18 Конвенції у сукупності зі статтею 5: застосування норм КПК про позбавлення волі з іншими, не передбаченими КПК, цілями при ухваленні рішення про взяття під варту і подальшому утриманні під вартою. Суд не назвав цілі політичними, але це прямо впливає з аргументації Суду.

Обґрунтовуючи порушення статті 18, Суд зазначив, що, оскільки заявник був одним з лідерів опозиції, було очевидно, що його справа викличе велику увагу. Будучи звинуваченим у перевищенні службових повноважень, він мав право відповісти на них через засоби масової інформації. Європейський суд дійшов висновку, що арешт і взяття під варту було неправомірним покаранням за те, що Луценко публічно спростовував пред'явлені йому звинувачення і наполягав на своїй невинуватості. У практиці Європейського суду рішення про вину держави в зловживанні законодавством для досягнення неправомірних цілей надзвичайно рідкісні — це третє рішення в практиці Суду, хоча заяв про порушення статті 18 було більше 200. Такі порушення прав людини неприпустимі в країнах-членах Ради Європи.

Найближчим часом очікується рішення Європейського суду у справі Юлії Тимошенко щодо позбавлення її свободи 4 серпня 2011 р. Попереду й рішення Суду за заявами про порушення права на справедливий суд.

Нових політично обумовлених кримінальних справ проти політиків майже не було. Слід згадати про справу проти Арсена Авакова, керівника Харківської обласної організації партії «Батьківщина» та колишнього голови Харківської державної обласної адміністрації. Кримінальна справа була порушена 26 січня за фактом перевищення влади та службових повноважень, що спричинило тяжкі наслідки (ч. 3 ст. 365 КК України). Аваков був об'явлений в міжнародний розшук.

На місцевих виборах в жовтні 2010 року Аваков був одним з двох основних претендентів на посаду мера Харкова. Вибори виграв регіонал Геннадій Кернес, але його перевага була мізерною і супроводжувалася численними порушеннями виборчого за-

кону³. Арсен Аваков мав найбільший рейтинг серед харківських політиків і був найбільш вірогідним переможцем виборів до Верховної Ради на мажоритарному окрузі в Харкові. Кримінальне переслідування мало на меті запламувати Авакова та позбавити його можливості впливати на виборчу кампанію 2012 року.

Сама кримінальна справа виглядає дуже сумнівною. Спочатку 6 січня була відкрита кримінальна справа стосовно службових осіб Харківської обласної державної адміністрації та Головного управління Держкомзему у Харківській області за фактом незаконного відчуження земель державної власності упродовж 2009 року. Вже тоді на сайті Харківської облдержадміністрації в порушення презумпції невинуватості з'явилося повідомлення, що Аваков скоїв злочин, незаконно відчуживши 55 гектарів землі. 26 січня була порушена кримінальна справа проти Авакова, 31 січня проведений обшук в його квартирі. В той же день 31 січня винесена постанова про притягнення його як обвинуваченого і об'явлення в міжнародний розшук, а Червонозаводський районний суд обрав запобіжний захід у вигляді утримання під вартою.

В чому ж полягало перевищення влади та службових повноважень? За процедурою проект відведення земельних ділянок готується фахівцями Держкомзему, ухвалюється сесією обласної Ради народних депутатів, затверджується губернатором, після чого Держкомзем готує та видає державні акти про право власності на земельні ділянки. За заявою ТОВ «Укрскладбуд-Центр» проект відведення 55 га землі сільськогосподарчого призначення, яка перебувала у власності товариства, на інші цілі, був підготовлений, ухвалений сесією, і 29 січня 2009 р. Аваков підписав відповідне розпорядження. 17 березня Аваков це розпорядження скасував, оскільки зміна цільового призначення земель на ділянках більше 10 га є прерогативою Кабінету міністрів, а не обласних адміністрацій. І в цій ситуації виглядає вкрай дивним твердження обвинувачення, що Аваков в травні 2009 року підписав державні акти про право власності ТОВ «Укрскладбуд-Центр» на земельні ділянки із зміненним цільовим призначенням. По-перше, він взагалі не мав права підписувати такі документи, по-друге, він не міг підписати документи, підготовка яких була скасована його ж розпорядженням.

Італійський суд відмовив в екстрадиції Авакова. Він став народним депутатом за списком БЮТу і повернувся до України, хоча кримінальна справа досі розслідується.

ЛІКВІДАЦІЯ ХАРКІВСЬКОГО БАНКУ «БАЗИС»

Ті ж самі політичні мотиви, що й у кримінальній справі Арсена Авакова, діяли, на нашу думку, відносно банку «Базис», який у 2012 році був ліквідований. Банк пов'язували з Арсеном Аваковим. Звертає на себе увагу той факт, що кримінальне переслідування проти нього було розпочате одразу після переведення лідера «Батьківщини» Юлії Тимошенко до Качанівської виправної колонії, яка знаходиться у Харкові. Харківська обласна організація «Батьківщини» постійно підтримувала свого лідера, влаштовувала щоденні акції протесту, і кримінальна справа проти очільника Хар-

³ <http://khpg.org/en/index.php?id=1288995839>

ківської організації була покликана залякати харків'ян — членів партії «Батьківщина», і припинити протести. Протести не припинялися, і був знайдений інший засіб послабити перед виборами, примусити мовчати і припинити діяльність громадських і політичних структур в Харкові, близьких до «Батьківщини»: закрити банк «Базис», в якому всі вони обслуговувалися — і обласна організація «Батьківщини», і остання незалежна газета в місті «Главное», і Фонд громадянських ініціатив, і благодійний фонд «Ренесанс», і «Центр досліджень регіональної політики» й інші.

«Базис» був цілком благополучним банком, в кінці 2011 року виграв тендер на карбування срібних монет і був у зв'язку з цим ретельно перевірений НБУ. Проблеми у «Базису» почалися, коли Нацбанк змусив АКБ «Базис» створити страховий фонд вкладів у розмірі 140 млн. грн. при тому, що статутний фонд банку — 120 млн. грн. Збори акціонерів ухвалили рішення про капіталізацію, і зовнішні інвестори мали додати до статутного фонду 160 млн. грн. Експертиза обласного управління НБУ, за словами працівників «Базису», рекомендувала не вводити тимчасову адміністрацію, вважаючи, що банк зможе впоратися із своїми проблемами сам. 23 квітня банк очікував перший транш від західного інвестора у розмірі 80 млн. грн. Проте введення тимчасової адміністрації зупинило процес капіталізації банку. Тимчасова адміністрація намагалася знайти інвесторів, але надійні інвестори, які погодилися би переводити поступово кошти на рахунок банку, так і не знайшлися.

Постановою Правління Національного банку України від 23.08.2012 № 357 з 28.08.2012 у АКБ «БАЗИС» була відкликана банківська ліцензія та ініційована процедура ліквідації цього банку⁴.

На нашу думку, АКБ «Базис» ліквідований НБУ штучно. Як вказувалося вище, для банку були штучно створені перепони в діяльності через вимогу створення страхового фонду, а потім штучно припинено процес капіталізації. Усі спроби банку покращити свою ситуацію, за словами його працівників, присікалися ззовні.

Позбавлення клієнтів АКБ «Базис» Національним банком України їхніх коштів є грубим порушенням їхнього права власності і складає порушення Конституції, Цивільного кодексу та статті 1 Першого протоколу до Європейської конвенції.

ПОЛІТИЧНІ ПЕРЕСЛІДУВАННЯ ПРЕДСТАВНИКІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Правозахисні організації України звертають увагу на поступове розгортання політичних переслідувань в країні. Зокрема, у 2011 році було зафіксовано більше 130 випадків переслідування осіб, як з використанням юридичних процедур, так і у позаправовому порядку. Той факт, що об'єктами таких переслідувань все частіше стають правозахисники, громадські активісти, журналісти та політичні діячі, дає підстави констатувати, що барометр демократії в країні наблизився до своєї критичної позначки.

⁴ http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=D7CABC8E6CEC74C22EC30689431D44A2?art_id=120703&cat_id=55838

Політичні переслідування представників громадянського суспільства можна поділити на такі групи:

- обмеження фундаментальних прав та свобод людини, використання яких послабляє чинну владу, насамперед, свободи вираження поглядів та свободи мирних зібрань;
- переслідування окремих осіб та громадських організацій, які викликані їх безпосередньою діяльністю щодо реалізації та захисту прав та свобод громадян;
- переслідування окремих осіб та громадських організацій націонал-патріотичного спрямування за їх діяльність, спрямовану на популяризацію української мови, культури та історії або протидії пропаганді радянського минулого;
- погашення протестного потенціалу молоді: профілактичні бесіди та залякування студентів та молодіжних активістів зі сторони адміністрації навчальних закладів та правоохоронних органів.

З огляду на це правозахисні організації в кінці минулого року оприлюднили інформацію про політичні переслідування громадянського суспільства в Україні⁵ та зажадали від влади довести свою відданість основним принципам демократії й узяти на себе міжнародними зобов'язаннями та припинити використовувати переслідування з політичних мотивів; а також визнати наявність переслідувань з політичних мотивів в країні та вжити термінових заходів із відновлення в правах жертв таких переслідувань.

До цього часу не отримано жодної офіційної реакції влади у відповідь на вказані вимоги. Тим часом Міжнародна федерація за права людини (FIDH) вперше за багато років включила Україну до категорії держав, де зафіксовано «найбільш серйозний тиск на правозахисників»⁶. У щорічній міжнародній доповіді Обсерваторії із захисту правозахисників, присвяченій ситуації з переслідуванням правозахисників та громадських активістів у світі, Україна згадується на рівні з Іраком, Угандою, Афганістаном, Пакистаном, Індонезією.

З огляду на те, що у 2012 році ситуація із переслідуванням найбільш уразливих груп, як-от, правозахисники, громадські активісти, журналісти та політичні діячі, стрімко погіршується, правозахисні організації продовжували моніторинг політичних переслідувань⁷.

Нижче, як ілюстрація даної ситуації, наводяться найбільш показові справи відповідно до перерахованих вище груп.

ОБМЕЖЕННЯ ФУНДАМЕНТАЛЬНИХ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ

Поширеними є випадки тиску та незаконного припинення мовлення регіональних телекомпаній, які виступають з критикою влади. Опозиційний національний канал ТВі постійно зіштовхується із перевітками податкової інспекції, порушенням

⁵ <http://khpg.org/index.php?id=1321517294>

⁶ <http://www.civicua.org/news/view.html?q=1741231>

⁷ <http://helsinki.org.ua/index.php?r=a1b7c8>

кримінальних справ та незаконними відключеннями в регіонах, про що неодноразово відзначалося у заявах міжнародних організацій «Репортери без кордонів» та «Артикль-19»⁸.

Зафіксовані випадки застосування фізичної сили та погрози журналістам за їх публікації. 20 вересня 2012 року журналісту телеканалу СТБ Ірині Федорів, автору журналістського розслідування корупційних дій влади щодо знищення Біличанського лісу біля селища Коцюбинське, зателефонував невідомий, який пригрозив розправою їй та її родині⁹. Досі не розслідуваною є справа побиття фотографа одного із сайтів новин Віталія Лазебника, якому 4 травня 2012 року під час виконання журналістських обов'язків було нанесено кілька ударів залізною трубою по голові. Співробітники міліції відмовилися скласти протокол і затримувати нападника.

Загалом, публічно висловлювати критику влади стає все більш небезпечним. 27 березня 2012 року на прес-конференції Президент Асоціації українських банків публічно заявив про необхідність відставки чинного голови Національного банку України у зв'язку з його непрофесійною діяльністю. На наступний день до Асоціації завітали податківці із позаплановою перевіркою, за результатами якої було виписано штраф. Яскравий приклад цензури проілюстрований у заяві незалежної медіа-профспілки України від 27 жовтня 2012 року про тиск керівництва УНІАН на редакторів сайту. Їх було покарано в дисциплінарному порядку за оприлюднення новини під заголовком «На Банковій — пікет: Януковичу принесли черевик з ялинкою».

Не менш показовими є приклади переслідування влади за реалізацію свободи зібрань. До організаторів та учасників зібрань застосовуються різні види адміністративного покарання. Так, 24 лютого 2012 року одного із організаторів акції на Майдані Незалежності було затримано за розповсюдження презервативів із зображенням Президента України В. Януковича та засуджено до 15-ти діб адміністративного арешту. Загрозу становлять навіть інформаційно-просвітницькі акції. Як приклад, 1 липня 2012 року було примусово демонтована фотовиставка «Права людини поза грою», приурочена до фіналу футбольного чемпіонату Євро-2012, затриманий один із організаторів Назарій Боярський, проти якого було порушено справу про адміністративне правопорушення¹⁰.

Окремо варто відзначити незаконну практику необґрунтованого застосування сили та спеціальних засобів проти учасників мирних зібрань. Так, 3 липня 2012 року, після ухвалення парламентом України скандального закону «Про засади державної мовної політики» під Українським Домом у м. Києві розпочалася спонтанна акція протесту. Для розгону мирного зібрання міліцейський спецпідрозділ «Беркут» застосував фізичну силу та спецзасоби до більше двох сотень її учасників¹¹. Стали більш частими незаконне припинення малочисельних мирних зібрань. Наприклад, 15 вересня 2012 року було затримано активістів руху «Відсіч», які поширювали інформаційні матеріали руху. Під час затримання студентам було завдано фізичних ушкоджень (пор-

⁸ <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24651357.html>

⁹ <http://www.telekritika.ua/news/2012-09-21/75274>

¹⁰ <http://www.pravda.com.ua/columns/2012/07/3/6967917/>

¹¹ <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1349343548>

ваний одяг та речі, нанесені тілесні ушкодження під час того, як їх тягнули по асфальту тощо)¹².

ПЕРЕСЛІДУВАННЯ ЗА ДІЯЛЬНІСТЬ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ

Посилився тиск на правозахисників та громадських активістів, основною діяльністю яких є захист прав та свобод людини. Досі на розгляді суду знаходиться резонансна справа Юрія Косарева, члена громадської організації «Луганська правозахисна група», який захищав трудові права найманих робітників підприємства «Успенський кар'єр». Керівник цього підприємства разом із працівниками міліції 22 травня 2011 року побили Юрія Косарева та його колегу Сергія Ігнатова на подвір'ї власного будинку. Сцена побиття була знята на відео та викладена в інтернеті¹³. Водночас, кримінальна справа за опір працівникам міліції була порушена проти Юрія Косарева та товариша. На даний час вони знаходяться в лікарні СІЗО, куди Юрій потрапив після виснаження внаслідок голодування, а Сергій після перенесеної ним після побиття операції.

Ще один приклад. 24 травня 2012 року суд виніс рішення про розшук активістки Податкового Майдану Римми Білоцерківської та взяття її під варту. Кримінальній справі проти Римми Білоцерківської невдовзі виповниться п'ять років. У 2008 році жінка підтримала мешканців Сіверськодонецька, намагаючись зупинити незаконну забудову біля однієї із тамтешніх багатопверхівок. Під час конфлікту організаторка будівництва застосувала проти неї газовий балончик. Натомість кримінальну справу за хуліганство порушили саме щодо громадської активістки¹⁴.

Іншою загрозливою тенденцією є показова бездіяльність працівників міліції у випадках застосування фізичної сили проти правозахисників та громадських активістів. Так, на початку 2012 року Франція надала політичний притулок керівнику Кримського осередку Всеукраїнської організації інвалідів та споживачів психіатричної допомоги «ЮЗЕР» Андрію Федосову. Нагадуємо, що восени 2011 року на нього був вчинений напад. Варто зазначити, що це вже повторне побиття правозахисника; перше трапилося після оприлюднення ним результатів моніторингу дотримання прав інвалідів та споживачів психіатричної допомоги в шістьох державних психіатричних лікарнях Криму. Під час нападу міліція відмовилася зареєструвати заяву про злочин та не вжила ніяких дій для його розслідування. Натомість, за кілька місяців його було затримано у зв'язку із злочином, ймовірно скоєним 10 років тому (тобто коли Андрію Федосову було 15 років). З огляду на погрози, які продовжували надходити, та відсутність будь-якої реакції влади правозахисник був змушений залишити територію країни.

Нерозслідуваною на даний час залишається справа Ростислава Шапошнікова, керівника організації «Дорожній контроль», яка займається моніторингом діяльності

¹² <http://maidan.org.ua/2012/09/zatrymannya-aktyvistiv-vidsichi-v-okruzi-maksyma-lutskoho-foto-video/>

¹³ http://www.youtube.com/watch?v=stNP4N01owo&feature=player_embedded

¹⁴ <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24591149.html>

працівників міліції. 24 березня 2012 року його було затягнуто до машини невідомими, які вивезли Ростислава до лісу та побили. Okремо варто зазначити, що попередньо 14 лютого 2012 року згідно з рішенням суду була тимчасово припинена робота сайту Дорожній контроль за позовом одного із правоохоронців¹⁵.

Апогеєм безкарності стало вбивство Володимира Гончаренка, відомого еколога, видавця газети «Екобезпека», голови громадського руху України «За право громадян на екологічну безпеку». Він помер у лікарні 4 серпня 2012 року внаслідок отриманих тілесних ушкоджень. Еколога було жорстоко побито через 4 дні після прес-конференції, на якій він заявив про знаходження у Саксаганському районі Кривого Рогу 180 тонн хімічно забрудненого металобрухту¹⁶.

ПЕРЕСЛІДУВАННЯ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ НАЦІОНАЛ-ПАТРІОТИЧНОГО СПРЯМУВАННЯ

Непоодинокими є порушення кримінальних справ за пошкодження пам'ятників вождям радянського режиму. Так, у м. Комсомольск 22 серпня 2012 року міліція затримала 16-річного підлітка, який розмалював пам'ятник Леніну. Хлопець, зобразив на пам'ятнику два малюнки червоною фарбою у вигляді квітки і кавуна. Працівниками міліції було порушено кримінальну справу за статтею хуліганство, яка передбачає позбавлення волі на строк від 1 до 5 років. Okремо варто відзначити, що даний пам'ятник не є пам'яткою історії та архітектури¹⁷.

Протягом першої половини 2012 року тривав апеляційний розгляд подібного випадку, який трапився із молодими членами всеукраїнського об'єднання «Тризуб». Нагадуємо, що останні 28 грудня 2010 року на знак протесту пошкодили погруддя Сталіна та відпиляли йому голову. Сам пам'ятник було встановлено на території обласного осередку Комуністичної партії. У рамках розслідування даної справи по всіх регіонах України були проведені численні допити та обшуки членів громадських організацій націонал-патріотичного спрямування. Затриманим хлопцям було інкриміновано хуліганство, здійснене групою осіб. На стадії передання справи до суду прокуратура перекваліфікувала обвинувачення на умисне пошкодження майна. Усіх було засуджено від одного до трьох років позбавлення волі із відстрочкою та виплатою штрафу у розмірі 110 тисяч гривень¹⁸. Влітку 2012 року апеляційний суд залишив дане рішення в силі.

Протягом 2012 року не відбулося жодних зрушень у справі директора Національного музею «Тюрма на Лонцького», історика Руслана Забілого. Нагадуємо, що 8 вересня 2010 року його без санкції суду було затримано співробітниками Служби безпеки України на залізничному вокзалі. За результатами проведеного обшуку конфіскували

¹⁵ <http://roadcontrol.org.ua/node/1402>

¹⁶ <http://www.khpg.org/pda/index.php?r=1.5.1.1.7>

¹⁷ <http://www.unian.ua/news/521656-pidlitka-yakiy-namalyuvav-na-pamyatniku-leninovi-kvitku-zatrimali.html>

¹⁸ http://news.dt.ua/SOCIETY/ruynivnikam_pamyatnika_stalinu_dali_termin_i_oshtrafuvali_na_110_000-93567.html

особистий комп'ютер та зовнішній накопичувач інформації з науковими матеріалами радянських часів. Було порушено кримінальну справу за фактом готування до розголошення відомостей, що становлять державну таємницю. Матеріали справи досі засекречені. Руслан Забілий поки проходить у ній як свідок¹⁹.

Політично обумовленою, на наш погляд, є кримінальна справа так званих «васильківських терористів» — Ігоря Мосійчука, Сергія Бевза і Володимира Шпару, яких обвинувачують, зокрема, за ч. 2 статті 258 КК України у здійсненні терористичного акту. Стверджується, що обвинувачені готували підрив пам'ятника Леніну, який стоїть на площі міста Бориспіль Київської області, тоді як цей пам'ятник давно демонтований. Судовий процес у цій справі триває і супроводжується значними порушеннями права на справедливий суд.

ПОГАШЕННЯ ПРОТЕСТНОГО ПОТЕНЦІАЛУ МОЛОДІ

Варто зазначити, що тиск на молодь є найменш вивченим матеріалом, який важко піддається перевірці у зв'язку з цілим рядом суб'єктивних факторів. Студенти не бажають оприлюднювати та офіційно підтверджувати факти переслідування через власну незахищеність перед адміністрацією навчальних закладів та страхом перед працівниками правоохоронних органів. Тому нижче викладені факти здебільшого зібрані та передані керівниками молодіжних організацій.

Поширена практика проведення профілактичних бесід Службою безпеки України та працівниками міліції з активістами різних молодіжних організацій в різних регіонах України (зокрема, про такі випадки повідомляли ВМГО «Фундація регіональних ініціатив», незалежна студентська профспілка «Пряма Дія» тощо). У різній формі від порад до погроз молоді рекомендують не приймати участь в протестних акціях, розпитують про керівництво організації, джерела її фінансування тощо.

Існує значний тиск зі сторони Міністерства освіти, науки, молоді та спорту та адміністрацій навчальних закладів на студентів та органи студентського самоврядування, які не підтримують політику міністерства. До університетів, де навчаються студенти та очільники органів студентського самоврядування, які публічно висловлюють свою незгоду із урядовим законопроектом про вищу освіту або були помічені на акціях протесту, телефонують посадові особи Міністерства з вимогою провести виховну бесіду з незгодними. Для припинення незгоди з політикою навчальних закладів, останні можуть вдатися до різних мір, як наприклад, домашній арешт у гуртожитку Тетяни Конченкової, студентки Шахтарського педагогічного училища²⁰.

Влада показово залякує молодь за будь-які протестні настрої. Так, 2 березня 2012 року було затримано двох студентів за розклеювання «антипрезидентських листівок» на вулицях м. Херсону. Листівки, на думку працівників міліції, «в грубій і образливій формі висміюють голову держави». Проти студентів було порушено кримінальну справу за групове хуліганство та обрано підписку про невиїзд в якості запобіж-

¹⁹ <http://www.web-accountant.ru/u-lvovi-suditimut-tyurmu/>

²⁰ <http://news.tochka.net/ua/116727-na-donbasse-uchitelya-zaperli-studentku-za-protest/>

ного заходу. За результатами розслідування кримінальну справу закрили, натомість студентів притягнули до сплати штрафу за адміністративне правопорушення²¹.

27 березня 2012 року під час акції колективної безпеки молоді МАМА у Києві та більшості обласних центрів України на знак підтримки херсонських студентів, співробітники міліції в м. Донецьк затримали учасників акції Богдана Манюкова, Олександра Кисельова та Дмитра Дядика. Студентам інкримінували наступне правопорушення: «...находясь возле входной калитки поста ГУМВД Украины в Донецкой области, совершили мелкое хулиганство, а именно дискредитировавши действующую власть в лице Президента Украины В. Ф. Януковича, совершили акцию путем разворачивания плакатов с изображением Президента Украины и текстом на плакатах «Широка страна моя родная, много в ней лесов, полей и рек. Я другой такой страны не знаю, Президент которой бывший зек», а так же надписью — «В Херсоне за эту листовку хотели посадить студентов». Попри те, що справа досі перебуває на розгляді в суді, Дмитра Дядика вже було притягнуто до адміністративної відповідальності начальником відділку міліції²².

²¹ <http://www.pravda.com.ua/news/2012/03/6/6960161/>

²² <http://helsinki.org.ua/index.php?print=1332998204>

ДІЯЛЬНІСТЬ УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ

З 29 квітня 2012 року на посаді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (омбудсмана) почала працювати Валерія Лутковська.² в цій главі подаються результати моніторингу її роботи протягом 6 місяців (травень-жовтень).

ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ТЕМАТИЧНИХ ПРЕДСТАВНИКІВ ТА ЗМІНА СТРУКТУРИ СЕКРЕТАРІАТУ

За результатами проведеного в травні громадського обговорення було оголошено про створення чотирьох основних напрямків діяльності Уповноваженого:

- з питань реалізації національного превентивного механізму за моделлю «Омбудсман +»;
- з питань дотримання соціально-економічних та гуманітарних прав;
- з питань дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності;
- з питань права на доступ до інформації та захисту персональних даних.

У серпні, за рекомендацією Консультативної ради, було додано ще один напрямок діяльності Уповноваженого — дотримання виборчих прав громадян.

В травні-серпні 2012 року Уповноважений призначила тематичними Представниками:

- Наталію Іванову (напрямок дотримання соціально-економічних та гуманітарних прав);
- Юрія Белоусова (напрямок реалізації національного превентивного механізму за моделлю «Омбудсман +»);
- Аксану Філіпішину (напрямок дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності);
- Олександра Павличенка (напрямок дотримання права на доступ до інформації та захисту персональних даних);
- Михайла Чаплигу (напрямок дотримання виборчих прав громадян).

По мірі призначення, тематичні представники Уповноваженого очолювали відповідні Департаменти і Управління в новій структурі Секретаріату. Процес формування

¹ Підготовлено Людмилою Коваль, експертом ХПГ.

² <http://uamedia.visti.net/content/vidomosti-pro-kandidata-na-posadu-upovnovazhenogo-verhovnoyi-radi-ukrayini-z-prav-lyudini-0>

нової структури Секретаріату Уповноваженого триває. Станом на 1 жовтня 2012 року вона укомплектована на 63,8%. Призначення на вакантні посади державних службовців Секретаріату Уповноваженого з прав людини відбувається на конкурсній основі. Правила і умови конкурсу знаходяться у відкритому доступі на сайті Уповноваженого.³

НАЦІОНАЛЬНИЙ ПРЕВЕНТИВНИЙ МЕХАНІЗМ НА БАЗІ МОДЕЛІ «ОМБУДСМАН +»

У 2006 році Україна ратифікувала Факультативний протокол до Конвенції проти катувань, узявши на себе зобов'язання за рік створити національний превентивний механізм (НПМ). Це зобов'язання залишалось невиконаним упродовж наступних 5 років.

Згідно з пріоритетами, які були проголошені Валерією Лутковською, створення НПМ в Україні відразу стало одним з ключових напрямків діяльності нового Уповноваженого Верховної Ради з прав людини. В структурі Секретаріату Уповноваженого було створено Департамент з питань реалізації НПМ.

Протягом літа Департамент був в більшості укомплектований за результатами відкритого конкурсу фахівцями, які мають досвід роботи в установах, що підлягають моніторингу, а також експертами, що мають досвід моніторингу місць несвободи. Наразі триває процес призначення працівників Департаменту (станом на 20 жовтня призначено 21 працівника при загальній штатній чисельності — 34 посади).

Справжнім проривом у створенні в Україні НПМ стало прийняття Верховною Радою закону «Про внесення змін до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» щодо національного превентивного механізму».

Історія прийняття закону є хорошим прикладом ефективної взаємодії зацікавлених сторін. Після широкого громадського обговорення можливого формату НПМ було вирішено, що в існуючих умовах найбільш прийнятною для України буде модель «Омбудсман +». З метою практичної реалізації зазначеної моделі, разом із експертами Ради Європи та представниками неурядових правозахисних організацій розроблено законопроект, яким передбачалося наділити Офіс Омбудсмана повноваженнями щодо реалізації НПМ шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про Уповноваженого Верховної ради з прав людини».

Закон закріпив створення у Секретаріаті Уповноваженого окремого структурного підрозділу з питань недопущення катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведінки та покарання. Також він надав можливість залучати на договірних засадах (на платній або безоплатній основі) до регулярних відвідувань місць несвободи представників громадських організацій, експертів, учених та фахівців, у тому числі іноземних.

Від самого початку Департамент дуже тісно і продуктивно співпрацює з громадськими організаціями. Спільно з представниками правозахисних організацій був вироб-

³ http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=230&Itemid=230

лений алгоритм функціонування НПМ за моделлю «Омбудсман +». За цим алгоритмом у схемі реалізації НПМ активно задіяні регіональні представники Уповноваженого, регіональні координатори зі зв'язків з громадськістю, Експертна рада по НПМ, Всеукраїнська громадська організація «Асоціація незалежних моніторів» (на підставі підписаної на рік угоди з Уповноваженим), інші правозахисні і громадські організації.

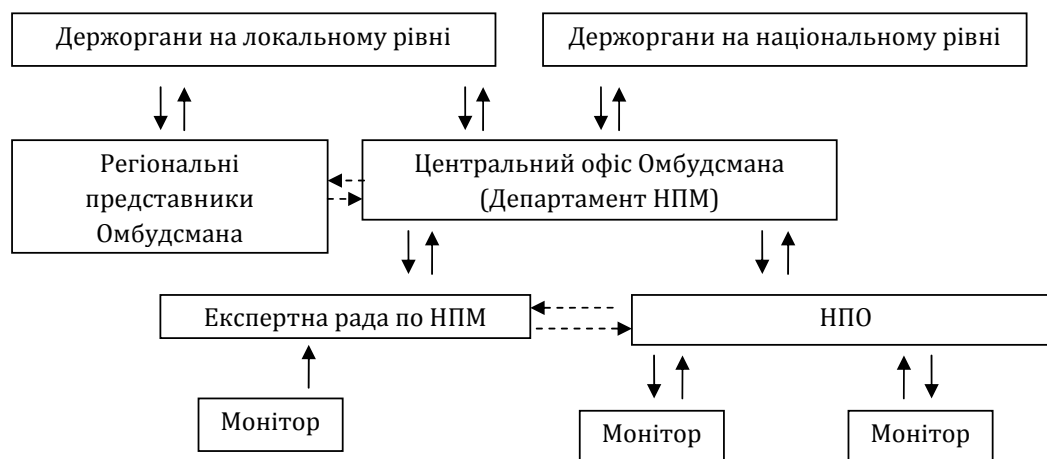


Схема національного превентивного механізму за моделлю «Омбудсман +» в Україні

Передбачається, що Департамент з реалізації НПМ плануватиме візити до місць несвободи. Уповноважений з прав людини буде здійснювати організаційну підтримку візитів. Регіональні представники виконуватимуть адміністративні функції на місцях (після створення цього інституту). Асоціація незалежних моніторів займатиметься пошуком, навчанням і підготовкою моніторів протягом року (термін, на який підписана угода). Експертна рада по НПМ буде здійснювати аналітичну роботу та надаватиме рекомендації до укладення договорів доручення. Остаточне рішення належатиме офісу Уповноваженого. Юридичною підставою діяльності монітору буде доручення Уповноваженого на один рік та список моніторів у відповідному органі.

Стратегічною метою новоствореного механізму є посилення захищеності кожного від катування та жорстокого і нелюдського поводження у місцях несвободи шляхом запровадження системи регулярних відвідувань.

На даний час за участі провідних експертів в галузі НПМ — представників правозахисних НУО, при фінансовій підтримці МФ «Відродження», проведено стратегічне планування розвитку НПМ в Україні на період до кінця 2013 року.

Йде розробка методологічних засад роботи Департаменту в напрямку попередження катувань та жорстокого поводження, встановлюються робочі зв'язки з профільними відомствами та неурядовими організаціями. Практично завершена розробка алгоритмів моніторингових візитів в місця несвободи в ДПТСУ, МВС та Міністерстві оборони. В планах Департаменту — створити до кінця року алгоритми для відвідувань всіх 36 типів місць несвободи в країні.

Працівники Департаменту у співпраці з Харківським інститутом соціальних досліджень, підготували та реалізували низку навчальних заходів. Так, за участі експерта Підкомітету з питань попередження Комітету ООН проти катувань і фахівців Харківського інституту соціальних досліджень проведено перший тренінг з особливостей функціонування національних превентивних механізмів відповідно до вимог Факультативного протоколу Конвенції ООН проти катувань для співробітників Департаменту з питань реалізації НПМ.

У вересні — жовтні Харківським інститутом соціальних досліджень разом з Департаментом з питань реалізації НПМ було проведено 3 тренінги щодо відбору та навчання візитерів місць несвободи. В тренінгах узяли участь 50 учасників зі всіх регіонів України.

Ведеться робота Департаменту з міністерствами та відомствами, які планується регулярно відвідувати в рамках НПМ. Проведено низку робочих зустрічей з представниками міністерств і відомств, до складу яких входять місця несвободи.

За 6 місяців працівниками Департаменту та представниками громадськості було здійснено моніторингові візити до місць несвободи, які розташовані на території АР Крим, Дніпропетровської, Київської, Львівської, Одеської, Тернопільської, Харківської, Хмельницької та Чернігівської областей. Станом на 1 листопада 2012 року працівниками Департаменту було здійснено моніторингові візити до **136 установ**, які перебувають у підпорядкуванні Міністерства внутрішніх справ (62 установи), Служби безпеки (1 установа), Державної пенітенціарної (23 установи) та прикордонної служб (3 установи), Міністерства оборони (2 установи), Міністерства охорони здоров'я (16 установ), Міністерства соціальної політики (25 установ) та Міністерства освіти, науки, молоді та спорту (4 установи). 24 візити було здійснено разом з представниками місцевої громадськості у Волинській, Черкаській та Херсонських областях за проектом, підтриманим МФВ. За кожним з візитів було підготовлено звіт та направлено відповідним відомствам з рекомендаціями щодо усунення виявлених порушень прав та свобод людини. На час написання доповіді ще тривала обробка відповідей Міністерств та відомств на рекомендації Департаменту. Департамент ретельно контролює виконання відомствами рекомендацій Уповноваженого і, при необхідності, вживає додаткових заходів.

Наприклад, 19 липня 2012 року здійснено візит до Оболонського районного управління ГУ МВС у м. Києві. Було проведено перевірку умов тримання затриманих, слідчих кімнат, пропускнуго режиму, книг і журналів реєстрації та питання вивчення особовим складом відповідних документів та законодавчих актів, які регламентують дотримання прав і свобод громадян, у системі службової підготовки. Було виявлено низку недоліків та надано рекомендації для якнайшвидшого їх усунення керівництву Управління. МВС надав звіт у якому повідомив, що рекомендації Омбудсмана враховані частково. Департамент з реалізації НПМ подав повторне звернення до МВС про неналежне реагування на зауваження Омбудсмана і попередив про адміністративну відповідальність.

Відбулось і декілька раптових візитів до закритих установ з метою перевірки інформації щодо застосування до затриманих осіб катувань та жорстокого поводження. Перевірялася, зокрема, інформація щодо масового побиття засуджених осіб в Ко-

пичинській виправній колонії № 112⁴, побиття працівниками міліції Дніпровського районного управління ОВС в м. Києві адвоката О. Веремеєнка, побиття мандатного біженця УВКБ ООН у Лук'янівському СІЗО⁵, тощо. За кожним з цих візитів готувався лист до органів прокуратури з проханням провести ретельне розслідування.

Однак, відвідавши з червня по жовтень 136 установ та здійснивши декілька візитів без попередження, Департамент жодного разу не оприлюднив результати цих візитів. У кращому випадку на сайті можна було побачити інформацію про те, що в ході візиту виявлені системні порушення, у зв'язку з чим направлено листа до відповідного органу. Відсутність інформації про результати візитів породжувала в суспільстві скептичне ставлення до діяльності, зокрема, Департаменту з реалізації НПМ і в цілому — до Офісу Уповноваженого. У цьому можна було переконатись ознайомившись, наприклад, з дописами учасників тематичних груп у соціальних мережах, зокрема, на Фейсбуці. Згідно з ч. 2 ст. 21 Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань, не підлягає розголошенню тільки *конфіденційна інформація*, зібрана НПМ. Перші проміжкові звіти Департаменту почали з'являтися тільки в листопаді.⁶

Із спостереження за діяльністю Департаменту з реалізації НПМ, як і інших структурних підрозділів Секретаріату Уповноваженого можна зробити висновок про існування єдиного алгоритму реагування на повідомлення про порушення прав людини. Отримане повідомлення про порушення Секретаріат перевіряє і з відповідними рекомендаціями Уповноваженого направляє за належністю з проханням у встановлений термін повідомити про вжиті заходи. У випадку невиконання, або часткового виконання рекомендацій, Уповноважений вступає у подальший діалог з керівництвом відповідного відомства. І тільки у разі злісного ігнорування Уповноважений вдається до публічного розголосу, або до адміністративних заходів впливу.

У зазначеному алгоритмі є кілька позитивних моментів. По-перше, звернення до відповідних органів супроводжуються рекомендаціями Уповноваженого. По-друге — Уповноважений тримає на контролі і вживає додаткові заходи для забезпечення виконання його рекомендацій.

На жаль, підтвердити усе це статистичними даними поки немає змоги через дуже короткий моніторинговий період та через неналагодженість системи збору даних в самому Секретаріаті.

Моніторинг показав, що суттєвою перешкодою на шляху створення НПМ став брак коштів. З одного боку, попередній Омбудсман залишила свою посаду практично вичерпавши бюджет на наступний рік. З другого боку, фінансування НПМ не передбачено бюджетом через відсутність у минулому такого напрямку діяльності Уповноваженого. Вихід довелось шукати і було знайдено з допомогою вдалого фандрайзінгу.

⁴ Візит без попередження до Копичинської ВК № 112 Тернопільської обл. Відкрито провадження: http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1931:-112&catid=14:2010-12-07-14-44-26&Itemid=75

⁵ Розпочато перевірку інформації про побиття біженця Абуєва (Київське СІЗО): http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1945:2012-08-08-06-42-22&catid=14:2010-12-07-14-44-26&Itemid=75

⁶ http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2161:-2012-&catid=228:2012&Itemid=230

Так, усе необхідне 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 НДО, які займаються цією діяльністю.

Ситуація з фінансуванням НПМ може змінитися вже у 2013 році. Прийнятий закон «Про внесення змін до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» щодо національного превентивного механізму» передбачає видатки на фінансування НПМ з Державного бюджету. Але залишаються проблеми пов'язані з процедурами, що регулюють діяльності 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.

Викликає стурбованість, що через неналежне інформування створення НПМ в Україні не викликає інтересу у суспільства, не зважаючи на ефективність цього механізму у попередженні катувань і жорстокого поводження в місцях несвободи. Вочевидь, є нагальною потреба у реалізації більш цілісної інформаційної політики у висвітленні проблем місць несвободи та роботи НПМ.

СПІВПРАЦЯ З НЕДЕРЖАВНИМИ ГРОМАДСЬКИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

Омбудсман приділяла велику увагу формуванню нової стратегії зв'язків з громадськістю. З метою налагодження тісної співпраці з недержавними громадськими організаціями, на засадах прозорості і відкритості, при Уповноваженому створено Консультативну раду. До її складу увійшли представники правозахисних організацій, профспілкові діячі, журналісти і науковці (усього 28 осіб). Очолюють Консультативну раду Валерія Лутковська і Євген Захаров.

Метою діяльності Консультативної ради є надання консультативної підтримки Уповноваженому, проведення наукових досліджень, вивчення пропозицій щодо поліпшення стану захисту прав людини і основоположних свобод шляхом ефективного використання потенціалу інституцій громадянського суспільства.

У структурі Консультативної ради створено шість експертних груп:

- з оперативного правового реагування на порушення прав людини;
- з питань моніторингу діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;
- з протидії расизму та ксенофобії;
- з дотримання екологічних прав громадян;
- з питань медичної реформи;
- з дотримання прав мігрантів;
- з прав громадян з психіатричними діагнозами.

Про роботу цих груп говорити ще зарано.

У вересні 2012 року Консультативна рада підтримала пропозицію Уповноваженого щодо розробки Стратегічного плану розвитку України у сфері захисту прав людини. Щоб цей план не став одним із багатьох досі нереалізованих, експерти Консультатив-

ної ради, на прохання Уповноваженого, підготували зведений документ рекомендацій ООН та інститутів Ради Європи для України і здійснили аналіз вже існуючих планів на предмет їх відповідності виконанню Україною в повній мірі зобов'язань перед ООН та Радою Європи. На основі цього документу здійснюється розробка стратегічного плану діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Крім Консультативної ради при Уповноваженому створено ще такі консультативно-дорадчі органи:

- Громадський комітет з питань захисту активного виборчого права громадян;⁷
- Експертна рада з питань свободи інформації та захисту приватності, яка діє при Управлінні з питань права на доступ до інформації та захисту персональних даних;⁸
- Експертна рада з питань НПМ, яка діє при Департаменті з питань реалізації НПМ;
- Експертна рада з питань недискримінації та гендерної рівності⁹ та Експертна рада з питань дотримання прав дитини¹⁰, що діють при Представнику Уповноваженого з питань дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності.

На сьогоднішній день в роботі консультативно-дорадчих органів при Уповноваженому беруть участь представники більше 50 громадських організацій.

Механізм взаємодії між Офісом Уповноваженого і представниками громадськості, окрім роботи в консультативно-дорадчих органах, передбачає такі форми співпраці, як участь в робочих груп, проведення спільних заходів (круглих столів, робочих нарад, зустрічей, семінарів), співпраця на договірній основі та ін.

19 вересня 2012 року між Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та Всеукраїнською громадською організацією «Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів» (АУМДПЛ) підписано Меморандум про співпрацю.¹¹ Його предметом є підготовка і реалізація спільних заходів і проектів спрямованих на покращення загальної ситуації з дотримання прав людини і основоположних свобод, а також правоосвітня діяльність. У жовтні 2012 року Уповноважений призначила регіональних координаторів у зв'язках з громадськістю у трьох областях (Черкаській, Волинській і Херсонській) з числа членів АУМДПЛ. Вони у межах делегованих на договірній основі повноважень представляють інтереси Уповноваженого у стосунках з органами влади, міжнародними та неурядовими організаціями. Згідно з розробленим Положенням, регіональні координатори здійснюють свою діяльність на громадських засадах. На першому етапі фінансову підтримку у розбудові мережі регіональних координаторів

⁷ http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1912:2012-08-02-12-28-45&catid=14:2010-12-07-14-44-26&Itemid=75

⁸ http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1781:2012-06-18-14-07-32&catid=14:2010-12-07-14-44-26&Itemid=75

⁹ http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2182:2012-11-26-14-16-52&catid=14:2010-12-07-14-44-26&Itemid=75

¹⁰ http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2174:2012-11-20-16-44-02&catid=14:2010-12-07-14-44-26&Itemid=75

¹¹ http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2036:2012-09-19-15-55-37&catid=228:2012&Itemid=230

надає Міжнародний фонд «Відродження». До кінця року планується призначити регіональних координаторів ще Харківській області та м. Севастополі.

Водночас зауважимо, що на сайті Уповноваженого відсутня інформація про регіональних координаторів та їх контакти.

У вересні відбулось перше засідання робочої групи по захисту конституційного права на страйк працівників транспорту, до складу якої входять Представник Уповноваженого з питань дотримання соціально-економічних та гуманітарних прав Наталія Іванова, представники профільних міністерств і відомств та представники українських профспілок.¹² Метою групи є опрацювання питання та підготовка пропозицій щодо приведення ст. 18 Закону України «Про транспорт» у відповідність до положень законів України «Про колективні договори і угоди» та «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», норми яких мають пріоритет стосовно інших законодавчих актів у відповідній сфері суспільних відносин, а також стандартів міжнародного права та рекомендацій МОП.

За 6 місяців Офісом Омбудсмана і громадськими організаціями було проведено понад 30 спільних заходів (круглих столів, семінарів, робочих нарад та зустрічей). На них розглядалися питання створення національного превентивного механізму, забезпечення права доступу до інформації, захисту прав дитини, недискримінації, обговорювалися перспективи і напрямки співпраці з Федерацією профспілок, проводилися консультації із неурядовими громадськими організаціями щодо підготовки законопроектів, які стосуються питань дотримання та захисту прав людини.

Здобуто перший досвід взаємодії Уповноваженого з громадськими організаціями у напрямку удосконалення українського законодавства і законопроектів про права і свободи людини. Першим позитивним результатом співпраці стало скасування рішення Верховної Ради України щодо прийняття в першому читанні законопроекту «Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексу України» (щодо посилення відповідальності за посягання на честь і гідність людини / реєстраційний № 11013 від 19.07.2012, поданий народним депутатом України Журавським В. С./).¹³ у висновку Уповноваженого наголошувалося, що положення проекту цього Закону суперечать Конституції України, Європейській конвенції про права людини та міжнародним зобов'язанням України.¹⁴

Ще одним позитивним результатом співпраці Уповноваженого з громадськими організаціями стало прийняття 2 жовтня 2012 року Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» щодо національного превентивного механізму».¹⁵ Відтепер Омбудсман має право: вносити пропозиції стосовно вдосконалення законодавства України у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина; ознайомлюватися з документами, у тому числі тими, що містять інформацію з обме-

¹² http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2030:2012-09-18-13-12-31&catid=14:2010-12-07-14-44-26&Itemid=75

¹³ http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2050:2012-10-02-09-34-35&catid=14:2010-12-07-14-44-26&Itemid=75

¹⁴ http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1910:2012-08-02-12-02-01&catid=14:2010-12-07-14-44-26&Itemid=75

¹⁵ <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5409-17>

женим доступом, та отримувати їх копії в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, органах прокуратури, в тому числі справи, які знаходяться в судах. На Уповноваженого з прав людини покладаються функції національного превентивного механізму.

До позитивного досвіду можна віднести, наприклад, узгоджені дії Офісу Уповноваженого і громадських організацій у відношенні прийнятого 2 жовтня 2012 року Закону «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» та ухвалених у той же день змін до Закону України «Про захист персональних даних» (№ 10472-1). І експертна рада з питань свободи інформації та захисту приватності, і Уповноважений звернулися до Президента України з проханням накласти вето на ці закони.^{16 17 18 19} Аналогічно узгодженими були їх дії у відношенні прийнятого Верховною Радою за основу змін до деяких законодавчих актів (щодо захисту прав дітей на безпечний законопроект «Про внесення інформаційний простір»), реєстраційний № 8711 від 20.06.2011, яким забороняється пропаганда гомосексуалізму. Експертна рада і Уповноважений звернулися до парламенту з вимогою скасувати рішення про прийняття в першому читанні законопроектів № 8711, а також відхилити аналогічні законопроекти — № 10729 (про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за пропаганду гомосексуалізму), № 10290 (про заборону спрямованої на дітей пропаганди гомосексуалізму) та будь-які інші законопроекти, які посягають на свободу слова та поширюють дискримінацію в Україні.^{20 21}

З другого боку, можна навести приклади різного ставлення Уповноваженого і громадських організацій до прийнятих Верховною Радою законів чи законопроектів. Наприклад, в жовтні 2012 року громадські організації активно виступали проти прийняття закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмежень у використанні допоміжних репродуктивних технологій», яким обмежується вік жінок, що можуть скористатися медичними послугами штучного запліднення, встановивши граничну межу у 51 рік. На їх думку дане положення носить **дискримінаційний характер по відношенню до жінок, оскільки штучно обмежує репродуктивний вік жінки, який біологічно не обмежується 51 роком.**²² Позиція офісу Омбудсмана з цього приводу є іншою. Вона ґрунтується на переконанні, що сурогат-

¹⁶ http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2089:2012-10-12-08-43-33&catid=228:2012&Itemid=230

¹⁷ http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2099:2012-10-15-11-16-31&catid=228:2012&Itemid=230

¹⁸ http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2091:2012-10-12-08-54-12&catid=228:2012&Itemid=230

¹⁹ http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2104:2012-10-16-06-28-25&catid=228:2012&Itemid=230

²⁰ http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2055:2012-10-03-13-29-59&catid=14:2010-12-07-14-44-26&Itemid=75

²¹ http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2092:2012-10-12-08-59-47&catid=228:2012&Itemid=230

²² <http://ofenzyva.wordpress.com/2012/10/14/vidhylyty-8282/>

не материнство є одним із джерел торгівлі людьми в Україні через законодавчу неврегульованість питання, а даний закон сприяє виправленню ситуації. 2 листопада 2012 року Президент повернув зі своїми пропозиціями закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмежень у використанні допоміжних репродуктивних технологій» для повторного розгляду Верховною Радою.

Найбільш тривожними є факти ігнорування Верховною Радою думки як громадських організацій, так і Омбудсмана. Так, 9 вересня парламент прийняв закон «Про засади запобігання та протидії дискримінації» без врахування пропозицій робочої групи, створеної 26 червня 2012 року при Комітеті Верховної Ради з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин, за рекомендацією Уповноваженого. У складі групи працювали: Уповноважений Верховної Ради з прав людини, Представник Уповноваженого А. Філіпишина та представники неурядових та міжнародних організацій.

Омбудсман, згідно зі ст. 3 закону про Уповноваженого, повинен сприяти приведенню законодавства України про права і свободи людини у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі. Але, як показує практика, Верховна Рада не готова прислухатися до рекомендацій, хоча народні депутати заявляли, що очікують допомоги Уповноваженого саме у законотворчій діяльності.

ДЕПОЛІТИЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ УПОВНОВАЖЕНОГО

За дуже короткий проміжок часу були виконані майже усі завдання, поставлені Уповноваженим перед собою на 2012 рік. У діяльності інституції відбулись радикальні зміни. Але ставлення до Уповноваженого в суспільстві майже не змінилося. Переважна кількість громадян надалі вважає Уповноваженого політично заангажованим.

17 травня 2012 року на зустрічі з журналістами Валерія Лутковська публічно заявила про свій намір покласти край політизації посади Омбудсмана: *«Я налаштована рішуче припинити політизацію роботи офісу Омбудсмана, — заявила Валерія Лутковська — в Україні 46 мільйонів громадян, які потребують захисту своїх прав, тож увага Уповноваженого з прав людини не може зосереджуватися переважно на політиках. Це зрештою порушення прав, дискримінація переважної більшості співгромадян у їхньому праві звернутися до Омбудсмана по допомогу і отримати її...»*²³

Для реалізації політики деполітизації Уповноважений обрала тактику, яка не знаходить ні розуміння, ні підтримки в суспільстві. Уповноважений, щоб не отримати звинувачення у політичній заангажованості, воліє зберігати мовчання з приводу гострих тем, які турбують суспільство. Наприклад, ми не почули думку Уповноваженого з приводу прийнятого Верховною Радою 3 липня 2012 року явно неконституційного закону «Про засади державної мовної політики». Напевно так сталося через вкрай заполітизовану атмосферу довкола цього закону. Уповноважений відмовляється коментувати кримінальні справи політиків, зокрема, Юлії Тимошенко та Юрія Луценка, вва-

²³ http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1652:2012-05-17-15-58-32&catid=17:2010-12-07-14-45-33&Itemid=214

жаючи ці питання політичними. Суспільству невідома також позиція Уповноваженого з приводу порушення прав людини під час недавньої виборчої кампанії.

Та попри те, що Уповноважений з величезною обережністю уникає гострих тем, саме його мовчання в суспільстві розцінюють як ознаку політичної заангажованості і ставлять під сумнів незалежність Уповноваженого.

Мовчання Омбудсмана в суспільно значимих питаннях не є свідченням його аполітичності. А політика деполітизації діяльності Уповноваженого не може полягати у відмовчуванні.

Тому варто визначитись із правильною стратегією деполітизації Уповноваженого. Важливе місце в ній, безумовно, має бути відведено ефективній інформаційній політиці.

ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА УПОВНОВАЖЕНОГО

Свою діяльність новий Уповноважений розпочала зі зміни інформаційної політики, що було яскраво продемонстровано проведенням публічного обговорення пріоритетних напрямів діяльності Уповноваженого з прав людини та запровадженням інституту представників Омбудсмана за напрямками, яке було ініційоване 15 травня 2012 року²⁴.

На офіційному сайті Уповноваженого одразу було оприлюднено повну інформацію щодо структури і організації роботи Секретаріату Уповноваженого. Там же з'явилась інформація про структурні підрозділи Секретаріату, їх керівників, розпорядок роботи, контактні телефони тощо. У відкритому доступі знаходиться інформація про графік роботи громадської приймальні, номери телефонів безкоштовного зв'язку, поштова, електронна та скайп адреси, а також детальна інформація про порядок звернення до Уповноваженого та до Європейського суду з прав людини. У рубриці «Захист прав людини» прес-служба розміщує повідомлення про важливі події, що відбуваються у сфері прав людини.

За три повних місяці (липень-вересень) сайт відвідало більше 43 тисяч Інтернет-користувачів, 75 відсотків з яких заходили з українських серверів.

Для інформування про свою діяльність Уповноважений найчастіше використовує наступні приводи:

- прийняття рішень органами владних повноважень, які на думку Уповноваженого, обмежують права та свободи людини. Наприклад, відкритий лист до Президента України Віктора Януковича з пропозицією застосувати право вето до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про захист персональних даних», прийнятого 2 жовтня 2012 року²⁵;
- діяльність та відповідні рішення консультативно-дорадчих органів при інституті Уповноваженого. Наприклад, оприлюднення експертною Радою з питань свободи інформації та захисту приватності при Представникові Уповноваже-

²⁴ http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1639:2012-05-15-13-00-34&catid=17:2010-12-07-14-45-33&Itemid=214

²⁵ http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2100:2012-10-15-11-30-15&catid=14:2010-12-07-14-44-26&Itemid=75

ного з питань доступу до публічної інформації та захисту персональних даних-рекомендацій щодо віднесення публічної інформації до службової відповідно до вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації»²⁶;

- проведення різноманітних заходів із залученням офісу Уповноваженого. Наприклад, організація круглого столу на тему: «Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»: проблеми та шляхи вдосконалення»²⁷;
- здійснення безпосередньої діяльності Уповноваженого або його представників за напрямками. Наприклад, відкриття провадження за скаргами журналістів про напад у Броварах²⁸;
- офіційні контакти з посадовими особами та суб'єктами владних повноважень. Наприклад, рекомендація Уповноваженого Голові Центральної виборчої комісії Володимир Шاپовалу додатково поінформувати громадян, що ведення відео-спостереження на виборчих дільницях проводиться без технічної можливості контролю за волевиявленням виборців, яке здійснюється в кабінках для голосування²⁹;

Невдовзі після прийняття присяги Уповноважений відкрила свою сторінку на facebook.³⁰ Саме тут було започатковано відкрите публічне обговорення нової структури Секретаріату Уповноваженого з прав людини з врахуванням пропозицій користувачів facebook, які взяли участь у відповідних дискусіях.

На даний час на сторінці розміщуються новини з офіційного сайту Уповноваженого, які майже не коментуються відвідувачами. На сторінку підписано 383 користувачі, що зумовлює потребу в розкритті сторінки та наданні більшої візуалізації її контенту.

Уповноважений започаткувала ряд нових форм роботи для поглиблення співпраці із засобами масової інформації. Наприклад, було запроваджено зустрічі з журналістами у форматі прес-ланчу³¹; особисте спілкування з учасниками інтернет-спільнот³², проведення он-лайн конференції³³. Проте ці новаційні форми роботи не отримали розвитку. Станом на 1 листопада 2012 року, участь Уповноваженого у «прямій лінії» «Комсомольської правди» (10.05.2012), веб-конференція на сайті ЛІГА (17.05.2012)

²⁶ http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2109:2012-10-16-14-27-56&catid=14:2010-12-07-14-44-26&Itemid=75

²⁷ http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2043:2012-09-28-06-57-14&catid=14:2010-12-07-14-44-26&Itemid=75

²⁸ http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2123:2012-10-24-15-06-41&catid=14:2010-12-07-14-44-26&Itemid=75

²⁹ http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2117:2012-10-22-14-28-41&catid=14:2010-12-07-14-44-26&Itemid=75

³⁰ <http://www.facebook.com/ombudsmanUA>

³¹ http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1637:2012-05-15-09-16-03&catid=17:2010-12-07-14-45-33&Itemid=214

³² http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1660:-l-r&catid=17:2010-12-07-14-45-33&Itemid=214

³³ http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1671:-net-17-2012-&catid=213:2012&Itemid=21

і зустріч Валерії Лутковської з учасниками форуму «Української правди» (18.05.2012), залишилися поодинокими заходами.

Найактивнішою була комунікація Уповноваженого із ЗМІ у травні 2012 року. Тоді відбулось більше 10 комунікаційних зустрічей, серед яких інтерв'ю на телеканалі ТРК, участь у програмі Миколи Княжицького на ТВі, участь у передачі «Від першої особи» на радіо «Ера» та ін. Наступні чотири місяці динаміка розвитку стосунків Уповноваженого зі ЗМІ уповільнювалася. Очевидною стала тенденція скорочення кількості контактів і обмеження форм спілкування. За цей час Уповноважений узяла участь у програмі «Портрет» з Сергієм Дорофєєвим на 5-му телеканалі³⁴ і дала два розгорнутих інтерв'ю «Главкому» і «Тижню ua».^{35 36} На початку серпня 2012 року було проведено велику прес-конференцію за результатами перших ста днів роботи. Аналіз запитань прес-службі Уповноваженого виявив, що журналістів найбільше цікавили наступні теми: кримінальні справи проти Ю. Тимошенко та С. Луценко, а також законопроект № 11013 «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо посилення відповідальності за посягання на честь, гідність та ділову репутацію людини» (закон про наклеп).

За 6 місяців на сайті Уповноваженого з'явилося 167 повідомлень про його діяльність. Але тільки третина з них була поширена іншими засобами масової інформації. Найчастіше інформацію про діяльність Уповноваженого поширювали електронні ЗМІ. Найменше повідомлень з'являлося на телебаченні. Як відомо, кількість користувачів Інтернету в Україні є в два рази меншою, ніж кількість глядацької аудиторії ТБ. Перевага електронних засобів комунікації над іншими спричиняє звуження кола споживачів інформації тільки користувачами Інтернету і негативно впливає на популяризацію діяльності Уповноваженого. Згідно опитуванню, проведеному у вересні — жовтні 2012 року Центром інформації про права людини, 19% респондентів взагалі нічого не знають про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.³⁷

У зв'язку з низькою суспільною легітимністю Інституту Омбудсмана прес-службі варто приділити увагу стратегії реалізації інформаційної політики Уповноваженого.

Також прес-службі варто звернути увагу на необхідність висвітлення позиції Уповноваженого в темах, що становлять великий суспільний інтерес. Бажано, щоб прес-служба активніше сприяла актуалізації тих тем, які мають велике суспільне значення, але не знаходять належного відображення в ЗМІ. Наприклад, важлива тема створення НПМ знаходиться поза увагою суспільства і ЗМІ.

Частота інформування прес-службою про діяльність Уповноваженого в середньому становить одне повідомлення в день. Інформаційний потік недостатньо збалансований. Прес-служба завжди повідомляє про наміри і плани Уповноваженого і майже ніколи не інформує про те, як вони були реалізовані. Наприклад, в ході моніторингу встановлено, що станом на 2 серпня 2012 року за сприянням Уповноваженого було

³⁴ <http://www.youtube.com/watch?v=tcrAU1N24Rg>

³⁵ <http://glavcom.ua/articles/7638.html>

³⁶ <http://tyzhden.ua/Politics/62379>

³⁷ <http://humanrights.com.ua/news/9-top-novini/162-ukrajintsi-poskarzhatsya-v-oon-na-koruptsiyu-diskriminatsiyu-ta-katuvannya>

відновлено права 70 осіб.³⁸ Сайт Уповноваженого повідомив тільки про один випадок відновлення прав однієї людини.³⁹

Виявлено більше 30 випадків порушення балансу в подачі інформації — коли подія була анонсована, а підсумки не оприлюднені. Наприклад, 16 липня 2012 року на сайті Уповноваженого з'явилося повідомлення про те, що Секретаріатом розпочато перевірку, ініційовану Представником Уповноваженого з питань дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності Аксаною Філіпішиною, щодо своєчасного забезпечення необхідними медичними препаратами дитячих онкологічних відділень країни. Причиною перевірки стала інформація, що з'явилась у ЗМІ, стосовно загрози життю дітей, яка виникла через критичну ситуацію з поставками ліків за державною програмою «Дитяча онкологія та онкогематологія».⁴⁰ Однак результати перевірки оприлюднені не були. 6 серпня 2012 року прес-служба Уповноваженого повідомила, що Секретаріатом здійснюється перевірка інформації про побиття Абуєва Умара Хасановича під час його перебування під вартою у Київському слідчому ізоляторі.⁴¹ Про те, що ця перевірка закінчилася відкриттям кримінальної справи проти співробітників пенітенціарної системи стало відомо з інших джерел. На сайті Уповноваженого жодної інформації про результати перевірки не було. В серпні 2012 року Секретаріат Уповноваженого широко анонсував власний моніторинг парламентських виборів. Але станом на 5 листопада 2012 року не було жодної інформації щодо результатів моніторингу, як і жодної (хоча б попередньої) заяви Уповноваженого щодо виборів. Про активне спостереження Офісом Омбудсмена за виборами нам стало відомо тільки від членів ВГО «Альянс Майдан», яка була партером Офісу по моніторингу виборів. За їх словами, завдяки своєчасній реакції Представника Уповноваженого у день виборів вдалося реально зупинити кільканадцять порушень виборчих прав на дільницях. Також, на думку членів «Альянсу Майдан», вагомим внеском Уповноваженого у те, що більша кількість людей прийшла на вибори і проголосувала було прийняття ЦВК за рекомендацією Уповноваженого Постанови № 1850 від 24.10.2012 р. Цією Постановою були внесені відповідні зміни в порядок здійснення відеоспостереження на виборчих дільницях. А саме — було вирішено оголосити, що на виборчих дільницях ведеться відеоспостереження, і доповнити це повідомлення текстом, написаним великим шрифтом: **«У кабіні для таємного голосування відеоспостереження не ведеться»**.⁴² 28 жовтня, на сайті Уповноваженого з'явилося повідомлення про те, що до офісу Омбудсмена надходять численні повідомлення від спостерігачів щодо порушення виборчих прав громадян

³⁸ http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1930:2012-08-06-15-11-51&catid=228:2012&Itemid=230

³⁹ http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=1877&Itemid=227

⁴⁰ http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1869:2012-07-16-09-22-19&catid=14:2010-12-07-14-44-26&Itemid=75

⁴¹ http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1945:2012-08-08-06-42-22&catid=14:2010-12-07-14-44-26&Itemid=75

⁴² http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2125:2012-10-25-08-29-08&catid=14:2010-12-07-14-44-26&Itemid=75

на виборах 2012 року.⁴³ Це було останнє повідомлення прес-служби, яке стосувалося виборів.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Продовжити роботу над удосконаленням Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».
2. Розробити стратегію і технологію стосунків з медіа.
3. Своєчасно розміщувати інформаційні повідомлення на сайті Уповноваженого.
4. Систематично висвітлювати результати роботи структурних підрозділів Секретаріату Уповноваженого, діяльність самого Уповноваженого та його представників.
5. Активно використовувати різноманітні засоби для посилення обізнаності громадськості про Інститут Уповноваженого.
6. Спільно з НГО вирішити питання про організацію надання безкоштовних консультацій в Офісі Уповноваженого.
7. Продовжувати розвивати співпрацю з НГО.
8. Продовжити роботу по розвитку мережі регіональних представників Уповноваженого.
9. На сайті Уповноваженого розмістити інформацію і координати регіональних координаторів зі зв'язків із громадськістю.
10. Департаменту з питань реалізації НПМ:
 - готувати звіти за результатами кожного відвідування місць несвободи. Провести аналітичну роботу з узагальнення системних недоліків у місцях несвободи та відобразити їх у щорічній доповіді з рекомендаціями для органів влади;
 - у співробітництві з громадськістю розробити та реалізувати діючу схему рекрутингу, навчання та сертифікації моніторів місць несвободи;
 - у співробітництві з громадськістю розробити та реалізувати діючу схему інформаційної політики, спрямованої на поступове залучення уваги громадськості до проблем місць несвободи в Україні.
11. Налагодити системний збір даних стосовно звернень громадян і результатів їх розгляду. Див. електронний ресурс: www.epravda.com.ua/news/2010/10/18/252448/
12. Розробити стратегію і технологію деполітизації діяльності Уповноваженого.

⁴³ http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2132:2012-10-28-14-09-40&catid=14:2010-12-07-14-44-26&Itemid=75

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ

У 2012 РОЦІ

Конституційний процес в Україні у 2012 р. характеризувався низкою безпосередньо пов'язаних із проблематикою конституційного права висновків та рішень Конституційного Суду України та аналітичною роботою Конституційної Асамблеї України, створеної 25 січня 2012 р. Указом Президента України В. Януковича № 31/2012. Подією конституційного процесу стало також ухвалення 6 листопада 2012 р. нового Закону України «Про всеукраїнський референдум».

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В РІШЕННЯХ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Активність Конституційного Суду України у 2012 р. характеризувалася ухваленням низки рішень та висновків, частину з яких можна вважати за їх предметом безпосередніми елементами українського конституційного процесу. Йдеться, насамперед, про Рішення від 20 січня 2012 р. № 2-рп/2012 «У справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої ст. 32, частин другої, третьої ст. 34 Конституції України»; Рішення від 25 січня 2012 р. «У справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень ст. 1, частин першої, другої третьої ст. 95, частин другої ст. 96, пунктів 2, 3, 6 ст. 116, частини другої ст. 124, частини першої ст. 129 Конституції України, пункту 5 частини першої ст. 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої ст. 9 Кодексу адміністративного судочинства України у системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України»²; Рішення від 4 квітня 2012 р. № 7-рп/2012 «У справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої ст. 22 Закону України «Про вибори народних депутатів України» стосовно рівномірного віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, які утворюються на території столиці України — м. Києва»; Рішення від 5 квітня 2012 р. № 8-рп/2012 «У справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції

¹ Підготував Всеволод Речицький, конституційний експерт Харківської правозахисної групи, представник УГСПЛ в Конституційній Асамблеї України.

² Див. коментар до двох рішень: Речицький В. Конституційний процес в Україні: 2011 — початок 2012 року. Поточні тенденції та узагальнення // Права людини в Україні 2011. Доповідь правозахисних організацій. — Харків: Права людини, 2012. — С. 22–28.

України (конституційності) частини п'ятої ст. 52, абзацу другого частини десятої ст. 98, частини третьої ст. 99 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа при висування кандидатів у народні депутати України за змішаної виборчої системи»; Висновок від 10 липня 2012 р. № 1-в/2012 Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності вимогам ст. 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до ст. 80, 105, 126, 149 Конституції України)».

Коментар до перших двох з наведеного переліку рішень Конституційного Суду України було надано у доповіді про стан справ із захистом прав людини у 2011 — на початку 2012 року. Що ж стосується Рішення Конституційного Суду України від 4 квітня 2012 р. № 7-рп/22, то його суть зводиться до наступного.

СПРАВА ПРО ЗАКОРДОННІ ВИБОРЧІ ДІЛЬНИЦІ

Суб'єкт права на конституційне подання звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України положення ст. 22 Закону України «Про вибори народних депутатів», які передбачають, що закордонні виборчі дільниці утворюються Центральною виборчою комісією при закордонних дипломатичних установах України, у військових частинах (формуваннях), дислокованих за межами України з рівномірним віднесенням їх до всіх одномандатних виборчих округів, що утворюються на території м. Києва.

Народні депутати України вважали, що положення Закону, якими передбачено рівномірне віднесення закордонних виборчих дільниць до одномандатних виборчих округів, які утворюються на території м. Києва, порушують конституційні принципи рівного й вільного виборчого права обирати і бути обраними, не забезпечують рівних можливостей кандидатів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах, а тому не відповідають положенням ст. 1, частини другої ст. 5, частини першої ст. 38, ст. 69, 71, частини першої ст. 76 Конституції України.

Вирішуючи порушені питання, Конституційний Суд України виходив з наступного: ще у своєму Рішенні від 26 лютого 1998 р. № 1-рп/98 (справа про вибори народних депутатів України) Конституційний Суд зазначив, що «основоположні принципи загального, рівного і прямого виборчого права, вільне і таємне волевиявлення громадян України на виборах народних депутатів України становлять конституційну основу правового регулювання виборчого процесу» (абзац третій пункту 4 мотивувальної частини). Крім того, за частиною третьою ст. 77, пунктом 20 частини першої ст. 92 Конституції України організація і порядок проведення виборів народних депутатів України встановлюються виключно законами України.

При цьому закордонні виборчі дільниці, призначені для голосування виборців, які проживають або тимчасово перебувають на території іноземної держави, утворюються при закордонних дипломатичних установах України, у військових частинах (формуваннях), дислокованих за межами України, «з рівномірним віднесенням [їх] до всіх одномандатних округів, які утворюються на території столиці України — м. Києва»

(частини перша, друга ст. 22 Закону). При цьому слід взяти до уваги, що обов'язковою рисою активного виборчого права є те, що кожен виборець повинен мати приблизно однаковий з іншими виборцями політичний вплив на результати голосування.

Відповідно до позиції Конституційного Суду, принцип рівного виборчого права забезпечується не тільки рівними для громадян засадами участі їх у виборах, але й юридично приблизно рівним впливом їх голосів на результати голосування (абзац перший пункту 13 мотивувальної частини Рішення від 26 лютого 1998 р. № 1-рп/98). З цієї причини одномандатні виборчі округи утворюються Центральною виборчою комісією з урахуванням *територіального* чинника (в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці України) та *кількісного* чинника, який передбачає, що кількість виборців у кожному з одномандатних округів має становити приблизно однакову частку від їх загальної кількості, визначеної Державним реєстром.

У відповідності до виборчого Закону, яким встановлені строки, порядок і послідовність створення одномандатних виборчих округів та дільниць (у тому числі закордонних), Центральна виборча комісія утворює закордонні виборчі дільниці з їх наступним віднесенням до одномандатних виборчих округів м. Києва (підпункти 2, 3, 4 пункту 6 Розділу XV «Прикінцеві та перехідні положення»).

Тому Центральна виборча комісія утворює в м. Києві одномандатні виборчі округи, виходячи з кількості виборців у Державному реєстрі м. Києва з урахуванням можливості 12%-го відхилення від середнього показника, не враховуючи при цьому виборців, які проживають чи перебувають за кордоном. За даних обставин встановлена ст. 22 Закону вимога щодо рівномірного віднесення закордонних виборчих дільниць до одномандатних округів м. Києва не узгоджується з частиною другою ст. 18 Закону, якою визначено межу 12%-го відхилення від середньої кількості виборців в одномандатному окрузі. Крім того, віднесення закордонних виборчих дільниць до виборчих округів м. Києва (з урахуванням кількості виборців у столиці) призводить до загального збільшення кількості виборців, *не пов'язаних* з територіальною громадою м. Києва.

Через зазначені обставини застосування положень Закону, за якими закордонні виборці голосують за кандидатів у народні депутати в одномандатних округах м. Києва, не забезпечує адекватного волевиявлення виборців столиці. Адже конституційний принцип рівного виборчого права зобов'язує державу створювати *рівні* умови для реалізації як активного, так і пасивного виборчого права на всіх стадіях виборчого процесу, а також рівні можливості захисту виборчих прав. Правову позицію, за якою «всім виборцям і всім кандидатам у народні депутати України Конституція надає і гарантує рівні правові можливості для реалізації своїх виборчих прав» Конституційний Суд України висловив ще в пункті 10 мотивувальної частини Рішення від 26 лютого 1998 р. № 1-рп/98.

Отже, положення чинного Закону щодо рівномірного віднесення закордонних виборчих дільниць до одномандатних виборчих округів м. Києва не забезпечують рівних можливостей для тих кандидатів у народні депутати України, які балотуються в одномандатних округах м. Києва. Адже закон обмежує або й зовсім не передбачає можливості цих кандидатів впливати на волевиявлення виборців, які проживають або перебувають за кордоном.

Крім того, як зазначив свого часу Європейський суд з прав людини у Страсбурзі, виборці, які проживають чи тимчасово перебувають закордоном (див. справу *Hilbe v. Liechtenstein*, 1999) є в більшості випадків «менш пов'язаними, менш зацікавленими і менш обізнаними із щоденними внутрішньодержавними подіями та процесами», а тому **можуть** бути законно позбавлені активного виборчого права.

На підставі зазначеного Конституційний Суд України дійшов висновку про те, що положення частини другої ст. 22 виборчого Закону про віднесення закордонних виборчих дільниць до одномандатних виборчих округів м. Києва суперечать частині першій ст. 38, ст. 69, 71, частині першій ст. 76 Конституції України. На цій підставі він визнав неконституційними положення частини другої ст. 22 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 р.

Рішення Суду зазнало критики в «окремих думках» суддів Конституційного Суду П. Стецюка та В. Шишкіна. Як писав з цього приводу П. Стецюк, стверджуючи, що положення частини другої ст. 22 виборчого Закону про рівномірне віднесення закордонних виборчих дільниць до одномандатних округів м. Києва суперечать Конституції України, Суд мав би показати, у чому саме полягає така «суперечність». Однак в Рішенні подібної ілюстрації немає. Натомість зроблені Конституційним Судом припущення не можуть вважатися обґрунтуванням, оскільки вони побудовані на хибному уявленні Суду про природу депутатського мандата. Будь-який з народних депутатів України є «повноважним представником» Українського народу в цілому, він покликаний захищати й захищати загальнонародні інтереси (ст. 79 Конституції України, абзац п'ятий п. 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду від 7 липня 1998 р.).

Не можна вважати ефективним аргументом на користь рішення Суду й те, що віднесення закордонних виборчих дільниць до одномандатних округів м. Києва не забезпечує рівних можливостей кандидатів у народні депутати, які балотуються в одномандатних округах м. Києва, оскільки при цьому *обмежуються їх можливості формувати волевиявлення закордонних виборців*. Призначенням ст. 22 Закону є забезпечення **активного**, а не пасивного виборчого права, яке виступає у даному випадку лише організаційною рисою українського виборчого процесу. Крім того, ухвалення виборчого Закону 2011 року 366 народними депутатами (що становить більш як 80% від їх конституційного складу) та його невідкладне підписання Президентом засвідчує **політичну доцільність** такого порядку організації виборів. Питання ж політичної доцільності не можуть бути предметом розгляду в Конституційному Суді (див. Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 р. № 1-рп/98; 30 січня 2002 р. № 2-рп/2002; 16 жовтня 2002 р. № 1-в/2002 тощо).

Відтак, на думку П. Стецюка, ухвалюючи Рішення про визнання неконституційною частини другої ст. 22 Закону, Конституційний Суд фактично *позбавив громадян України, які перебувають за кордоном, активного виборчого права в частині обрання народних депутатів України у мажоритарних виборчих округах*.

Що ж стосується критики даного Рішення суддею В.Шишкіним, то останній назвав його резолютивну частину невмотивованою. На думку судді В.Шишкіна, конституційність однієї норми закону не може оцінюватися за допомогою іншої норми того ж Закону, а саме до такого прийому вдався Конституційний Суд. Адже очевидно, що всі норми закону належать до одного рангу й мають однакову юридичну силу.

Крім того, дотримання рівності у визначенні числа виборців в одномандатних округах є практично нерозв'язною проблемою. Саме тому рівність передбачає у даному випадку лише **приблизно однакову кількість** виборців у мажоритарних округах. Саме це пояснює встановлену Законом межу відхилення на рівні 12%. Абсолютизація ж принципу рівності в Рішенні Конституційного Суду підштовхує до визнання неконституційності виборчого Закону в цілому.

Європейські стандарти виборів (див. пп. 26–28 пояснень до «Кодексу належної практики у виборчих справах» Венеціанської комісії «За демократію через право») пропонують таке розуміння **вільних** виборів, яке не визнає жодних обмежень активного чи пасивного виборчого права. Тобто європейські документи дбають про гарантії доступу **всіх** виборців до виборчого процесу. Посилання ж Суду на справу *Hilbe v. Liechtenstein* жодним чином не може стосуватися України, оскільки українське законодавство взагалі не визнає можливості обмеження виборчого права за ознакою місцеперебування виборця.

Частково з критичними зауваженнями суддів П. Стецюка та В.Шишкіна можна погодитися. Головним же аргументом на їх користь є те, що Конституція України **надає однакові** виборчі права всім громадянам країни. Тобто їх місцеперебування не повинно мати у даному випадку суттєвого значення. Так або інакше, дане рішення Конституційного Суду фактично вдвічі зменшує вплив закордонних (потенційно — кількох мільйонів) виборців на результати стратегічно важливого для країни голосування.

ВИСУВАННЯ КАНДИДАТІВ ЗА ЗМІШАНОЇ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ

Початком справи стало звернення 51-го народного депутата України до Конституційного Суду з клопотанням визнати частини п'яту ст. 52, абзац другий частини десятої ст. 98, частину третю ст. 99 Закону України «Про вибори народних депутатів» такими, що не відповідають ст. 8, частині першій ст. 38, частині першій ст. 71, частині першій ст. 76 Конституції України. Їх неконституційність автори подання пояснювали тим, що закріплена в частині п'ятій ст. 52 виборчого Закону норма дозволяє включати до виборчого списку кандидатів одну й ту ж саму особу у загальнодержавному та одномандатному виборчих округах, а це не відповідає засадам справедливості.

У випадку, коли Центральна виборча комісія встановить, що одна й та ж сама особа була обрана народним депутатом у загальнодержавному багатомандатному окрузі й — паралельно — у одномандатному виборчому окрузі, то вона повинна вважатися переможцем лише в одномандатному окрузі. Що ж стосується партійного списку, то тут обраним має вважатися **наступний** після даної особи кандидат. Не погоджуючись із цим, суб'єкт конституційного подання прагнув довести, що такий порядок встановлення результатів суперечить принципіві **рівного виборчого права**.

Вирішуючи дане питання, Конституційний Суд виходив з того, що за частиною п'ятою ст. 52 Закону «Про вибори народних депутатів» одна й та ж сама особа може одночасно балотуватися у одномандатному й багатомандатному виборчих округах. Тобто кандидату у народні депутати, включеному до виборчого списку від політичної

партії, надається більше можливостей для реалізації пасивного виборчого права, ніж кандидату, який висунув себе лише в одномандатному окрузі.

Конституційний Суд зазначив, що своїм Рішенням від 26 лютого 1998 р. № 1-рп/98 він вже визнав, що принцип рівного виборчого права не завжди дотримується стосовно кандидатів, включених до партійних списків. Адже у них існує більше можливостей бути обраними, ніж у кандидатів, які балотуються лише в одномандатних округах. При цьому порушення рівного виборчого права проявляється ще й в тому, що за окремих кандидатів виборці голосують двічі. А це доводить, що частина п'ята ст. 52 виборчого Закону суперечить ст. 8, частині першій ст. 38, частині першій ст. 71, частині першій ст. 76 Конституції України.

На думку Суду, єдиним результатом виборів у загальнодержавному окрузі має бути список кандидатів у депутати, які були обрані в межах отриманого партією відсотку голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. За Рішенням Конституційного Суду від 26 лютого 1998 р. принцип рівного виборчого права забезпечується не тільки однаковими для громадян умовами участі у виборах, але й однаковим впливом кожного з їх голосів на результати виборів до парламенту.

На цій підставі Конституційний Суд визнав частину п'яту ст. 52 Закону «Про вибори народних депутатів України» такою, що не відповідає Конституції України. Даним Рішенням Суду також було визнано неконституційними абзац другий частини десятої ст. 98, частину третю ст. 99 Закону про вибори 2011 р. Дане Рішення Конституційного Суду виглядає цілком логічним і обґрунтованим.

ІНІЦІАТИВА ЩОДО СКАСУВАННЯ НЕДОТОРКАНОСТІ

Приводом для розгляду даної справи Конституційним Судом стала розробка законопроекту про внесення змін до Конституції України, яким передбачалося скасування депутатської, президентської та суддівської недоторканності. Мається на увазі Постанова Верховної Ради України «Про включення до порядку денного десятої сесії Верховної Ради України шостого скликання законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності й про його направлення до Конституційного Суду України» від 20 червня 2012 р.

Верховна Рада України звернулася до Конституційного Суду з клопотанням надати висновок про відповідність законопроекту про внесення змін до Конституції України № 10530 вимогам ст. 157 і 158 Конституції України. Законопроектом передбачалося внесення змін до статей 80, 105, 126, 149 Конституції України, якими закріплюється недоторканність Президента України, народних депутатів України, а також суддів судів загальної та конституційної юрисдикції.

Суб'єкт законодавчої ініціативи прагнув скасувати конституційне правило, за яким народні депутати не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнуті до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані (ст. 80 Конституції). Цим же законопроектом передбачалося скасування недоторканності Президента на час виконання ним своїх повноважень (ст. 105 Конституції України), а також суддів (ст. 126, 149 Конституції України).

Перевіряючи законопроект в частині скасування *депутатської* недоторканності на відповідність ст. 157, 158 Конституції України, Конституційний Суд виходив з уже існуючих у нього позицій. Дослідивши близькі за змістом законопроекти, Суд дійшов висновку про те, що скасування депутатської недоторканності не суперечить вимогам частини першої ст. 157 Конституції України (Висновок від 27 червня 2000 р. № 1-в/2000; від 10 вересня 2008 р. № 2-в/2008; від 1 квітня 2010 р. № 1-в/2010).

Конституційний Суд України розглянув окремо питання про відповідність вимогам ст. 157, 158 Основного Закону законопроекту про вилучення з Конституції частини першої ст. 105, за якою Президент користується правом недоторканності на весь час виконання своїх повноважень. Раніше, у своєму Висновок від 1 квітня 2010 р. № 1-в/2010 Конституційний Суд констатував, що виключення із ст. 105 Конституції частини про недоторканність Президента може спричинитися до обмеження прав і свобод людини і громадянина в Україні, гарантом яких є Президент. При цьому Конституційний Суд дійшов висновку про те, що підстав для зміни Судом існуючих правових позицій із зазначених питань немає. Що ж стосується недоторканності суддів, то відповідно до ст. 126 Основного Закону суддя не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом. За ст. 149 Конституції України дана вимога поширюється також на суддів Конституційного Суду України.

Розглянувши запропоновані зміни до ст. 126, 149 Конституції України, Конституційний Суд України визнав, що їх не можна вважати спрямованими на ліквідацію незалежності або порушення територіальної цілісності України. Тому вони не суперечать частині першій ст. 157 Конституції України. Проте Конституційний Суд ще у своєму Рішенні від 1 грудня 2004 р. У справі про незалежність суддів як юридичну складову їх статусу зауважив, що фактором незалежності суддів є їх особиста недоторканність. Тобто призначення недоторканності полягає в тому, щоб забезпечити належні умови здійснення правосуддя. Закріплення Конституцією гарантій недоторканності зумовлено лише професійними вимогами правосуддя. Про необхідність забезпечення суддівського імунітету йдеться також у відомих міжнародних документах. Зокрема, за пунктами 1, 2 «Основних принципів незалежності судових органів» (див. Резолюцію 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та 13 грудня 1985 р.) незалежність суддів має гарантуватися державою й закріплюватися в основному законі. Всі зобов'язані поважати суддівську незалежність й дотримуватися її.

Про забезпечення незалежності суддів йдеться також у «Європейській хартії про статус суддів» від 10 липня 1998 р., Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи «Незалежність, дієвість та роль суддів» від 13 жовтня 1994 р. № (94) 12, Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо незалежності, ефективності та обов'язків судді від 17 листопада 2010 р. № (2010) 12 тощо. На цій підставі Українська держава, висуваючи до суддів та суддівської професії високі вимоги, не має права скасовувати чинні конституційні гарантії правосуддя.

На думку Суду, *недоторканність суддів не слід вважати їх особистим привілеєм*. Даний інститут є спрямованим на здійснення об'єктивного й неупередженого правосуддя, захист прав і свобод людини і громадянина. Скасування ж недоторканності суддів призвело б до суттєвого обмеження права на судовий захист, гарантованого ст. 55 Конституції України. Тому запропоновані законопроектом зміни до частин

першої, третьої ст. 126, ст. 149 Конституції України не відповідають вимогам Конституції України.

У результаті Конституційний Суд України визнав таким, що відповідає вимогам ст. 157 і 158 Конституції України положення про скасування недоторканності народних депутатів України. Водночас він дійшов твердого переконання в тому, що **не відповідає** вимогам частини першої ст. 157 Конституції України бажання суб'єкта законодавчої ініціативи скасувати особисту недоторканність Президента та всіх українських суддів.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В ДІЯЛЬНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ АСАМБЛЕЇ

Згідно з планом у вересні–грудні 2012 р. передбачалося проведення трьох пленарних засідань Конституційної Асамблеї України. Ці засідання мали супроводжуватися засіданнями її Координаційного бюро. Кожна з 7-ми комісій Асамблеї також повинна була проводити засідання раз на місяць. Помітним здобутком Конституційної Асамблеї стало ухвалення Регламенту її роботи. Регламент було прийнято 21 вересня 2012 р. Як було записано в документі, Конституційна Асамблея має керуватися у своїй діяльності законодавством України, а також загальноновизнаними принципами і нормами міжнародного права. Зокрема, вказувалося на принципи верховенства права, колегіальності, самоврядності, прозорості, відкритості та гласності, незалежності у прийнятті рішень, професіоналізму та науковості.

Конституційна Асамблея працювала у складі її Голови, заступника Голови, секретаря та більш як 90 членів, які залучалися до роботи на громадських засадах й мали рівні права. Для підготовки рекомендацій з питань внесення змін до Конституції України, а також інших питань, визначених завданнями Конституційної Асамблеї було створене Координаційне бюро, до складу якого увійшли Голова Конституційної Асамблеї, його заступник, секретар, голови комісій та керівники робочих органів Асамблеї.

Конституційна Асамблея утворила 7 комісій з питань: 1) конституційного ладу та порядку прийняття і введення в дію змін до Конституції України; 2) прав, свобод і обов'язків людини і громадянина; 3) здійснення народовладдя; 4) організації державної влади; 5) правосуддя; 6) правоохоронної діяльності; 7) адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування.

Пленарне засідання Асамблеї вважалось повноважним, якщо на ньому були присутніми не менш як дві третини від складу Конституційної Асамблеї. Кожен із членів Конституційної Асамблеї голосував особисто, делегування голосу іншим особам заборонялося. Рішення Конституційної Асамблеї ухвалювалися на її пленарних засіданнях відкритим голосуванням більшістю голосів від її складу, окрім випадків, визначених Регламентом. Ухвалення «Концепції внесення змін до Конституції України», а також пропозицій щодо конкретних змін до Конституції України мало завершуватися передачею відповідних текстів Президентові України. Підсумкові рішення Асамблеї мають ухвалюватися не менш ніж двома третинами голосів від її загального складу.

У період між пленарними засіданнями члени Асамблеї працювали в комісіях та інших робочих органах відповідно до плану. Для підготовки питань про внесення змін до Конституції України кожна з комісій могла створювати робочі групи з числа своїх членів. Засідання комісій вважалися повноважними за умови присутності на них не менш ніж половини від їх складу. Пленарні засідання Асамблеї, засідання комісій, інших робочих органів мали бути відкритими й гласними. Дана вимога забезпечувалася запрошенням на них представників ЗМІ, розміщенням інформації про діяльність Асамблеї на веб-сайті Президента України тощо.

Результатом роботи Конституційної Асамблеї України у 2012 р. стали її аналітичні доповіді (оприлюднені 21 вересня 2012 р.), а також інші матеріали (пропозиції від голови Комісії з прав людини В. Буткевича, матеріали методологічного семінару «Методологічні питання оновлення Конституції України» від 24 жовтня, 29 листопада 2012 р. тощо)³.

РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ОСНОВ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ

У доповіді «Проблеми вдосконалення основ конституційного ладу в Україні: досвід і перспективи» голова Комісії з питань конституційного ладу та порядку внесення змін до Конституції України проф. О. Скрипнюк зазначив, що не всі конституції мають структурно відокремлені інститути, які б визначали таке поняття як «конституційний лад». У різних основних законах є розділи, які називаються по-різному: «Засади конституційного ладу» (Вірменія, Білорусь, Росія), «Основні положення» (Естонія, Грузія, Азербайджан), «Загальні принципи» (Іспанія, Греція, Італія, Литва, Латвія, Киргизія, Узбекистан), проте всі вони регулюють те, що ми називаємо засадами конституційного ладу.

Аналіз Конституції України 1996 р. дозволяє зробити висновок про те, що її Розділ і «Загальні засади» містить в собі наріжні принципи Основного Закону. Тобто засади конституційного ладу — це сукупність принципів, які мають особливе значення й вищу юридичну силу для організації діяльності держави і суспільства в цілому. Вони визначають форму і тип організації Української держави, гарантують права і свободи людини, обмежують державну владу й забезпечують народовладдя. Дані принципи є нормами прямої дії, вони лежать в основі життєдіяльності всього українського суспільства.

Водночас **практична** реалізація Основного Закону доводить, що Конституція України в її нинішньому стані не виступає ефективним бар'єром проти руйнівної конкуренції між гілками державної влади. Про це свідчать приклади ще зовсім недавнього минулого. Подібний стан речей зумовлюється недостатньою визначеністю соціально-економічних основ українського суспільства, що також проявляється у нормативному змістові «Загальних засад». З формально-юридичної точки зору в регламентації засад конституційного ладу вирізняються шість груп норм: 1) які характеризують державу як незалежну і суверенну; 2) які розкривають зміст державної діяльності;

³ Нижче подано стислий виклад відповідних доповідей в редакції В. Речицького.

3) які стосуються громадянського суспільства; 4) які визначають організацію державної влади; 5) які закріплюють основи зовнішньої політики; 6) які визначають державну символіку.

Нині ці норми потребують вдосконалення. Оскільки ж недостатньо розвинене громадянське суспільство в Україні не може самостійно гарантувати незворотності демократичних зрушень, завданням є укріплення засад демократії та громадянського суспільства, які мають водночас стати й гарантіями конституційного ладу України. Поки ж між конституційними нормами і посттоталітарною дійсністю існують суттєві розбіжності в плані реального, а не формального існування в Україні демократичної, соціальної й правової держави.

Хоча принцип демократизму є основним у вітчизняному конституціоналізмі, громадянське суспільство і народ в цілому не можуть належним чином контролювати: 1) забезпечення державою прав і свобод людини і громадянина; 2) повноту народовладдя; 3) демократичність України в цілому. Під народовладдям слід розуміти не лише юридичну приналежність влади народові, але й справжню реалізацію влади відповідно до волі та інтересів народу. Очевидно, що не всі з існуючих складових права народу на політичне представництво знаходять свою змістовну реалізацію. Часто небажання й елементарна нездатність народних представників вести законотворчу діяльність спричиняється до дефіциту законів, які мали б конкретизувати принципи «Загальних засад».

Існує також проблема належного функціонуванні **правової держави** в Україні, де все ще продовжує утверджуватися принцип верховенства права. Українська держава не виконує своїх зобов'язань у соціальній сфері. Саме тому, як вважає проф. О. Скрипнюк, вимагає підсилення на конституційному рівні соціальна спрямованість держави, встановлення реальних механізмів відповідальності держави перед людиною.

Актуальним питанням конституційного процесу в Україні є **реальне** забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Одним із принципів правової держави є наявність розвинених суб'єктивних прав і свобод. Попри широку номенклатуру закріплених у чинній Конституції прав, переважна їх більшість залишається деклараціями, які не підкріплюються практикою відповідних правовідносин. Проблема полягає не лише в тому, що держава не виконує своїх конституційних зобов'язань, а й у тому, що Конституцією не передбачено механізмів, які надавали б людині можливість самостійно й ефективно захищати свої конституційні права.

Пріоритетні функції держави — правосуддя й правоохоронна діяльність також залишаються проблематичними. Зокрема, залишається невирішеною на конституційному рівні проблема механізму реалізації та захисту прав і свобод людини, який передбачав би обмеження повноважень інститутів державної влади. Крім того, в Україні не створено умов для конструктивного діалогу та співпраці між гілками державної влади і, що більш важливо, між державою та громадянським суспільством. Йдеться як про народовладдя, політичну систему України, так і про механізм стримувань і противаг, його розробку в Конституції України. Нам необхідно здійснити новий розподіл повноважень між Президентом, Верховною Радою і Кабінетом Міністрів України, зменшити концентрацію влади в центрі, забезпечити співпрацю законодавчої та виконавчої владних гілок та їх загальну відповідальність перед суспільством.

Ще один напрямок внесення змін до Конституції — питання удосконалення судоустрою. Існуюче законодавство про судоустрій та статус суддів, новий Кримінально-процесуальний кодекс відповідають європейським стандартам. Проте існує дефіцит змін в ділянці розширення народного впливу на правосуддя (суд присяжних, зміна порядку формування Вищої ради юстиції тощо).

Не менш актуальною є проблема чіткого розмежування повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, розвитку місцевих ініціатив в цілому. Очевидно, що створення нової моделі місцевого самоврядування мало б відбуватися разом із проведенням адміністративно-територіальної реформи.

Загалом, оновлення засад конституційного ладу, коригування його базових принципів втрачає будь-який сенс, якщо поза увагою залишається проблема захисту того, що вже в Україні існує. Органічний конституційний лад потребує правового захисту від численних загроз. Проте в Конституції України інститут захисту засад конституційного ладу поки що не передбачений, а положення її ст. 17 носять надто загальний характер. Фактично в Україні поки що не існує ефективних гарантій захисту конституційного ладу.

СТАН НАРОДОВЛАДДЯ В УКРАЇНІ

Як зазначив у своїй аналітичній доповіді голова Комісії з питань здійснення народовладдя проф. А. Селіванов, чинну Конституцію України не можна вважати фінальною крапкою на шляху еволюції українського народовладдя. Оскільки Український народ володіє суверенітетом, це передбачає його право змінювати конституційний лад шляхом референдуму. Фундаментальною ж основою реалізації народовладдя виступають такі конституційні принципи: 1) лише суспільство, народ визначають сутність держави; 2) забезпечення прав і свобод людини і громадянина є основною метою народовладдя.

Проаналізувавши українські політичні та юридичні джерела, присвячені категорії «народовладдя», можна констатувати, що природно-правове вчення про народовладдя ґрунтується на визнанні пріоритетності прав і свобод людини як уособлення конкретних соціальних і культурних цінностей українського суспільства.

Для розуміння політичного верховенства народу слід виходити з того, що поняття «народ» передбачає наділену тілом і душею людську єдність на території Української держави. Звідси походять природні права народу розпоряджатися владою над самим собою, конституційно включатися в управління державою у різних напрямках одночасно. Йдеться, насамперед, про суверенне право Українського народу на первісну, установчу владу. У цьому сенсі сумнівними виглядають новітні гіпотези про *суверенні права регіонів* Української держави, яким нібито властивий автономний і трансцендентний характер.

Адже тільки **Український народ в цілому** виступає джерелом суверенної влади, тільки він є цілісним соціальним організмом, який уособлює в собі суспільство. Натомість штучне виділення у самостійні політичні утворення окремих груп населення — це шлях до сепаратизму, руйнування демократичних цінностей і здобутків. Тому для

Конституційної Асамблеї має бути аксіоматичним постулат: народ не претендує на владу, але є її незмінним носієм з необмеженим енергетичним потенціалом.

Народ є джерелом і носієм верховної влади, сувереном без жодних обмежень. У цій якості він здатний реалізовувати свою волю по відношенню до будь-яких державних і недержавних органів та інституцій. При цьому Конституція лише записує (фіксує) даний статус народу, а не наділяє його владною силою. На жаль, на практиці стан влади Українського народу як **верховної політичної сили** ігнорується. Однією з причин цього є відсутність правової визначеності категорії «народний суверенітет». Відома конституційна формула: «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» ще й досі не знайшла свого адекватного втілення в законодавстві. Тобто вона розглядається більшою мірою як політичний, а не правовий постулат.

Існуюча слабкість демократичних інститутів, низька самодіяльність переважної більшості населення призводить до того, що прояви народного суверенітету пригнічуються державою за посередництвом надмірного регулювання соціальних відносин. У багатьох випадках держава практично нейтралізує народну ініціативу. Те ж, що фрагментарно підтримується державною владою й видається за ініціативу громадян, є насправді ініціативою самої державної влади. Такого роду ефект ми спостерігаємо кожного разу, коли держава підміняє самодіяльність народу власною ініціативою. У такий спосіб держава фактично ігнорує конституційний правопорядок у своїх відносинах з народом як першоосновою політичної системи.

Нині в Україні склалася жорстка вертикаль офіційної влади, що підтверджується й реальною політичною практикою. При цьому потенціал народу як єдиного джерела влади залишається нерозкритим навіть у базових конституційних механізмах. Потужна державно-розпорядча модель врядування пригнічує українське народоправство, внаслідок чого демократія поступово перестає бути визначальною рисою Української держави.

Визнання в Україні природних прав людини і громадянина зумовлює політичну рівність громадян і держави перед законом, проте на практиці все більш помітною стає тенденція панування держапарату в центрі і на місцях. Йдеться про жорсткий контроль бюрократичного класу над життєдіяльністю українського — культурно плюралістичного й строкатого — суспільства. Поступово в Україні відновлюються умови для утвердження одноособової влади, підсилюється загроза апаратного панування над людьми, нехтування принципами гуманізму.

Зв'язок народу з державою та місцевим самоврядуванням стає все більш умовним, суто адміністративним, що вже призвело до втрати довіри до держави та її інститутів у населення. До того ж український законодавець поступово усуває правові бар'єри, які відокремлюють приватну й державну сфери життя суспільства. Влада народу в черговий раз підміняється владою чиновницького апарату, при цьому інтереси посадовців задовольняються за рахунок політичної свободи і прав власності народу України.

Реальна політика деформує конституційні норми частини першої, третьої ст. 13, частини першої ст. 14, частини першої ст. 16 Конституції України, перетворюючи їх на фікцію. Так втрачається сенс установчої влади народу, а держапарат все частіше перебирає на себе його прерогативи. Конституція України повинна утверджувати і гарантувати народний суверенітет. Саме через цю призму необхідно визначати повноваження органів і посадових осіб державної влади і місцевого самоврядування. Проте

конкретні юридичні формули, які ми знаходимо у чинній Конституції України, сприяють відчуженню реальних інтересів народу від намірів офіційних репрезентантів Української держави.

Отже, нам слід визнати необхідність змін у доктринальних підходах до визначення категорії *конституційний лад* в аспекті забезпечення Українському народові можливості формувати базові структури політичних відносин. Ставлення держави до «влади народу» вже віддзеркалилося в низці рішень Конституційного Суду України. Наприклад, в Рішенні Суду від 03.10.1997 р. № 4-зп викладено його переконання в тому, що ухвалення Конституції 1996 р. Верховною Радою слід вважати актом волі народу, який лише *одноразово* уповноважив парламент на її прийняття.

Як відомо, за ст. 5 Основного Закону УРСР 1978 р., найбільш важливі політичні питання повинні були виноситися на всенародне обговорення й референдум. Очевидно, що розробники Конституції України 1996 р. не мали права ігнорувати цей спосіб оновлення Основного Закону. Аналогічний порядок щодо легітимації Конституції народом був передбачений заключними положеннями Конституційного договору від 8 червня 1995 р., який заборонив проводити референдуми з будь-яких питань, за винятком ухвалення Конституції України. Однак в реальному житті ці гарантії забезпечення легітимності української Конституції були нейтралізовані політичною верхівкою України. Політична еліта відклала реалізацію суспільних ідеалів на невизначений час, влада ж народу зуміла зберегтися лише в конституційній риторичі.

Відтак сьогодні ми констатуємо відсутність ефективних юридичних механізмів, які мали б забезпечувати право українського народу керувати своїми справами. Держава не спромоглася створити юридичну модель реально демократичного правління. Не дивно, що в Україні й досі вирішується питання: кому саме належить право тлумачити волю народу-суверена. Тому підготовка концептуальних змін до Конституції України є потребою часу. У цій ділянці законодавцю слід вийти на позиції, що дозволяють народоправству адекватно втілитися у конституційний порядок. Тобто Україна мусить підійти до модернізації Конституції як до оновлення суспільного договору держави з політичною нацією.

Не можна далі миритися з тим, що в базових економічних стосунках Українського народу й держави природні ресурси України належать народові (ст. 13 Конституції), а права власника на них реалізують апаратні структури. За логікою життя до Конституційного Суду України вже давно мали б надходити подання про невідповідність Основному Закону апаратних маніпуляцій з об'єктами права власності Українського народу.

Інститут народовладдя ґрунтується на концепції активного суспільства, об'єднаного конкретними політичними інтересами. Це стосується також здійснення народовладдя в регіонах, Автономній Республіці Крим. Народовладдя є елементом органічного конституційного ладу, воно вимагає відокремлення місцевого самоврядування від функцій держави, обмеження владних прерогатив в інтересах приватних осіб і громадянського суспільства.

Під реалізацією суверенітету Українського народу слід розуміти повне здійснення його права на імперативне волевиявлення, законотворчість. Це стосується політики України в цілому, включаючи сюди національно-культурну та мовну сфери. Звідси ж витікає необхідність обмеження державної влади заради збереження справедливості

як втілення найглибших духовних прагнень народу. На цій підставі нам слід переглянути положення ст. 1 Конституції та її Преамбули, за якими Українська держава визначається як правова, соціальна й демократична. Такою Українська держава може стати лише в перспективі. Сьогодні ж вона має лише **окремі ознаки** правової, соціальної та демократичної.

Так або інакше, в Конституції України необхідно відобразити нормативну модель не декларованого, а **реального** народоправства. Замість абстрактних положень на зразок: *громадяни мають право брати участь у...* слід розробити конкретні механізми залучення громадян до здійснення функцій всіх гілок влади. Варто закріпити в Конституції перелік питань, які підлягають вирішенню виключно референдумом. Нині пряме народовладдя є надзвичайно обмеженим. До того ж ситуація погіршується невиправдано підозріливим ставленням органів державної влади у центрі й на місцях до проявів розкутої громадської думки, спонтанної ініціативи.

Актуальним є також оновлення судової системи, залучення громадян до правосуддя. Втім, навіть якби судді місцевих судів обиралися населенням, а судді апеляційних судів — місцевими представницькими органами, нам все одно бракувало б гарантій проти надмірного впливу держави на правосуддя. Тому в оновленій Конституції варто відродити інститут мирових суддів, які обираються місцевим населенням і здійснюють правосуддя на дійсно демократичних засадах.

КОНСТИТУЦІЙНА МОДЕЛЬ САМОВРЯДУВАННЯ

У своїй доповіді на Конституційній Асамблеї 21 вересня 2012 р. голова Комісії з місцевого самоврядування завідувачка кафедрою державного будівництва Національного університету «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого» С. Серьогіна зазначила, що розвиток України як демократичної і правової держави визначається значною мірою тим, наскільки ефективним в ній є місцеве самоврядування. Місцеве самоврядування — одна з демократичних засад конституційного ладу України, тому реформа місцевого самоврядування є проблемою фундаментального значення і змісту.

Процес модернізації української державності полягає в уточненні балансу політичної централізації і децентралізації. Це вимагає оновлення муніципально-правових інститутів, де самоврядування передбачає децентралізацію публічної влади, наближення її до населення, створення кращих умов для практичного задоволення людських потреб.

Місцеве самоврядування в Україні виступає також формою територіальної самоорганізації й самодіяльності, саморегулювання й самоконтролю. Тобто у ньому найкращим чином відображаються тісні взаємозв'язки між модернізацією державності і поступом громадянського суспільства.

Аналіз Конституції 1996 р. свідчить про те, що місцеве самоврядування як об'єкт конституційно-правового регулювання є одним із принципів конституційного ладу України (ст. 7); формою реалізації народовладдя (ст. 5); правом територіальної громади на вирішення питань місцевого значення (ст. 140); автономним інститутом Конституції України.

Хоча за роки незалежності в Україні були закладені правові, організаційні та матеріально-фінансові засади місцевого самоврядування, муніципальна практика й досі перебуває в стані перманентної кризи. Як свідчать опитування, традиційно негативне ставлення населення до місцевого самоврядування практично не змінилося. Органи самоврядування сприймаються громадськістю в якості нижчої ланки *державної*, а не самоврядної влади, тобто *не* в якості втілення *недержавних* інтересів громадян.

Нині в Україні триває експеримент із законодавчим «поліпшенням» місцевого самоврядування, яке є втіленням штучно виробленого *державного*, а не громадського адміністрування. Хоча в Україні було здійснено низку спроб поліпшити місцеве самоврядування (див. «Програму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні» (2001), «Концепцію державної регіональної політики» (2001), «Концепцію програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування» (2002), «Державну стратегію регіонального розвитку до 2015 р.» тощо), проте реального поступу в сфері неурядових (громадських) ініціатив поки що не спостерігається.

Тобто в Україні поки що не відбулося становлення ефективної системи місцевого самоврядування, яке було б матеріально відокремленим від держави. Не відпрацьованою залишається і його конституційна модель організації. Існуюча схема місцевого самоврядування вважається перехідною, вона гальмує поступ не тільки місцевого самоврядування, а й прогрес країни в цілому. Органи і посадові особи місцевого самоврядування залишаються жорстко підпорядкованими державним органам виконавчої влади, чому сприяє невдале розмежування їх повноважень на конституційному та нижчому рівнях. Самоврядування в Україні переобтяжене патерналізмом радянського типу, держава тут відповідає за все, що автоматично відроджує авторитаризм та централізацію. Муніципальна ж філософія залишається в Україні поки що поза увагою.

Намагаючись організаційно відокремити органи місцевого самоврядування від органів державної влади, законодавець насправді заплутався в його конституційній моделі. За ст. 7 Конституції місцеве самоврядування є інститутом громадянського суспільства, а не держави. Проте в реальному механізмі народовладдя воно починається зовсім не там, де мали б закінчуватися повноваження державної влади.

Сенс місцевого самоврядування полягає в тому, що воно є витвором *спонтанної* ініціативи громадянського суспільства. Не дивно, що при цьому від стану місцевого самоврядування залежить загальний стан демократії в країні. Влада місцевого самоврядування відрізняється від державної (політичної) влади. Фактично це обмежена законом публічна недержавна влада з питань місцевого значення. При цьому самостійність місцевого самоврядування проявляється в його автономній, відокремленій від держави компетенції.

З іншого боку, ні держава, ні місцеве самоврядування з об'єктивних причин не можуть бути ізольованими одне від одного. Проте вони також не можуть й співпадати. Самоврядування — особливий різновид публічної влади, самостійний спосіб соціального управління. Лише частково ним передбачається здійснення делегованих державою функцій.

В Україні юридичне визначення місцевого самоврядування у ст. 140 Конституції слід привести у відповідність до вимог ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, за якою місцеве самоврядування є правом і реальною спроможністю територіальної громади самостійно чи за посередництвом органів місцевого самовряду-

вання здійснювати управління справами місцевого значення в межах, визначених законами країни. При цьому варто окремо вказати на те, що органи місцевого самоврядування **не належать** до системи органів державної виконавчої влади.

Модель місцевого самоврядування передбачає існування територіальних громад, здатних брати на себе відповідальність за вирішення питань місцевого рівня. Це обумовлює присутність територіальної громади не лише в селі та місті, але й на територіях, де громада функціонує в децентралізованому вигляді. Йдеться про необхідність укрупнення муніципалітетів, яке вже пройшло перевірку в країнах Західної Європи. Зокрема, у Швеції злиття муніципалітетів було здійснено у 1952 р., а в 1977 р. їх кількість додатково зменшилась ще в 4 рази. У Німеччині після укрупнення муніципалітетів місцева громада налічує приблизно 19 тис. осіб. У Данії 1365 муніципалітетів злилися у 275 об'єднаних муніципалітетів з розміром громади приблизно у 18 тис. осіб. Своєю чергою, Бельгія зменшила число комун з 2669 до 589.

В Україні також не завадило б запровадити **об'єднані територіальні громади**. При цьому необхідно було б дотримуватися вимог: 1) якість соціальних послуг не повинна погіршитися; 2) не поєднувати громади, які територіально не межують між собою; 3) укрупненню громад має передувати чітке визначення повноважень муніципальної влади.

Починати ж необхідно з перегляду конституційного статусу територіальної громади. Зокрема, слід розширити компетенцію громади питаннями: охорони правопорядку, громадської безпеки, соціального страхування, охорони довкілля, розвитку закладів освіти, охорони здоров'я. Нині громадяни України відсторонені від поточних місцевих справ й не володіють інструментами контролю за муніципальною владою. Негативний вплив на самоврядування справляє й низький рівень правової культури населення.

Назрілою є також потреба надати органам місцевого самоврядування право звернення до Конституційного Суду України з поданням щодо перевірки на конституційність законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, правових актів Автономної Республіки Крим, якими зачіпаються або порушуються права та інтереси територіальних громад.

Чинна Конституція жорстко регламентує систему органів місцевого самоврядування, що призводить до ослаблення більшості локальних ініціатив. І хоча чинне законодавство дозволяє місцевим радам самостійно визначити організаційні параметри своєї діяльності, все більш помітною тут стає бюрократична тенденція. Зокрема, головам обласних, Київської та Севастопольської міських, районних в містах рад, сільським, селищним, міським головам рекомендується дотримуватися **типових** штатів, визначених у додатку до Постанови Кабінету Міністрів України від 3 грудня 1999 р., № 1349.

Оскільки ухвалення Конституції 1996 р. не знизило протистояння між органами місцевого самоврядування і місцевими державними адміністраціями, якість управлінських послуг в Україні майже не зростає. А це призводить до дестабілізації соціально-економічної та політичної ситуації в країні. Можна сказати, що існуюча модель самоврядування взагалі неспроможна забезпечити сталого й безконфліктного розвитку демократії на місцевому рівні.

Потреба зростання якості управлінських послуг вимагає від органів місцевого самоврядування переходу на вищий рівень гласності, передбачуваності, відкритості та зворотного зв'язку з населенням. Тому назрілим є закріплення в Конституції права місцевих рад самостійно визначати систему і структуру своїх виконавчих органів, чисельність апарату та обсяг видатків на його утримання.

Чинна Конституція України передбачає утворення **виконавчих органів** тільки для рад базового рівня. Для районних та обласних рад передбачається утворення **виконавчого апарату** на чолі з головою. Проте насправді відмінність між *виконавчими органами* та *виконавчим апаратом* рад залишається невизначеною. Наприклад, якщо *виконавчий апарат не є виконавчим органом*, то хто тоді має забезпечувати виконання районних та обласних рішень? Адже за ст. 119 Конституції України **місцеві державні адміністрації** забезпечують лише **взаємодію** з органами місцевого самоврядування, реалізацію лише **делегованих** їм повноважень.

Назрілим в Україні є запровадження повноцінної системи регіонального та районного самоврядування. Конституювання регіонального та районного самоврядування вимагає визнання нових суб'єктів самоврядування: *об'єднання територіальних громад*, територіальної спільноти району та області. Додатковою вимогою є надання обласним і районним радам права створювати власні виконавчі органи (управління, відділи тощо).

Новації вимагають також перегляду й конституційного статусу місцевих державних адміністрацій. Їх існуюча надмірно централізована модель лише підживлює бюрократію й авторитаризм. Тому відібрання у місцевих державних адміністрацій делегованих їм раніше самоврядних повноважень є необхідним кроком. Вектором змін тут могло б стати перетворення місцевих державних адміністрацій з управлінських на контрольно-наглядові органи районного та регіонального рівня. Це потребує внесення змін до ст. 118 Конституції України, якою нині визнається можливість висловлення депутатами недовіри головам місцевих державних адміністрацій.

СФЕРА ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ

Пропозиції від голови Комісії з прав і свобод людини проф. В. Буткевича не були оприлюднені на засіданні Конституційної Асамблеї у вересні 2012 р., але вони були передані на розгляд її Секретаря та Координаційної ради. Враховуючи принципову важливість порушених проф. В. Буткевичем питань, ми подаємо основні моменти його аналітичних зауважень.

Як зазначив проф. В. Буткевич, обговорення питань конституційних прав і свобод людини на предмет напрацювання пропозицій для внесення змін до Конституції, а також аналіз цих пропозицій слід вести паралельно у двох напрямках: 1) визначення доцільності (достатньої обґрунтованості) внесення таких змін; 2) визначення концептуальних, сутнісних моментів оновлення прав і свобод.

Якщо говорити про доцільність внесення змін до комплексу прав і свобод Конституції України, то факти й аргументи підтверджують необхідність подібного оновлення. По-перше, викладення багатьох нормативних положень Конституції не відповідає

змістові й призначенню її розділів. По-друге, у розділах, де мають викладатися гарантії використання суб'єктивних прав і свобод або встановлюватися відповідальність за їх порушення, такі положення або зовсім відсутні, або формулюються як декларації.

Загалом варто переглянути викладення проблематики прав і свобод людини в Основному Законі від «Преамбули» до «Прикінцевих положень» за схемою: 1) мета прав і свобод людини; 2) їх соціальні, економічні та політичні засади; 3) юридична сутність; 4) механізм реалізації; 5) гарантії здійснення та відповідальність за недотримання. Питання мети мають бути викладені в Преамбулі, засади — у розділі про основоположні цінності, сутність конкретних прав і свобод — у конституційному кодексі прав, а механізми, гарантії реалізації та відповідальність — у розділах про компетенцію державних та самоврядних органів.

Зовнішньополітична діяльність України та її міжнародно-правова позиція суттєво впливає на розвиток держави і суспільства в цілому. Тому й надалі обмежуватись конституційними положеннями про те, що ратифіковані міжнародні угоди є частиною національного законодавства України, а її зовнішньополітична діяльність є спрямованою на забезпечення національних інтересів на основі виконання загальноєвропейських норм міжнародного права є недостатнім.

Україна ратифікувала десятки міжнародних угод і пактів у сфері прав і свобод людини, не звертаючи при цьому уваги на те, що їх положення є суперечливими (держава опиняється при цьому в ситуації, коли виконавши одну конвенцію, вона тим самим порушує іншу). Крім того, типові українські застереження до конвенцій про права і свободи людини іноді суперечать її основному призначенню, принципу верховенства права як такому. Це пояснює, чому позиція України нерідко залишається незрозумілою для її партнерів.

Помітною є також невідповідність українського конституційного законодавства нормам Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. Це призвело до того, що Європейський суд з прав людини вже двічі ухвалював пілотні рішення, за якими Україна зобов'язувалася змінити своє внутрішнє законодавство. Якщо ситуація не зміниться на краще, Україна ризикує опинитися у становищі, коли її парламент систематично працюватиме на виконання рішень Європейського суду, що лише понизить престиж Української держави.

Крім того, хоча Конституція 1996 р. не є довідником з прав людини, її принципові положення у даній сфері слід конкретизувати, «розшифрувати». Для цього необхідно не лише закріпити в Основному Законі словосполучення на зразок: «правова держава», «законність», «принцип пропорційності», «кожен має право на житло» тощо, а й пояснити, які саме позитивні зобов'язання держави забезпечуватимуть дотримання відповідних юридичних формул. Особливо актуальною дана вимога є у сфері соціальних (економічних) прав. Саме тут панує стихія конституційних ілюзій і нічим не забезпечених обіцянок.

Загалом, у проблемі забезпечення прав і свобод людини можна окремо виділити 4 підходи. У Преамбулі мають формулюватися лише фундаментальні ідеї, які пронизують собою весь текст Конституції і на яких ґрунтується більшість її положень. Тут досить було б вказати на 3 імперативи: 1) гідність людини; 2) демократію; 3) верховенство права. Пізніше (у Преамбулі, Загальних засадах, Розділі II, Прикінцевих положеннях) необхідним буде добиватися того, щоб пов'язані з правами і свободами нор-

ми відповідали призначенню кожного із структурних елементів Основного Закону. Тобто декларування намірів, визначення цілей і мотивів, що є типовим для Преамбули чи «Загальних засад», не повинно потрапляти до розділу про конкретні права і свободи, а розділи, присвячені механізмам реалізації суб'єктивних прав та повноваженням і відповідальності державних органів не дублювали Преамбули.

Класична тріада: *народ — людина — держава*, за якою держава існує для народу, а народ визначає основні завдання держави задля блага людини має впливати не лише на загальне розташування нормативного матеріалу в Конституції, а й на формулювання її конкретних положень, а також на їх зв'язок між собою. Нині в Україні дискутується питання про те, хто є першим в державі, а хто — другим або третім. Це має місце тому, що на подібні питання не існує чіткої відповіді в Конституції.

Зокрема, оновлений Основний Закон має дати відповідь на запитання: 1) чи є він прийнятим «від імені Українського народу», чи лише «для Українського народу»; 2) чи є українська Конституція продуктом громадянського суспільства, чи вона є втіленням суто державної ідеологічної доктрини. Очевидно, що органічною має визнаватися лише та конституція, яка сприяє обмеженню державної влади на користь громадянського суспільства й гарантувати відповідні суб'єктивні права і свободи.

Розділ «Загальні засади» має закріплювати визначення тих нормативних складових, на яких в подальшому будуватиметься весь конституційний текст. Що ж стосується Розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», то його слід вважати *юридичною*, а не ідеологічною частиною Конституції. У ньому мають подаватися: 1) перелік конституційних прав і свобод; 2) їх зміст та сфера застосування; 3) вимоги щодо можливих обмежень у їх реалізації. Для досягнення даної мети положення чинної Конституції необхідно порівнювати з моделями, які використовуються в Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., а також з Хартією засадничих прав Євросоюзу 2000 р.

Що ж стосується механізму реалізації прав і свобод людини, то його елементи мають розкриватися в інших розділах Конституції. Як відомо, в чинній Конституції таких механізмів взагалі не існує. У оновленому Основному Законі слід також вимогливіше поставитися до термінів, які здаються на перший погляд синонімічними. У чинній Конституції йдеться про «Український народ», «українську націю», «народ», «громадян України всіх національностей». Проте надмірно часте вживання епітета «український» підштовхує до думки про те, що законодавець хоче переконати всіх у тому, в чому залишається невпевненим сам.

Досить проблематичними є слова Преамбули: «Верховна Рада України..., усвідомлюючи відповідальність перед Богом, власною совістю...». Але що становить собою «совість» Верховної Ради? Чи можна вважати імперативом її совісті порядок, за яким один народний депутат голосує за десять відсутніх, або коли хтось виступає в якості диригента в парламентському партері? Очевидно, що перед «совістю» та «Богом» політикам відповідати легше, ніж перед власним народом.

За чинною Конституцією Президент України має «обстоювати права і свободи громадян... в інтересах усіх співвітчизників». Але ж насправді те саме він має робити й по відношенню до іноземців та осіб без громадянства. Адже відповідно до закону вони користуються такими ж правами й свободами. Тобто Президент повинен обстоювати права і свободи не лише «громадян» і не лише «в інтересах співвітчизників». Відомо,

що коли один із українських президентів наклав резолюцію на документ: «Вирішити в інтересах громадян України», Європейський суд з прав людини у Страсбурзі визнав це порушенням прав людини. Адже президент в межах юрисдикції держави повинен захищати інтереси всіх людей.

У оновленій Конституції України необхідно передбачити відповідальність державних органів за нехтування її приписами, а також відповідальність державних посадових та службових осіб за зловживання правом. У свою чергу, політичні партії й народні депутати мають відповідати в парламенті не лише за образу чи наклеп (ст. 80), а й за порушення ними присяги, у якій вони зобов'язуються «виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників» (ст. 79). Добре відомо, що нині депутати з легкістю порушують присягу, систематично не відвідуючи пленарні засідання та не з'являючись у парламентські комітети.

Крім того, хтось-таки має відповідати за те, що 94% позовів від держави або органів місцевого самоврядування щодо заборони мітингів і демонстрацій було за минулий рік задоволено українськими судами, хоча ст. 39 Конституції гарантує громадянам право на мирні збори. Українські суди грубо порушують це право, користаючись можливістю **обмеження для повної заборони**, чим ігнорують класичний у правозастосуванні країн-членів Ради Європи принцип «пропорційності». Про те, що даний принцип навіть не згадується в українській Конституції знають всі, а ось про те, що Європейський суд постійно вимагає від України його дотримання — лише окремі втаємничені посадовці.

Багато порушень конституційних прав і свобод людини спостерігається також в діях української виконавчої гілки. Почасти це відбувається тому, що ефективної юридичної відповідальності за порушення людських прав поки що не існує. Державний чиновник, посадовець в Україні готовий нести подібну відповідальність тільки на словах. Коли йдеться про адміністративну відповідальність, його обурення, як правило, не знає меж. Коли ж з'являється загроза відповідальності кримінальної, швидко оформлюється іноземне громадянство й знаходиться притулок закордоном. На жаль, український Конституційний Суд також позбавлений турбот стосовно можливих заяв фізичних осіб про порушення суб'єктивних прав і свобод.

Розглядаючи питання про оновлення Конституції України, слід звернути увагу й на те, що вираз Преамбули: «дбаючи про забезпечення прав і свобод людини», не призводить до жодних формальних зобов'язань. У подальшому Конституція підкреслює те, що Кабінет Міністрів України «вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина» (ст. 116 Конституції). Але ж положення Преамбули мали б стосуватися **всіх без винятку державних органів влади**. Саме тому оновлений Основний Закон повинен передбачити конкретні гарантії захисту прав і свобод, встановлювати адекватні правові форми та види відповідальності за їх порушення кожним з розгалужень (органів) державної влади.

Гідність людини також не повинна зводитися лише до «гідних умов життя». Теза про людську гідність повинна стати основоположною засадою Преамбули, яка має захищати своїми приписами не лише політичну демократію й верховенство права. Що ж стосується «Загальних засад», то тут виклад статей має підпорядковуватися логіці захисту найважливіших інтересів людини. Нині цей розділ, як всі знають, є декларативним. Конституційні приписи зависли в ньому як гарні парасольки над

непривабливою реальністю: проголошене в Конституції єдине громадянство доповнюється подвійним громадянством на практиці; поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову успішно поєднується з гіпертрофованим розвитком нормотворчих повноважень виконавчої гілки; верховенство права розуміється у кращому випадку як верховенство закону; місцеве самоврядування гарантується хіба що на папері. Очевидно, що Конституційна Асамблея мала б покінчити з традиційним для України формально-декларативним, не забезпеченим реальними засобами й ресурсами проголошенням суб'єктивних прав і свобод. Особливо це стосується соціально-економічних прав.

Крім того, в оновленій Конституції статті про права і свободи людини мають бути розташовані більш системно. Нинішній механізм конституційного регулювання починається з викладу актуальних проблеми держави, потім переходить до питань прав і свобод людини, а насамкінець повертається до держави, згадуючи інколи про людські права. Між цими категоріями й поняттями розташовуються інші допоміжні елементи й компоненти. Звичайно, без окремих юридичних відступів у Конституції не обійтись, але ж логіка конституційного викладу не може бути зовсім довільною.

Враховуючи очевидні сутнісні зміни в українському суспільстві, в Конституції необхідно чітко висловитись щодо принципу рівності (перш за все, це стосується існуючих диспропорцій в доходах представників «бюджетної» сфери), а також щодо принципу культурної, релігійної та мовної багатоманітності (зокрема, ст. 11 Конституції вже намагалися зламати поточним законом). Очевидно, що глибокі проблеми українського суспільства не можна розв'язати самим лише визнанням того, що **Україна є соціальною державою**.

Питання, які стосуються захисту солідарних інтересів працюючих згадуються в Розділі і «Загальні засади» Конституції лише опосередковано, а цього вочевидь недостатньо. Інституту звернення фізичної особи до Конституційного Суду з приводу захисту її конституційних прав і свобод взагалі не існує. І хоча до судів загальної юрисдикції звертатися за формально-юридичним захистом конституційних прав і свобод можливо, проте постійні відмови судів розглядати подібні позови вже стали ніби засадою вітчизняного судочинства. Відтак в Україні вже давно назріла потреба встановити відповідальність судів і суддів за формальні («штамповані») відмови. На конституційному рівні слід боротися й з масово розповсюдженим в Україні зловживанням правом.

Розділ II Конституції «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» необхідно логічно узгодити з Розділом і «Загальні засади». Наприклад, положення Розділу і про те, що всі норми Конституції є нормами прямої дії (ст. 8) неможливо реалізувати на практиці через юридичні особливості положень Розділу II Основного Закону. З іншого боку, соціальна спрямованість прав і свобод (Розділ II Конституції) ніяк не відображається в її «Загальних засадах». Варто також зазначити, що реалізація більшості статей (35 із 41) Розділу II Конституції поставлена в пряму залежність від «підстав і порядку, визначених законом». Але ж за даних умов ці статті *de facto* перестають бути конституційними (що й підтверджує практика). Загальна ж вказівка на їх пряму дію сприймається як чиста фікція.

Конституція повинна чітко дотримуватися термінології міжнародно-правових актів, за якими Україна взяла на себе відповідні зобов'язання. Такий підхід дозволив би

зняти довгу низку неузгодженостей в ділянці конституційного правозастосування. Наприклад, якщо Україна офіційно зобов'язалася заборонити дискримінацію у будь-яких її проявах, то саме це слід записати в її Основному Законі. Тобто заборону дискримінації не можна ототожнювати з існуючим у нас конституційним запереченням можливості встановлення привілеїв чи обмежень (ст. 24). Україна зобов'язалася гарантувати свободу думки, совісті і релігії, що не є рівнозначним «свободі світогляду і віросповідання» (ст. 35). У свою чергу, «свободу вираження поглядів» не можна ототожнювати із «свободою думки і слова» (ст. 34), оскільки тут йдеться про суттєво відмінні в юридичному сенсі речі.

Україна має привести чинну Конституцію у відповідність із тими зобов'язаннями, які вона взялася виконувати за міжнародними договорами й угодами. Слід брати до уваги й можливі наслідки вступу України до тих міжнародних організацій, які керуються у своїй діяльності досить різними правилами. Так, за Європейською конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод (1950) Україна зобов'язалася дотримуватися вимог, які прямо *не передбачені* її Основним Законом. Нині в Конституції України відсутня заборона дискримінації за ознакою релігії (в Україні це стосується лише релігійних «переконань»); національного походження (в Україні йдеться лише про «етнічне» походження); різних обставин народження (що робить проблемними права народжених *in vitro* чи від сурогатного материнства).

Ще більше невідповідностей існує між чинною Конституцією і Хартією засадничих прав Євросоюзу (2000). Наприклад, у чинній Конституції України забороняється дискримінація за релігійними, політичними або іншими переконаннями, а в Хартії «переконання» і «погляди» становлять два окремих прояви юридичної дискримінації. У чинній Конституції відсутня й передбачена Хартією заборона дискримінації за генетичними характеристиками, ознакою належності до національних меншин, за походженням, обмеженою працездатністю, віком і сексуальною орієнтацією. Говорити ж про те, що в Україні конституційний вираз «за іншими ознаками» охоплює собою весь наведений перелік немає підстав, адже жоден суд в Україні не віднесе до «інших ознак», наприклад, сексуальну орієнтацію людини.

Більшість соціально-економічних прав в Конституції України закріплені у вигляді декларацій, а це робить Основний Закон неефективним й вразливим для критики. Схоже, що й тут вимагається концептуально новий підхід. Оскільки Українська держава уже приєдналася або планує приєднатися до цілої низки хартій, кодексів і конвенцій Ради Європи, слід закріпити в Розділі II Конституції той рівень і ту форму соціально-економічних прав, які вважаються, наприклад, загальноприйнятними в Хартії засадничих прав Євросоюзу (2000).

Невиправдано просто в Конституції України розуміється *розсуд* держави у застосуванні обмежень, які стосуються реалізації суб'єктивних конституційних прав. Так Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (1950) допускає втручання держави в реалізацію права на недоторканність житла лише для чітко визначених цілей, на підставі закону й лише тоді, коли таке втручання визнається *необхідним у демократичному суспільстві*. Натомість Конституція України про мету втручання говорить нечітко. Не можна ж вважати *метою* її вислови на зразок: *врятування життя або майна людей, необхідність переслідування* тощо. Про *демократичне суспільство* як фактор правозастосування український Основний Закон

взагалі нічого не говорить. Не дивно, що більшість порушень права на недоторканність житла в Україні, які розглянув свого часу Європейський суд, були вчинені в Україні «на підставі закону».

Обмеження конституційних прав і свобод здійснюється в Україні на основі моделі: **права і свободи реалізуються вільно, за винятком обмежень, що встановлені законом**. Тобто обмеження передбачаються без попереднього визначення конкретних сфер, у яких вони можуть застосовуватися. Очевидно, що у цьому випадку конституційні обмеження можуть стати насправді необмеженими.

За час, який минув після ухвалення Конституції України 1996 р., багато держав включили до своїх конституцій нові права й нові свободи людини і громадянина. Йдеться, зокрема, про права людей похилого віку, права інвалідів, права у сфері соціальної реабілітації, суб'єктивні права на доступ до офіційної інформації та активну участь у громадському житті тощо. Очевидно, що ці та деякі інші права необхідно проаналізувати на предмет їх можливого включення до Конституції України. Варто подумати й над доцільністю включення до Конституції України таких заборон, як заборона порушувати норми Основного Закону, заборона тлумачити Конституцію в обмежувальному сенсі, заборона торгівлі людьми та їх органами, заборона використання дитячої праці.

Що ж стосується решти конституційних розділів, то вони мають передбачати **конкретні зобов'язання** органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері реалізації проголошених прав і свобод: визначати конкретні механізми їх реалізації, гарантії та процедури поновлення порушених прав. Нині Конституція передбачає лише загальні вимоги на зразок: *Верховна Рада України визначає права й свободи людини та їх гарантії, Президент України є гарантом прав і свобод людини, Кабінет Міністрів вживає заходи щодо забезпечення прав і свобод людини...*

Як це витікає з Основного Закону, для органів місцевого самоврядування України права і свободи людини — це взагалі не обов'язкова сфера. Між тим, *Конгресом місцевих і регіональних органів Ради Європи* питання демократії, прав і свобод людини визнаються фактично основними.

На жаль, Конституційний Суд України в плані захисту суб'єктивних прав і свобод людини також залишається поки що індіферентною структурою. Очевидно, що конституцію будь-якої держави не можна тлумачити як універсальний кодекс прав та гарантій їх дотримання. Проте повноваження державних органів у цій сфері разом з їх відповідальністю за ігнорування обов'язку захисту прав і свобод мали б стати в Україні предметом конституційного нагляду і контролю.

ОБНОВЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО РЕФЕРЕНДУМ

Як вже зазначалося вище, 6 листопада 2012 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про всеукраїнський референдум». Новий Закон призвів до втрати чинності попереднього Закону України «Про всеукраїнські та місцеві референдуми» 1991 р., який було прийнято до ухвалення Конституції України 1996 р. І який суттєво розходився з багатьма її положеннями.

За новим законом предметом всеукраїнського референдуму може бути як ухвалення повністю нової редакції Конституції України, так і внесення суттєвих змін до чинного Основного Закону. Референдумом можна також скасовувати, домагатися втрати чинності чи визнавати нечинним закон про внесення змін до Конституції України. У цей же спосіб можна ухвалювати і скасовувати звичайні закони України, вносити зміни до цих законів (крім законів про податки, бюджет та амністію). Закон дозволяє вирішувати на всеукраїнському референдумі будь-які питання, за винятком тих, стосовно яких референдум не допускається за Конституцією України.

Все це, безумовно, створює додаткові стимули для діяльності Конституційної Асамблеї України. Адже чим радикальнішими будуть тепер зміни до чинного Основного Закону, тим меншою ставатиме їх потенційна залежність від Верховної Ради України. **Якщо Конституційна Асамблея спроможеться створити повністю новий Основний Закон, його ухвалення зможе відбутися без участі народних депутатів України, тобто виключно за народною ініціативою.**

Крім того, референдумом можна буде скасовувати будь-які внесені парламентом раніше конституційні поправки (за винятком процесуально коректних змін до розділів I, III, XIII Конституції, які передбачають використання референдуму в автоматичному режимі).

Очевидно, що різними політичними силами Закон «Про всеукраїнський референдум» сприйматиметься (уже сприймається) неоднозначно. Але якщо взяти до уваги те, що однією з глибинних причин створення Конституційної Асамблеї України можна вважати хронічну парламентську неієздатність, то використання референдуму для подолання парламентських негараздів виглядає доцільним. Адже якщо парламентаризм в Україні справді невиліковно хворий, то хірургом тут може виступити лише народ.

Крім того, ухвалення Закону «Про всеукраїнський референдум» наповнює реальним змістом ст. 5 Конституції України про повновладдя Українського народу. Як зазначається 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 точний юридичний зміст даної норми, референдумом (на додачу до вимог Розділу XIII Конституції) мають змінюватися **всі норми** Основного Закону, **які за своїм змістом визначають або змінюють конституційний лад в Україні**.

Простіше кажучи, Закон «Про всеукраїнський референдум» потенційно дозволяє скасовувати внесені Верховною Радою України, але невідповідні до суттєвих інтересів Українського народу зміни до Основного Закону. Даний закон є ніби поміркованим українським відповідником до існуючого в євроатлантичному конституціоналізмі «права народу на демократичне повстання».

Критики нового Закону наполягають на тому, що даний нормативний акт фактично скасував право громадян України брати участь у місцевих референдумах. На це можна відповісти таким чином: по-перше, Розділ III чинної Конституції не передбачає такого інституту демократії як місцевий референдум (такий тип референдуму передбачається лише ст. 138 Конституції України щодо предметів відання Автономної республіки Крим), отже, про неконституційність Закону безпосередньо не йдеться; по-друге, щойно ухвалений Закон **не забороняє** Верховній Раді України прийняти ще

один — окремий — закон про місцеві референдуми. Останнє є тим більш виправданим, що поточне законодавство України містить в собі низку норм про пряме волевиявлення на місцевому рівні.

Ухвалення курйозного, як дехто вважає, Закону «Про всеукраїнський референдум» викликало гостру реакцію юридичної громадськості України.⁴ Зокрема, громадський активісти і юристи І. Коліушко та Ю. Кириченко звинуватили Верховну Раду України в тому, що вона у неконституційний спосіб відмовилася від власних прерогатив. Причому, як зазначають автори публікації, справа полягає навіть не у власній позиції парламенту, а в бажанні його більшості апріорі одержати контроль над конституційним процесом.

На це можна сказати таке. По-перше, як вже зазначалося вище, процес належного внесення змін до Конституції України не обмежується нормами Розділу XIII. Даний процес визначається також положеннями ст. 5 Основного Закону, які довгий час не мали належної конкретизації в поточному законодавстві. Якщо тлумачити зміст цієї статті у точній відповідності до мети закріпленої у ньому норми, то всі закони, які зачіпають питання конституційного ладу в Україні, мають ухвалюватися не її Верховною Радою, а **виключно** Українським народом. Наприклад, саме у такий спосіб мала б змінюватися у 2004 р. в Україні форма правління.

По-друге, новий Закон «Про всеукраїнський референдум» наповнює реальним змістом поняття гарантій проти можливої **узурпації** народного суверенітету **державою**. Очевидно, що в якості «державного узурпатора» може виступати не лише законодавча, але й виконавча та судова гілки влади, не кажучи вже про Президента. Саме тому **конституційний референдум** може стати єдиним легітимним й водночас легальним засобом протидії заколотові держави проти невідчужуваних прав, свобод та інтересів громадян республіки.

Очевидно, що без підтримки влади вчинити референдум за народною ініціативою в Україні буде непросто. Але, як писав свого часу Д. Талмон, починаючи з 1789 р. **реальною загрозою політичній свободі народу виступає не деспотизм королів, а необмежена парламентська більшість**, тоталітарна демократія.⁵ Крім того, як говорив ще більш авторитетний в питаннях демократії Т. Джефферсон, народ — це єдиний політичний суб'єкт, який неможливо корумпувати. З цього приводу варто навести також констатацію В. Чамберлайна про те, що інтереси Українського народу практично в усі часи його існування зраджувалися його власними керманічами.⁶

За свідченням А. Квасньневського, Верховна Рада України шостого скликання була найбагатшим з парламентів країн Європи за статками своїх членів. Водночас за рівнем доходів на душу населення Україна була в цей період на 39-му (з 40) місці в Європі...⁷

По-третє, саме практика роботи Верховної Ради України шостого скликання дозволяє зробити висновок про глибоку кризу (якщо не смерть) українського парламентаризму в цілому. Якщо, наприклад, засади мовної політики для 45-мільйонного наро-

⁴ Див., наприклад: Коліушко І., Кириченко Ю. Парламент схвалив неконституційний порядок зміни Конституції України. // Юридичний вісник України, № 46(907), 17-23 листопада 2012.

⁵ Talmon J. Political Messianism. — London: Secker and Warburg, 1960. — P. 318.

⁶ Chamberlin W. The Ukraine. A Submerged Nation. — N.-Y.: The Macmillan Company, 1944. — P. 6-7.

⁷ Див. електронний ресурс: www.epravda.com.ua/news/2010/10/18/252448/

ду України могли визначати приблизно 80 народних обранців з чужими картками під диригуванням М. Чечетова, то що заважатиме іншому диригенту керувати голосуванням про розширення, продовження або скасування будь-чиїх прав чи повноважень?

По-четверте, в міркуваннях опонентів закону про референдум міститься презумпція політичної інфантильності Українського народу. Не викликає сумніву, що народ, як і парламент, може робити фатальні політичні помилки. Але ніщо не лікує від політичних провалів краще, ніж власний досвід. Розроблена з найліпшими намірами «Конституція для Європи» була, як відомо, провалена пересічними громадянами Франції та Нідерландів. Народ не визнав переконливими результати праці політичних професіоналів.

Так або інакше, справді нагальна проблема України сьогодні — це проблема не процедури ухвалення, а **змісту і якості** конституційних поправок. Адже професійна аналітична й синтетична робота над конституційними змінами здійснюється поки що прозоро й відкрито. Відповісти ж на запитання, чи готовий Український народ для безпосереднього захисту чи відновлення своїх інтересів, зможуть лише самі українські люди. Очевидно, що найкращим виходом із ситуації мало б стати обрання народом спеціального органу для ухвалення проекту нової (або зміненої) Конституції України — «Конституційних Зборів», «Конституанти» тощо.

Що ж стосується елементарного порівняння політичних можливостей чинної Верховної Ради і Українського народу, то тут репутація народних обранців не виглядає очевидно конкурентоспроможною. Власне, хіба не свідчить про безвідповідальність нашого парламенту ухвалення ним гранично ліберального закону про референдум?

Розділ II

**ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ
І ОСНОВОПОЛОЖЕНИХ
СВОБОД**



І. ПРАВО НА ЖИТТЯ

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

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

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

У цьому аспекті слід звернути увагу на фільм «Лук'янівка. Тюрма № 1»² створений за результатами розслідування, проведеного журналістом телеканалу ТВі Костянтином Усовим, та вперше показаний 2 квітня 2012 року.

Зазначений сюжет набув широкого резонансу в українському суспільстві та вперше показав шокуючі кадри нелюдських умов перебування підозрюваних в українських СІЗО: перевантажені камери, відсутність жодних базових умов підтримки людського існування, наявність загрози для здоров'я людей та інше.

Однак не дивлячись на це, відповідно до інформації ЗМІ³, представників яких у липні 2012 року було допущено до Лук'янівського СІЗО, ситуація з ув'язненими в СІЗО майже не змінилася, і вони продовжують утримуватися в жахливих антисанітарних умовах в переповнених камерах.

В своєму інтерв'ю ЗМІ Уповноважений Верховної Ради України з прав людини стосовно Лук'янівського СІЗО зазначила, що «цей будинок побудований невідомо коли, він не розрахований на те, щоб там зробити сучасну вентиляцію. Навіть самий порядний керівник при величезних вкладеннях не зможе зробити нормальну вентиляційну систему». При цьому вона наголосила на необхідності будувати нові СІЗО за межами міст, які будуть відповідати сучасним стандартам.⁴

Щодо цього слід зазначити, що із 32 СІЗО, які функціонують сьогодні, 14 збудовані понад 100 років тому, 5 — понад 200 років, 26 розташовані у центральній частині міст, що ускладнює реалізацію заходів з покращення умов тримання⁵.

¹ Підготовлено юристом ХПГ Михайлом Тарахкалом.

² ЛУК'ЯНІВКА. ТЮРМА № 1 (повна версія) / <http://blogs.pravda.com.ua/authors/usov/4f7b6f67ec61a/>

³ Лукьяновское СИЗО. «Покращення» / <http://www.pravda.com.ua/rus/articles/2012/07/12/6968632/>

⁴ Уповноважений з прав людини: треба будувати нові СІЗО / <http://www.unian.ua/news/515617-upovnovajeniy-z-prav-lyudini-treba-buduvati-novi-sizo.html>

⁵ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні / http://ombudsman.gov.ua/images/stories/07022011/Dopovid_8_1.pdf

Загалом треба наголосити, що проблема переповненості і неналежних умов утримання в українських установах пенітенціарної служби є структурною проблемою і потребує негайного вирішення, оскільки призводить, серед іншого, до поширення різноманітних захворювань і як наслідок — до смерті позбавлених волі осіб.

Новий Кримінально-процесуальний кодекс України (далі — КПК) прийнятий 13 квітня 2012 року (набув чинності 19 листопада 2012 року) спрямований на значне зменшення кількості осіб, що перебувають під вартою в очікуванні вироку. Вказаних показників планують досягти за рахунок введення нових видів запобіжних заходів, створення механізмів реалізації вже існуючих, не пов'язаних з триманням під вартою, а також зміни підходу при застосуванні запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою.

Однак, враховуючи багаторічну практику застосування позбавлення волі у якості основного запобіжного заходу, залишається велике занепокоєння щодо реалізації судами положень нового КПК на практиці.

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.

У своєму інтерв'ю Голова Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності Віктор Швець заявив, що у 2012 році зростає кількість смертей у місцях позбавлення волі порівняно з попередніми роками⁶.

Так, відповідно до Національної доповіді уряду щодо стану дотримання прав людини в Україні в рамках Універсального періодичного огляду у першому півріччі 2012 року в установах пенітенціарної служби померло 537 осіб, з них 30,1% (163 осіб), тобто майже третина, від СНІДу⁷.

У цьому аспекті особливе занепокоєння викликала інформація, надана урядом у шостій періодичній доповіді України про виконання положень Конвенції ООН проти катувань, відповідно до якої, станом на 1 червня 2012 року лише 1144 з 6347 ВІЛ-інфікованих осіб, які тримаються в установах Державної пенітенціарної служби України, тобто лише близько 18%, отримували антиретровірусну терапію.⁸

Подібний підхід є неприпустимим оскільки захворювання на СНІД є найпоширенішою причиною смертності в установах виконання покарань.

Більш того, Європейський суд у своїй практиці неодноразово вказував на необхідність у всіх випадках надавати особам, позбавленим волі, належну медичну допомогу.⁹

Також серйозною проблемою залишається смертність від туберкульозу, так за перше півріччя від цієї хвороби в спеціалізованих туберкульозних лікарнях померло 104 особи, позбавлених волі¹⁰.

⁶ У місцях позбавлення волі зростає кількість смертей — голова комітету ВР / http://www.bbc.co.uk/ukrainian/news_in_brief/2012/07/120718_ek_jail_suicid.shtml

⁷ Проект національної доповіді / http://www.minjust.gov.ua/upr/upr_project_dopovid.html

⁸ Шоста періодична доповідь України про виконання положень Конвенції ООН проти катувань / <http://www.minjust.gov.ua/0/41050>

⁹ Див. наприклад рішення Європейського суду з прав людини у справі *Тодоров проти України* від 12 січня 2012 року у справі № 16717/05. / <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-108578>

¹⁰ Шоста періодична доповідь України про виконання положень Конвенції ООН проти катувань / <http://www.minjust.gov.ua/0/41050>

З цього приводу у шостій періодичній доповіді України про виконання положень Конвенції ООН проти катувань урядом було визнано, що ситуація відносно стану смертності в установах виконання покарань та летальності в лікарняних закладах залишається складною.

Окремо слід зазначити, що внаслідок зволікань з боку судів при розгляді матеріалів щодо звільнення тяжкохворих осіб, у 2012 році 26 хворих осіб не дочекалися рішення суду¹¹, що є неприпустимим, оскільки організація своєчасного розгляду справ є одним із ключових обов'язків будь-якої демократичної держави.

Так, 21 червня 2012 року під стінами міського управління охорони здоров'я родичі та друзі ув'язнених в одеських колоніях і СІЗО провели акцію протесту. Під час мітингу одесити тримали в руках плакати з десятками імен людей, які знаходяться в місцях несвободи і яким терміново необхідна медична допомога.¹²

Проте у цьому аспекті слід відмітити певні позитивні зрушення, а саме 10 лютого та 10 травня 2012 року були прийняті спільні накази № 212/20525 та № 769/21082 Міністерства юстиції України та Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Порядку взаємодії закладів охорони здоров'я Державної кримінально-виконавчої служби України із закладами охорони здоров'я з питань надання медичної допомоги особам, узятим під варту та засудженим»¹³, які регламентують порядок надання узятим під варту та засудженим особам медичної допомоги, у тому числі, і за межами установ виконання покарань. Найбільш важливим у вказаних інструкціях є роз'яснення положень національного законодавства, відповідно до яких рішення про госпіталізацію осіб, позбавлених волі, в установи Міністерства охорони здоров'я приймають безпосередньо лікарі або відповідної установи виконання покарань, або викликаної бригади швидкої допомоги. Треба зазначити, що раніше за подібними дозволами адміністрація СІЗО зверталася до суду або слідчого, в провадженні яких знаходилася справа, і непоодинокими були випадки відмови у госпіталізації з метою, серед іншого, змусити особу зізнатися у злочині, що в деяких випадках призводило до летальних наслідків¹⁴.

Також слід наголосити на проблемі зростаючої кількості самогубств в місцях позбавлення волі — за перше півріччя 2012 року було зафіксовано 32 випадки суїциду. У розрахунку на 1 тис. ув'язнених у перерахунку на рік це означає 0,42 випадку, тоді як протягом 2008–2010 рр. зазначений показник становив 0,27–0,30. Тобто випадків суїциду побільшало в півтори рази¹⁵.

¹¹ Шоста періодична доповідь України про виконання положень Конвенції ООН проти катувань / <http://www.minjust.gov.ua/0/41050>

¹² Родственники заключенных: в одесских тюрьмах гибнут люди без медицинской помощи / <http://www.048.ua/article/160183>

¹³ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0769-12> / <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0212-12>

¹⁴ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні / http://ombudsman.gov.ua/images/stories/07022011/Dopovid_8_1.pdf

¹⁵ Відповідно до інформації, наведеної правозахисною організацією «Донецький меморіал» / Кримінально-виконавча система: приблизні підсумки / http://dt.ua/LAW/kriminalno-vikonavcha_sistema_priblizni_pidsumki-107476.html

Так, показовим є випадок, який трапився у Запорізькому слідчому ізоляторі.

За інформацією, наданою прокурором Жовтневого району Запоріжжя Олександром Васюком, 5 березня було порушено кримінальну справу за фактом неналежного виконання своїх професійних обов'язків медичними працівниками вказаного СІЗО, яке потягло за собою тяжкі наслідки. А саме, працівники СІЗО не надали належної медичної допомоги ув'язненому. Під час загострення хвороби йому вчасно не надали необхідні ліки, а замість цього перевели до окремої камери, де він вчинив суїцид.¹⁶

Подібна ситуація викликає серйозне занепокоєння та підозру в ефективності та, взагалі, наявності моніторингу психологічного стану осіб, що перебувають у місцях несвободи, а також в ефективності існуючої системи надання таким особам психологічної та психіатричної допомоги.

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 переважна більшість справ про насильницькі злочини (а в багатьох випадках — й інші злочини) містять зізнання підсудних, отриманих від них на початковому етапі розслідування, часто без адвоката та в період незареєстрованого затримання чи затримання за вчинення адміністративного правопорушення, тощо. Зазначена ситуація не є прийнятною, особливо у світлі рішень Європейського суду з прав людини щодо України з цього приводу¹⁷, та, враховуючи кількість таких справ, дає підстави вважати, що одним із методів розкриття таких видів злочинів є застосування примусу, а в деяких випадках навіть і тортур, що може призводити до смерті затриманих.

Яскравим прикладом є справа Олексія Ходакова, який помер під час допиту у Ковпаківському райвідділі УМВС України в Сумській області 17 січня 2012 року.

18 січня 2012 року прокуратура м. Сум порушила кримінальну справу за фактом смерті 32-річного Олексія у Ковпаківському райвідділі міліції під час бесіди з ним оперативних працівників. Міліціонери стверджували, що не застосовували до чоловіка ніяких протиправних дій. Справу було порушено за частиною 3 статті 365 Кримінального кодексу України (перевищення службових повноважень, яке спричинило тяжкі наслідки).

Щодо цієї справи прокурор м. Суми зазначив, що на трупі Ходакова були виявлені численні тілесні ушкодження у ділянці голови, тулуба, верхніх і нижніх кінцівок, які у даному випадку розглядаються комплексно, так як вони призвели до травматичного шоку і, як наслідок, смерті. За його словами, на трупі були виявлені не тільки численні синці, але й сліди від наручників і навіть сліди задушення.¹⁸

¹⁶ Самоубийство в Запорожском СИЗО: возбуждено уголовное дело / <http://reporter-ua.com/2012/03/06/samoubiistvo-v-zaporozhskom-sizo-po-faktu-nedobrosovestnogo-vypolneniya-professionalnykh>

¹⁷ Михайлова и другие (Mikhalkova and others) против Украины, № 10919/05, 13 января 2011 года; Душка (Dushka) против Украины, № 29175/04, 3 февраля 2011 года; Нечипорук и Йонкало (Nechiporuk and Yonkalo) против Украины, № 42310/04, 21 апреля 2011 года и другие решения / <http://hr-lawyers.org/index.php?id=1295954597>;

¹⁸ Смерть в милиции: Ходаков умер от боли / <http://rama.com.ua/smert-v-militsii-hodakov-umer-ot-boli/>

Також слід звернути увагу на справу Веденеєва, який помер у лікарні після відвідування Приморського райвідділу УМВС у Одеській області.

23 липня 2012 року прокуратура Одеської області порушила кримінальну справу відносно працівників Приморського райвідділу міліції Одеси за частиною 3 статті 365 КК України (перевищення влади, яке супроводжувалося насильством та спричинило тяжкі наслідки у вигляді загибелі жертви). За даними прокуратури, міліціонери доставили 24-річного бездомного на прізвище Веденеєв до райвідділу, звідки потім його госпіталізували до міської клінічної лікарні № 1 з переламом основи черепа. У МКЛ чоловік помер.¹⁹

Ще одна подібна справа — справа братів Авраменко.

15 червня 2012 року при проведенні у селі Здрагівка на Черніговщині операції «Мак» на городі у сім'ї Авраменко знайшли коноплю, оперативники вилучили 30 куців і пред'явили звинувачення у вирощуванні наркосировини. Проте рідні та односельчани стверджували, що бачили, як коноплю посадили самі працівники міліції, і що протягом дізнання вони були 23-х річного Руслана, після чого молодий чоловік, не витримавши побоїв та несправедливості неправдивих звинувачень, повісився на приставній драбині, лишивши записку рідним. Через два тижні повісився його брат Володимир. Після смерті Руслана, він неодноразово говорив, що йому нема чого жити.

У прокуратурі Городнянського району за фактом смерті братів було порушено кримінальну справу відносно працівників міліції за обвинуваченням по частині 1 статті 120 Кримінального кодексу України (доведення особи до самогубства або до замаху на самогубство, що є наслідком жорстокого з нею поводження, шантажу, примусу до протиправних дій або систематичного приниження її людської гідності).²⁰

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

Так, все ще на досить низькому рівні залишається контроль з боку держави за зберіганням і використанням правоохоронцями зброї.

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.

У цьому аспекті слід звернути особливу увагу на рішення Європейського суду з прав людини від 12 січня 2012 року у справі *Горовенки і Бугара (Gorovenky and Bugara) проти України*:

¹⁹ Прокуратура возбудила уголовное дело в отношении одесских милиционеров, убивших бездомного / <http://dumskaaya.net/news/prokuratura-vozbudila-ugolovnoe-delo-v-otnosheni-021075/>

²⁰ Действия милиционеров на Черниговщине вызвали несколько самоубийств / <http://svit24.net/events/42-events/29752-dejstvyja-mylycyonerov-na-chernygovshchynе-vzvaly-neskolko->

Справа стосується вбивства офіцером міліції Д., який знаходився не при виконанні службових обов'язків, двох осіб, а також спробі вбивства ще декількох.

Вказаного офіцера було згодом засуджено, однак держава відмовилася компенсувати шкоду родичам загиблих і пораненим, оскільки під час інциденту офіцер знаходився не при виконанні службових обов'язків.

Європейський суд встановив порушення позитивного обов'язку за статтею 2 Конвенції (право на життя).

Суд відмітив, що національні органи влади неодноразово визнавали, що начальник пана Д. належним чином не оцінив його особу і, не дивлячись на минулі тривожні інциденти за участю пана Д. (коли пан Д. навчався у міліцейському коледжі, його було відсторонено від виконання обов'язків командира підрозділу за зловживання алкоголем, пізніше, після закінчення коледжу, пан Д. спричинив іншій особі легкі тілесні ушкодження і тричі притягався до дисциплінарної відповідальності), дозволив йому носити зброю, що призвело до трагічних наслідків.

Більш того, національне законодавство забороняло видавати зброю офіцерам міліції, які не мали відповідних умов для її зберігання, при цьому, національними органами так і не було перевірено, де пан Д. зберігав зброю вдома, і чи були необхідні для цього умови.

А саме, відсутність безпечного місця могла слугувати причиною того, що пан Д. завжди носив зброю з собою, як при виконанні обов'язків, так і у вільний від роботи час.

Суд відмітив, що в ході цивільних процедур у національних судах вони знехтували вказаними вище висновками і вказали на відсутність якого-небудь причинно-наслідкового зв'язку між невиконанням офіцерами поліції національного законодавства і неналежною оцінкою особи підлеглих під час видачі дозволів на носіння зброї з одного боку та летальним інцидентом, що настав, з іншого. Для національних органів було достатньо того факту, що Д. був не при виконанні службових обов'язків, щоб виключити яку-небудь можливу відповідальність його керівництва, не дивлячись на однозначні висновки про зворотне у матеріалах розслідування.

Суд, у зв'язку з цим, відмітив, що під час видачі офіцерам міліції вогнепальної зброї, повинні проводитися не лише технічні тренування, але й відбір міліціонерів, яким дозволено носити таку зброю, причому, з особливою ретельністю.

Суд прийшов до висновку, що офіцеру поліції, який застрелив двох осіб зі своєї табельної зброї, вказану зброю було видано в порушення правил, передбачених національним законодавством, оскільки не було перевірено, де він буде зберігати цю зброю, коли знаходиться не при виконанні службових обов'язків, а також не була належним чином оцінена його особа, зважаючи на дисциплінарні стягнення, які накладалися на нього до оспорюваних подій.²¹

Також яскравим прикладом є події, які сталися 21 квітня о 5:30 у піцерії в мікрорайоні Сихів у Львові, де шестеро працівників Державної служби охорони жорстоко побили двох 29-річних чоловіків. Чоловіки пили пиво за столом, розмовляли. Бармен попросила їх піти, оскільки за півгодини заклад зачинявся. Чоловіки відмовилися. Бармен викликала охоронців, які вивели чоловіків у коридор і почали бити кулаками, гумовими кийками та ногами. Це зафіксували камери відеоспостереження.

Потерпілих добу протримали у Сихівському райвідділку. Згодом їх госпіталізували з важкими тілесними ушкодженнями до лікарні.

²¹ Горовенки и Бугара (Gorovenky and Bugara) против Украины, №№ 36146/05 и 42418/05, 12 января 2012 года / <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-108572>

І. ПРАВО НА ЖИТТЯ

За результатом вказаних подій начальник ГУ МВС України у Львівській області наказав переатестувати усіх вісім тисяч підлеглих йому правоохоронців. Та зазначив, що по кожному з них має дати висновок психолог.²²

3. ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВОЮ ЗАГАЛЬНИХ ЗАХОДІВ ЩОДО ОХОРОНИ ЖИТТЯ

Загалом МВС приводить наступну статистику осіб, які потерпіли від злочинів та загинули у першому півріччі 2012 року²³:

| | Потерпіло від злочинів | | | з них: загинуло | | | |
|--------------------------------|--|--------------|-------------|-----------------|--------------|-------------|--------|
| | торік | поточний рік | динаміка, % | торік | поточний рік | динаміка, % | |
| Усього осіб | 162 414 | 166 223 | 2,3 | 2706 | 3036 | 12,2 | |
| Рівень на 10 тис. населення | 35,7 | 36,5 | | 0,6 | 0,7 | | |
| потерпіло від | тяжких та особливо тяжких злочинів | 65 005 | 65 556 | 0,8 | 2421 | 2767 | 14,3 |
| | умисних вбивств (та замахів) | 1319 | 1290 | -2,2 | 991 | 932 | -6,0 |
| | з них двоох або більше осіб | 113 | 120 | 6,2 | 63 | 76 | 20,6 |
| | згвалтувань (та замахів) | 310 | 238 | -23,2 | × | × | |
| | умисних тяжких тілесних ушкоджень | 1638 | 1650 | 0,7 | 399 | 369 | -7,5 |
| | розбоїв | 1970 | 1881 | -4,5 | × | × | |
| | грабежів | 10 006 | 9921 | -0,8 | × | × | |
| | крадіжок | 107 243 | 110 404 | 2,9 | × | × | |
| | торгівля людьми | 170 | 150 | -11,8 | × | × | |
| | ДТП | 3777 | 4794 | 26,9 | 891 | 1313 | 47,4 |
| із загального числа потерпілих | депутатів всіх рівнів | 35 | 28 | -20,0 | | | |
| | працівників засобів масової інформації | 61 | 65 | 6,6 | | 1 | |
| | працівників пошти | 78 | 54 | -30,8 | 2 | | -100,0 |
| | у т. ч. листонош | 48 | 33 | -31,3 | 2 | | -100,0 |
| | лікарів | 880 | 786 | -10,7 | 3 | 10 | 3,3 р |
| | пенсіонерів | 19 143 | 18 711 | -2,3 | 296 | 318 | 7,4 |
| | іноземців | 854 | 982 | 15,0 | 38 | 46 | 21,1 |

²² Мільйонерів перевірятимуть психологи / <http://gazeta.ua/articles/lviv-newspaper/434268>

²³ Стан та структура злочинності в Україні (2012 рік — 6 місяців) / <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/762153;jsessionid=B4B1AF57C657930D36B1166B52DEF228>

Розділ 2. ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

| | | | | | | | | |
|--------------------------------|---------------------------------------|-------------|------|-------|-------|--------|-------|-------|
| із загального числа потерпілих | керівників підприємств | 2684 | 3097 | 15,4 | 12 | 52 | 4,3 р | |
| | працівників фінансово-кредитної сфери | 251 | 254 | 1,2 | 2 | 1 | -50,0 | |
| | військовослужбовців | 302 | 238 | -21,2 | 2 | 8 | 4 р | |
| | працівників | ОВС | 677 | 437 | -35,5 | 21 | 17 | -19,0 |
| | | прокуратури | 56 | 42 | -25,0 | 1 | 1 | |
| | | судів | 27 | 31 | 14,8 | 2 | 1 | -50,0 |
| | | адвокатури | 81 | 67 | -17,3 | | | |
| СБУ | 21 | 23 | 9,5 | 1 | | -100,0 | | |

У цьому аспекті слід звернути увагу, що у першому півріччі 2012 року на 12,2% збільшилася кількість осіб, загиблих від злочинів, порівняно з аналогічним періодом минулого року.

Окремо слід зазначити, що у першому півріччі 2012 року значно збільшилася кількість загиблих в результаті вчинення тяжких чи особливо тяжких злочинів (на 14,3%). Також значно зросла кількість загиблих від вчинення умисних вбивств двох або більше осіб (аж на 20,6%!).

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

У цьому аспекті серйозною залишається проблема дублювання функцій як різноманітних підрозділів в структурі окремих правоохоронних органів, так і різних правоохоронних органів між собою. Так, наприклад, перевірку заяв щодо насильства в органах МВС можуть проводити паралельно як служба внутрішньої безпеки МВС, так і прокуратура. І якщо цю проблему в певній мірі розв'язує новий КПК, то більш 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, все ще залишається. І це є лише окремі приклади такого дублювання.

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 яких є підтримання постійного діалогу з мешканцями на їх дільниці 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 час 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 значне збільшення кількості загиблих в результаті ДТП. Кількість загиблих збільшилася більше ніж на 47% порівняно з аналогічним періодом минулого року.

Так, наприклад, 7 липня 2012 на 119-му кілометрі автодороги Київ-Чернігів-Нові Яриловичі водій, керуючи автобусом SCANIA, в салоні якого перебувало 42 пасажирів, рухаючись зі сторони м. Чернігова в напрямку м. Київ, не впорався з керуванням, виїхав на смугу зустрічного руху та за межі проїзної частини, де допустив перекидання керованого ним транспортного засобу, унаслідок чого 16 пасажирів автобуса загинули, а водій та решта пасажирів отримали тілесні ушкодження.²⁴

15 вересня 2012 року у Хмельницькій області перекинувся туристичний автобус в результаті чого 2 особи загинули і 14 постраждали.²⁵

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 додержуватися 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. І якщо раніше основною мішенню кілерів були переважно бізнесмени, політики та держслужбовці, то тенденція останніх років показує, що до групи ризику потрапили і громадські діячі.

Так, попри завіряння та обіцянки найвищого керівництва МВС якнайскоріше знайти замовників та виконавців, все ще триває розслідування насильницького зникнення у 2010 році Кліментьєва Василя Петровича, редактора харківської газети «Новий стиль»: замовники, як і раніше, невідомі, а виконавець об'явлений в розшук.

4 серпня 2012 року після отриманих тяжких тілесних ушкоджень в результаті нападу помер у лікарні Володимир Іванович Гончаренко — еколог, видавець газети «Екобезпека», голова громадського руху України «За право громадян на екологічну безпеку», керівник асоціації «Втормет». Слід наголосити, що його побили двоє невідомих через 4 дні після прес-конференції, на якій він оприлюднив інформацію про

²⁴ Водій автобуса з прочанами, що зазнав аварії на чернігівській трасі, досі не визнав своєї вини у загибелі 16 пасажирів / <http://www.unn.com.ua/ua/news/935744-vodiy-avtobusa-z-prochanami,-scho-zaznav-avariyi-na-chernigivskiy-trasi,-dosi-ne-viznav-svoeyi-vini-u-zagibeli-16-pasageiriv/>

²⁵ В Хмельницькій області в жутком ДТП разбився пасажирський автобус / <http://rkm.kiev.ua/kalejdoskopsobytij/42503/>

збереження в Кривому Розі 183 тонн хімічно забрудненого та вкрай токсичного металобрухту.

Також слід зазначити, що все ще зберігається велика кількість випадків незаконної торгівлі зброєю. Так у першому півріччі 2012 року було зареєстровано 6269 злочинів, пов'язаних з незаконним обігом зброї²⁶.

Зберігається висока смертність населення²⁷, у тому числі і дитячої²⁸. 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 дій²⁹.

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.

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

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

²⁶ Стан та структура злочинності в Україні (2012 рік — 6 місяців) / <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/762153;jsessionid=B4B1AF57C657930D36B1166B52DEF228>

²⁷ <http://www.ukrstat.gov.ua/> Експрес-випуски / Смертність населення України від зовнішніх причин у побуті.

²⁸ <http://www.ukrstat.gov.ua/> Експрес-випуски / Демографічна ситуація в Україні.

²⁹ Реформа системи охорони здоров'я України: проблеми сьогодення / <http://novosti.mif-ua.com/archive/issue-26808/article-26830/>

шту на кореспонденцію та зняття інформації з каналів зв'язку з метою запобігти злочину (ч. 3 ст. 187 КПК України).

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

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

Однак, позитивним є те, що зазначена проблема вирішується новим КПК України, який передбачає зовсім інші правила проведення досудових розслідувань.

Так, досудове розслідування розпочинається з моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань (його реєстрації). Більш того, відмова у прийнятті та реєстрації заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення не допускається.

Також новим КПК вирішується проблема доступу жертв злочинів до матеріалів справи. Так у статті 56 нового КПК передбачається обов'язковий доступ потерпілого до матеріалів розслідування, навіть у разі його закриття.

Окремо слід звернути увагу на проблемі якості розслідування кримінальних справ. Дуже часто воно проводиться повільно і неякісно, особливо в тих випадках, коли у вчиненні злочину підозрюються представники державних органів.

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

Щодо цього слід зазначити, що новим КПК передбачено створення нового органу розслідування — Державного бюро розслідувань, що буде розслідувати кримінальні правопорушення, вчинені службовими особами, які займають особливо відповідальне становище відповідно до частини першої статті 9 Закону України «Про державну службу», особами, посади яких віднесено до посад 1–3 категорій, суддями та працівниками правоохоронних органів.

Окремо слід зазначити, що у 2012 році (станом на 15 жовтня 2012 року) Європейським судом було постановлено чотири рішення щодо порушення статті 2 Конвенції з прав людини у яких констатовано неналежне розслідування випадків смерті.

Це рішення: *Ігор Шевченко (Igor Shevchenko) проти України*, № 22737/04, 12 січня 2012 року; *Сергієнко (Sergiyenko) проти України*, № 47690/07, 19 квітня 2012 року;

Прунда (Prynda) проти України, № 10904/05, 31 липня 2012 року; *Федорченко та Лозенко (Fedorchenko and Lozenko) проти України*, № 387/03, 20 вересня 2012 року³⁰.

В цих рішеннях, серед іншого, Європейський суд 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 розслідуванні 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.

Таким чином, з огляду на рішення Європейського суду, можна дійти висновку, що зберігається тенденція неефективного розслідування смертей. При цьому органами влади не ведеться жодної 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 15 жовтня 2012 року вже 36 країн ратифікували Конвенцію³¹.

У цьому аспекті слід зазначити, що досі не розслідувано справу зникнення Василя Кліментьєва. 6 лютого 2012 року зник голова найбільшої приватної газодобувної компанії «Нафтогазвидобування» Олег Семінський.³²

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;

³⁰ Детальніше про зазначені рішення ви можете дізнатися за адресою: <http://hr-lawyers.org/index.php?id=1339673504> або на офіційному сайті Європейського суду.

³¹ http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-16&chapter=4&lang=en

³² Глава «Нафтогазвидобування» Олег Семінський зник безвісти / <http://www.rbc.ua/ukr/top/show/glavanaftogazvidobuvannya-oleg-seminskiy-propal-bez-vesti-20022012124200>

I. ПРАВО НА ЖИТТЯ

- 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.
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 невідомої 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 Європейського Комітету проти катувань.
 8. Створити ефективну систему надання медичної допомоги в місцях несвободи.
 9. Провести реформи в сфері охорони здоров'я відповідно до рекомендацій спеціалістів з метою попередження зростання показників смертності населення, у тому числі дитячої та малюкової.
 10. Посилити технічні стандарти безпеки на дорогах та створити систему невідомої 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 ВИДІВ ПОГАНОВОГО ПОВОДЖЕННЯ¹

1. ПОШИРЕНІСТЬ КАТУВАННЯ

Протягом останніх декількох років склалася ситуація, коли об'єктом насильства з боку працівників міліції може стати практично кожен. Якщо раніше найбільший ризик бути підданим незаконному насильству в міліції був у злочинців, то згодом список розширився за рахунок підозрюваних, свідків, їх родичів (тобто всіх людей, які так чи інакше опинилися у сфері інтересів правоохоронців). Сьогодні, потенційний ризик існує для кожного — звичайний перехожий, свідок подій, а іноді навіть і сам працівник міліції може стати об'єктом незаконного насильства з боку правоохоронців. Це не тільки позбавляє людину можливості вибудувати якусь стратегію поведінки, для того, щоб гарантувати себе від імовірності зіткнутися з побиттям і тортурами, але і породжує постійну недовіру, побоювання і страх стосовно працівників органів внутрішніх справ. Слід зазначити також, що багато працівників міліції і не чекають довіри і любові від населення, вважаючи, що страх — достатній показник поваги. Однак, міліція не працює у вакуумі, її робота ведеться з людьми, серед людей і для людей, тому страх зводить нанівець результат правоохоронної діяльності, підриває довіру до міліції, і ускладнює роботу правоохоронців в цілому.²

Ставлення українців до небезпеки стати жертвою незаконного насильства в міліції підтверджується результатами дослідження³. Так, тільки 1,5% вважає, що погане поведіння нікому не загрожує. Однак, цей показник рік від року знижується. Наприклад, у 2009 році цієї думки дотримувалися 2,5% респондентів, у 2010 — 1,8%. З іншого боку, більшість опитаних (60,7%) дотримуються думки, що від насилля в міліції не застрахований ніхто. І хоча в порівнянні з 2010 роком цей показник знизився на 5,4%, спостерігається більш суттєве зростання за всіма категоріями потенційних жертв. Так, на 7,7% більше респондентів вважають, що незаконного насильства варто побоюватися будь-якій людині, що вчинила злочин; на 6,9% більше стало тих, хто відзначає небезпеку для бомжів. Ще 7% додалося до тих, хто вважає, потенційною жертвою осіб, що ображають міліціонерів або просто бідних людей, на 6,4% — щодо підозрюваного.⁴

¹ Підготовлено Яною Заїкіною, юристом ХПГ.

² http://www.khisr.kharkov.ua/index.php?id=1321517429#_ftn1

³ Опитування проводилося Харківським інститутом соціальних досліджень, в липні — вересні 2011 р. Були опитані жителі України старше 16 років за чотириступінчастою ймовірнісною вибіркою в п'яти регіонах України (у Київській, Харківській, Львівській, Полтавській областях та АР Крим) методом структурованого інтерв'ю за місцем проживання респондента. Всього було опитано 3000 чоловік в 63 населених пунктах.

⁴ http://www.khisr.kharkov.ua/index.php?id=1321517429#_ftn1

Український уряд визнав, що проблема катувань і жорстокого поводження із людьми у правоохоронних органах лишається однією із найгостріших⁵. Про це йдеться у Національній доповіді про ситуацію із забезпеченням захисту прав людини, яку українська делегація представила членам Ради ООН з прав людини в рамках другого циклу Універсального періодичного огляду. У Національній доповіді Уряд, зокрема, зазначив, що за період першого кварталу 2012 року до підрозділів внутрішньої безпеки МВС надійшло 211 скарг про катування і тілесні ушкодження. У той же час, за повідомленням Уряду, в установах пенітенціарної служби факти застосування тортур та іншого жорстокого поводження не мають поширеного характеру і, як правило, допускаються лише в поодиноких випадках

Однак статистичні дані правозахисних організацій свідчать, що масштаби застосування насильства в Україні значно більші.

Лише мережею приймалень УГСПЛ було зареєстровано 159 скарг на катування та інші форми поганого поводження (станом на 20 листопада 2012 року).

Моніторинг незаконного насильства в органах внутрішніх справ, проведений Харківським інститутом соціальних досліджень протягом останніх років, приводить нас до невтішних висновків — триває відкат до цифр 2004 року, коли оціночна кількість потерпілих від поганого поводження з боку працівників міліції складала більше 1 млн. осіб.⁶

2. ВИПАДКИ КАТУВАНЬ У 2012 РОЦІ

2.1. Побиття затриманих

1 листопада 2012 року до Сімферопольської прокуратури звернулися Ігор і Надія Мартиненко. Вони написали заяву про нанесення тяжких тілесних ушкоджень їхньому синові Артему Гераймовичу, який п'ять місяців лікується вдома після побоїв. Артем стверджує, що його катували міліціонери. Залізним гаком чоловікові порвали ніс.

У грудні 2011 року Артема, який пив пиво біля магазину, затримали двоє дільничних інспекторів Телятников і Микола Сизов за розпивання спиртних напоїв у громадському місці і відвезли у відділок міліції. У Залізничному райвідділі міліції під керівництвом старшого дільничного Ельдара Ібрагімова його побили і відібрали паспорт. Батькам не повідомили про затримання Артема. Вони його шукали всюди, зверталися і до міліції. Там їх запевняли, що все нормально, їх сина бачили з бомжами, іноді він приходив в міліцію. 6 червня 2012 року Артем прийшов додому. У чоловіка був вирваний ніс, він був весь побитий, в шрамах, ходити взагалі не міг. Артем пояснив, що з квітня перебував у реанімації лікарні ім. Семашка. У лікарні підтвердили, що в кінці квітня Артема доставила бригада швидкої медичної допомоги з СІЗО.

Батьки звернулися в Залізничний райвідділ за поясненнями і за паспортом сина. «Коли приїхали перший раз, нас в міліції запитали: а він що, ще живий?», — говорить батько Артема.

⁵ http://www.minjust.gov.ua/upr/upr_project_dopovid.html

⁶ <http://www.khisr.kharkov.ua/index.php?id=1324389395>

Артем втратив пам'ять, але частково згадує, що з ним сталося. Він згадує, що катували його не в Залізничному райвідділі, а вже в іншому місці. За описом батьки визначили, що, очевидно, катували їх сина у Київському райвідділі. Зараз Артем згадує, що міліціонер змушував його щось підписувати, тикав у руки зброю, яку Артем не хотів брати. Коли відмовився, — сунули йому залізний гак в ніс».⁷

Прокуратурою Залізничного району м. Сімферополя проводиться перевірка дотримання законності при здійсненні кримінального провадження стосовно Артема Гераймовича. За повідомленням прес-служби прокуратури АРК, перевіркою встановлено, що тяжкі тілесні uszkodження були йому заподіяні сусідом по камері у СІЗО. За цим фактом Залізничним райвідділом міліції м. Сімферополя в кінці квітня цього року порушено кримінальну справу, яку направлено до суду для вирішення питання про застосування до кривдника примусових заходів медичного характеру.

За скаргою батьків на застосування катування співробітниками органів внутрішніх справ прокуратурою Залізничного району Сімферополя зараз проводиться перевірка.⁸

На жаль, потерпілі від поганого поводження з боку працівників правоохоронних органів зазвичай отримують від органів прокуратури стандартні відповіді щодо своїх скарг на застосування катування, а саме, що у діях правоохоронців «немає складу злочину».

Особливе занепокоєння викликав лист одного з працівників Нікопольського МВ ГУМВСУ в Дніпропетровській області до міністра МВС України в якому він скаржить на поведінку своїх колег, які задля розкриття злочинів катують підозрюваних, підкидують наркотичні речовини, тощо. Він описує історію одного з підозрюваних, свідком якої став. Офіцер стверджує, що на вимогу керівника підрозділу міліції працівники міліції жорстоко катували невинну особу з ціллю змусити зізнатися у тяжкому злочині, а коли катування не призвели до поставленої цілі, підозрюваного викинули на вулицю та пригрозили, що якщо він почне скаржитися, йому підкинуть щось заборонене.⁹

На нашу думку, така ситуація склалася, оскільки на практиці відсутні ефективні гарантії, які б унеможливили використання свідчень, отриманих від підозрюваних в період розслідування у разі, якщо вони стверджують, що дали такі свідчення недобровільно. Слід відзначити, що положення нового Кримінального процесуального кодексу встановлюють загальну заборону на використання судом свідчень, наданих прокурору або слідчому і вимагають, щоб такі покази давалися лише в присутності судді. Виключенням є лише виняткові випадки, пов'язані із необхідністю отримання показань свідка чи потерпілого під час досудового розслідування через існування небезпеки для їх життя і здоров'я, тяжкої хвороби, наявності інших обставин, що можуть унеможливити їх допит в суді або вплинути на повноту чи достовірність показань.

2.2. Побиття ув'язнених та засуджених

У 2005 році для антитерористичних цілей було створено спеціальний підрозділ (див. наказ Департаменту з питань виконання покарань від 10.10.2005 р. № 167 (за-

⁷ <http://crimea.comments.ua/news/2012/11/06/085634.html>

⁸ <http://crimea.comments.ua/news/2012/11/06/142755.html>

⁹ Милиціонер из Никопольского горотдела протестует против жестокости своих коллег / <http://umdp1.info/index.php?id=1340286186>

реєстровано у Мін'юсті України 16.02.2006 за № 138/12012). До його функцій належало, зокрема, проведення оглядів і обшуків засуджених та осіб, узятих під варту, їх речей, огляд інших осіб та їх речей, а також вилучення заборонених речей і документів. На практиці основною роботою даного антитерористичного підрозділу стало застосування масового побиття в установах кримінально-виконавчої системи з метою залякування засуджених та підслідних осіб.

Масове побиття в'язнів таким спецпідрозділом було детально описане в рішенні Європейського суду з прав людини (далі — Європейський суд) у справі «Давидов та інші проти України» (*Davydov and Others v. Ukraine*). У цій справі Європейський суд визнав порушення Україною статті 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі — Конвенція) у зв'язку із масовим побиттям засуджених в Ізяслівській виправній колонії № 58 у 2001–2002 роках.

Хоча 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., і 14 січня 2008 р. його було виключено з Державного реєстру нормативно-правових актів, бійці антитерористичного підрозділу продовжують практикуватися у масовому побитті на в'язнях.

Копичинська виправна колонія № 112. 26 липня 2012 року на територію колонії зайшли люди в чорних камуфляжних костюмах та бронежилетах із закритими масками обличчями, озброєні балончиками зі сльозогінним чи нервово-паралізуючим газом, з наручниками та дубинками. У колонії було оголошено про загальний обшук.

У перший день обшук відбувався в житловій зоні установи. Всіх засуджених вигнали з житлових приміщень. Залякані, переполошені люди чекали розправи в той час, як люди в масках ламали, троцили і псували все, що траплялося їм на шляху. Приблизно п'ятнадцять в'язнів за вказівкою персоналу колонії були відокремлені від інших, їх відвели в приміщення штабу, де били, змушували роздягатися догола, присідати.

На другий день, 27 липня 2012 року «маски-шоу» продовжилось в дільниці посиленого контролю (ДПК), приміщеннях камерного типу (ПКТ), дисциплінарних ізоляторів (ДІЗО). Кожну камеру по черзі відчиняли, засуджених змушували вибігати і пробігати через так званий «коридор» утворений бійцями спецпідрозділу, які стояли з обох боків від в'язнів. Бійці з обох боків «коридору» били палицями засуджених, які пробігали повз них по «коридору». Потім проходив обшук з роздяганням догола, зі слів різних джерел, засуджених змушували голими присідати по сто разів, їх штовхали, принижували, били руками й ногами.

На запит правозахисників ні в прокуратурі Тернопільської області, ні в Центральному Управлінні Державної пенітенціарної служби України (ДПтСУ) прокоментувати зазначені події у 112-й колонії не змогли. У Центральному Управлінні ДПтСУ повідомили, що інформацією про порушення прав людини в Копичинській виправній колонії не володіють.

Проте, на офіційному сайті управління ДПтСУ в Тернопільській області було розміщено інформацію, що 26 і 27 липня на базі Копичинської виправної колонії Управління ДПтСУ в Тернопільській області (№ 112) відбулось проведення тактико-спеціальних навчань зведеного загону груп швидкого реагування установ виконання покарань області із залученням підрозділу спеціального призначення Управління ДПтСУ в Житомирській області. Навчання проводились з метою відпрацювання дій

при виникненні такої надзвичайної ситуації, як масові заворушення серед засуджених, а також організація та проведення обшукової роботи в установах виконання покарань. Під час тактико-спеціальних навчань членами зведеного загону групи швидкого реагування були продемонстровані прийоми рукопашного бою як із зброєю, так і без неї, що дало змогу закріпити теоретичні навички особового складу. За підсумками показових тактико-спеціальних навчань дії особового складу та зведеного загону було оцінено на «відмінно».¹⁰

Отже, не дивлячись на висновки Європейського суду щодо неприпустимості застосування військових формувань для залякування й побиття в'язнів, а також скасування рішення про державну реєстрацію відповідного наказу про створення зазначеного спецпідрозділу, триває практика залучення озброєних військових в камуфляжних костюмах і з закритими масками обличчями для обшуків в установах виконання покарань і СІЗО з метою тренування на в'язнях та/або їх залякування.

2.3. Катування умовами тримання

Київське СІЗО. У квітні 2012 року українські телеканали показали фільм журналіста Костянтина Усова «Лук'янівка. Тюрма № 1»¹¹, завдяки якому широкий загал вперше побачив умови, в яких тримаються під вартою люди у Київському СІЗО. Сюжет змонтовано з відеозаписів, знятих самими в'язнями на мобільні телефони, які працівники адміністрації установи пронесли в'язням за грошову винагороду. Власне, один випадок перемовин щодо неофіційної доставки мобільного телефону в СІЗО та розміру винагороди за «кур'єрські послуги» також зафільмований. Працівник СІЗО був готовий надати таку послугу за 400 грн.

Показані у фільмі умови тримання ув'язнених істотно відрізняються від тих, що зазвичай демонструють делегаціям міжнародних інституцій, правозахисникам і журналістам: тісні брудні камери, небезпечна пліснява на стінах, огидна їжа. У деяких камерах Лук'янівського СІЗО був виявлений небезпечний грибок, а якість питної води, яку змушені пити ув'язнені, значно нижче норми.

Повну версію фільму можна подивитися на веб-сторінці у блогу Костянтина Усова за посиланням <http://blogs.pravda.com.ua/authors/usov/4f7b6f67ec61a/>.

Голова Пенітенціарної служби Олександр Лісіцков повідомив журналістам на прес-конференції, що управління ДПтСУ в Київській області провело службове розслідування, 90% фактів, викладених у журналістському розслідуванні про Лук'янівське СІЗО, не підтвердилися.¹² Разом з тим, Лісіцков не став заперечувати, що в ізоляторі є проблеми з грибком. Що стосується фактів передачі мобільних телефонів працівниками СІЗО за грошове винагородження, Лісіцков повідомив, що за результатами проведеного опитування серед співробітників СІЗО та ув'язнених таких фактів немає.

Тим не менше, після виходу цього скандального фільму начальник Київського СІЗО Євген Домбровський був відсторонений від виконання посадових обов'язків. Замість нього був призначений Павло Голубовський.

¹⁰ <http://maidan.org.ua/special/pk/?p=4569>

¹¹ <http://blogs.pravda.com.ua/authors/usov/4f7b6f67ec61a/>

¹² <http://www.pravda.com.ua/rus/news/2012/04/12/6962640/>

Новопризначений начальник СІЗО повідомив, що в установі не проводилося ніякого ремонту протягом 20 років.¹³ Після виходу фільму у СІЗО було зроблено ремонт харчоблоків, відремонтований жіночий корпус, дитячий та медичний корпуси, душові кімнати.

Дніпропетровська ВК-89 стала рекордсменом серед українських виправних колоній щодо повідомлень про порушення прав людини, які потрапили до публічної сфери за останні два роки. Саме в цій колонії минулого року відбулося масове побиття засуджених із застосуванням спецпідрозділу ДПтСУ (див. детальніше річну доповідь за 2011 рік). А в березні цього року відбулося голодування засуджених, хворих на активну форму туберкульозу, які оприлюднили відео зі своїми коментарями, на якому зафіксовані жакливі умови тримання.¹⁴

В'язні скаржились на відсутність лікування і належного харчування для хворих на туберкульоз і вимагали від керівництва установи покращення умов тримання, належного лікування і харчування. В'язні також повідомили, що керівництво установи чинить тиск на засуджених, які вимагають реалізації своїх законних прав і свобод. Так, адміністрація колонії поміщає здорових людей разом з хворими на активну форму туберкульозу.¹⁵

З неперевірених джерел відомо, що усіх засуджених (окрім двох), які брали участь у голодуванні й підготовці відеоматеріалу, переведено до відділів, в яких утримуються здорові люди, тільки двоє лишилися в спеціалізованій лікарні для хворих на туберкульоз. Одного із засуджених, Юрія Клевжица, жорстоко побили й перевели у Вольнянську колонію. За повідомленням його дружини, у Вольнянській колонії її чоловік не отримує лікування навіть в тому обсязі, яке йому було призначено у Дніпропетровську.¹⁶

Відтак, керівництво Дніпропетровської ВК-89 замість того, щоб виправити недоліки та надати засудженим належні умови тримання і необхідну медичну допомогу, спробувало вирішити всі питання шляхом переслідування скаржників, репресіями і катуваннями.

Зазвичай Уряд пояснює погані умови тримання під вартою обмеженими можливостями фінансування установ ДПтСУ. Однак, проблема переповненості слідчих ізоляторів лише частково пов'язана з фінансуванням установ кримінально-виконавчої системи. У значній мірі вона залежить від ідеології і системи кримінального правосуддя щодо тримання під вартою обвинувачуваних. На практиці в багатьох випадках зберігається презумпція на користь тримання під вартою. Не розвивається система застосування застави та інших запобіжних заходів¹⁷.

Однак, вимоги нового КПК України щодо обов'язку судді оцінити вагомість наявних доказів про вчинення підозрюваним, обвинуваченим кримінального правопорушення, тобто наявності «обґрунтованої підозри» для поміщення особи під варту є доволі високим стандартом, якого не було у попередньому кримінальному процесуальному законодавстві України, і який має сприяти розвантаженню слідчих ізоляторів.

¹³ <http://www.unian.net/news/514290-nachalnik-lukyanovskogo-sizo-ubejdaet-cto-v-izolyatore-vse-spokoyno.html>

¹⁴ <http://khp.org/index.php?id=1347976852>

¹⁵ <http://khp.org/ru/index.php?id=1331367285>

¹⁶ <http://khp.org/index.php?id=1338368067>

¹⁷ <http://www.khp.org/index.php?id=1308825893>

3. РОЗСЛІДУВАННЯ

За законодавством України органами, уповноваженими на проведення розслідування скарг на погане поводження з боку працівників МВС України, є органи прокуратури України.

У Генеральній прокуратурі запевняють, що борються з правопорушеннями серед співробітників правоохоронних органів. Заступник начальника управління нагляду за дотриманням законів органами внутрішніх справ Генпрокуратури. Павло Павлюк стверджує, що робота з викорінення випадків застосування правоохоронцями катування ведеться постійно, і винних карають.¹⁸

Однак, статистика порушення кримінальних справ за скаргами на погане поводження свідчить, що кримінальні справи за такими скаргами порушуються прокуратурою доволі рідко.

Так, за повідомленням пана Павлюка, цього року до суду направлено 36 кримінальних справ, пов'язаних із застосуванням насильства співробітниками органів внутрішніх справ стосовно 75 осіб, і що 23 співробітники вже перебувають під вартою. Це мізерний результат кримінального переслідування правоохоронців, які застосовують катування, враховуючи те, що за повідомленням того ж пана Павлюка, за останні 9 місяців цього року до органів прокуратури надійшло 3600 скарг на погане поводження.¹⁹

Такий результат свідчить про неефективність прокуратури як органа, що має проводити розслідування скарг на погане поводження.

Серед тієї незначної кількості скарг, за якими все ж таки проводиться розслідування, доволі часто воно проводиться за статтями 364 («Зловживання владою або службовим становищем») та 365 («Перевищення влади або службових повноважень») КК України, а не за статтею 127 («Катування») КК України, що приховує реальний масштаб проблеми катування при створенні статистичних даних кримінального переслідування за катування.

Прикладом може слугувати кримінальна справа, порушена на Хмельниччині стосовно двох працівників райвідділу міліції. Міліціонери уночі незаконно затримали 18-річного студента та доставили його до приміщення райвідділу, де примушували зізнатися у злочині, якого він не вчиняв. При цьому правоохоронці застосовували до нього фізичне і психологічне насильство, спричинивши легкі тілесні ушкодження.²⁰ Хоча у цій справі наявні усі ознаки катування у розумінні Конвенції ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання, кримінальна справа стосовно працівників міліції була порушена прокуратурою Дунаєвецького району Хмельницької області за ознаками злочинів, передбачених ч. 2 ст. 365 (перевищення службових повноважень, що супроводжувалось насильством) та ч. 1 ст. 371 (завідомо незаконне затримання) КК України.

Значною мірою неспроможність органів прокуратури провести ефективне розслідування за скаргою про катування пов'язана з суперечливими функціями, які вона виконує відповідно до національного законодавства. Так, з одного боку органи проку-

¹⁸ <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24736816.html>

¹⁹ <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24736816.html>

²⁰ http://www.gp.gov.ua/ua/reegions_news_detail.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=111921

ратури відповідають за перевірку законності дій міліції, а з іншого підтримують обвинувачення у суді. А відтак, працівники прокуратури мають тісні професійні зв'язки з працівниками міліції. Цей конфлікт інтересів завдає шкоди ефективному розслідуванню скарг про застосування катувань. В результаті в Україні панує обстановка безкарності міліціонерів, які застосовують погане поведження під час своєї щоденної роботи. Така обстановка безкарності є однією з основних причин поширення в Україні катувань.

Отже, Україна потребує незалежного органу для розслідування заяв про застосування поганого поведження співробітниками правоохоронних органів. Цей орган має відповідати п'ятьом принципам, встановленим практикою Європейського суду з прав людини, а саме: незалежності, адекватності, оперативності, громадського контролю та участі жертви у провадженні. Цей орган не повинен мати жодного ієрархічного чи інституційного зв'язку з міліцією чи урядом.

Положення нового Кримінально-процесуального кодексу України передбачає створення Державного бюро розслідувань. Функції цього бюро мають включати незалежний механізм розслідування скарг на дії працівників міліції відповідно до міжнародних стандартів прав людини.

4. ЗАКОНОДАВСТВО

4.1. Кримінальний Кодекс України

Однією з причин, яка дозволяє уникнути кримінальної відповідальності за статтею 127 КК України «катування», є недосконалість формулювання цієї статті.

До неї уже тричі вносилися зміни (див. попередні річні доповіді). В результаті внесення змін 05.11.2009 року, з тексту статті зник спеціальний суб'єкт злочину — службова особа, а разом з ним й сутність кваліфікації «катування» в значенні статті 1 Конвенції ООН проти катувань. Таким чином, чинна редакція статті не відповідає вимогам статей 1–4 Конвенції ООН проти катувань.

На жаль, у 2012 році положення цієї статті не були приведені у відповідність до вимог статей 1–4 Конвенції ООН проти катувань.

Відтак, законодавство України все ще містить шпарину, яка дозволяє міліціонерам уникати кримінального покарання за катування та приховувати його реальні масштаби у статистиці.

4.2. Новий Кримінальний процесуальний кодекс України

У той же час слід відзначити, що набуття чинності новим Кримінальним процесуальним кодексом України (далі — КПК) має сприяти усуненню низки проблем, які призводили до проведення неефективного розслідування за скаргами на катування.

Відповідно до кримінального процесуального законодавства України, діючого до набуття чинності нового КПК України, без формального акту про порушення кримінальної справи було неможливо провести повноцінне розслідування. Проведення допитів, обшуків, виїмок, експертиз та інших слідчих дій до винесення постанови про порушення кримінальної справи закон не передбачав.

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), дають змогу 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.

До недоліків, які призводили до констатації Європейським судом порушень статті 3 Конвенції у зв'язку з проведенням неефективного розслідування, належать також відмова визнати особу потерпілим у кримінальній справі та відсутність доступу потерпілого до матеріалів розслідування на стадії досудового слідства.

Відповідно до статті 55 нового КПК України потерпілим у кримінальному провадженні може бути, зокрема, фізична особа, якій кримінальним правопорушенням завдано моральної, фізичної або майнової шкоди. Потерпілим є також особа, яка не є заявником, але якій кримінальним правопорушенням завдана шкода, і у зв'язку з цим вона після початку кримінального провадження подала заяву про залучення її до провадження як потерпілого. Права і обов'язки потерпілого виникають з моменту подання заяви про вчинення щодо неї кримінального правопорушення або заяви про залучення її до провадження як потерпілого. Наведені положення мають виправити ситуацію, коли потерпілих осіб тривалий час не визнавали потерпілими у кримінальній справі.

Стаття 221 нового КПК України передбачає можливість ознайомлення з матеріалами досудового розслідування до його завершення. Це положення разом із нормами статті 55 КПК України, вказаними вище, має виправити ситуацію щодо неможливості для сторін кримінального провадження ознайомитись з матеріалами справи (або дослідчої перевірки) до завершення досудового слідства.

КПК містить ряд інших запобіжників катуванням та поганому поводженню. Однак все ще зберігається занепокоєння щодо викривленого застосування положень Кодексу на практиці. Наприклад, відповідно до статті 240 нового КПК результат слідчого експерименту є окремим видом доказів, таким чином, ніщо не заважає змусити підозрюваного продемонструвати механізм вчинення злочину (навіть, якщо особа і не вчиняла жодних протиправних дій) протягом слідчого експерименту, і цей доказ буде допустимим з формальної точки зору. Також все ще залишається можливість просто підкинути певні докази підозрюваному, і жоден кодекс не здатен завадити подібній практиці розслідування кримінальних справ. Тому дуже важливою є роль судів, які повинні зайняти жорстку позицію при аналізі доказів у справі і відкидати усі з них, які отримані при сумнівних обставинах.

5. ПРАКТИКА НАЦІОНАЛЬНИХ СУДІВ

5.1. Судова практика притягнення до відповідальності правоохоронців

Цього року один с з одеських судів визнав п'ятьох колишніх міліціонерів винними в застосуванні катувань. Екс-міліціонери були засуджені до 5 років позбавлення волі з випробувальним терміном 3 роки.

Слідством було встановлено, що в січні 2010 року співробітники цього районного відділу внутрішніх справ затримали і доставили у відділення двох місцевих жителів, нібито підозрюваних в причетності до скоєння крадіжки. В ході «бесіди» міліціонери застосовували гумові кийки з метою отримання свідчень від затриманих осіб. Не отримавши їх, правоохоронці стали застосовувати електричний струм, пропускаючи його через тіла потерпілих, а також душили їх шляхом надягання на голову поліетиленового пакета. Внаслідок катувань громадяни змушені були визнати себе винними у злочині, якого не скоювали.²¹

Слід відзначити, що це рідкий випадок, коли працівники міліції були притягнуті за катування саме за тією статтею, яка передбачає відповідальність за катування. У більшості випадків, національні слідчі органи та суди використовують шпарину у законодавстві України, про яку йшлося у попередньому підрозділі, і притягує катів у погонах до відповідальності за статтями 364 («Зловживання владою або службовим становищем») або 365 («Перевищення влади або службових повноважень») КК України.

Іншу хитрість, до якої вдаються українські правоохоронні органи та суди, щоб зменшити показники у статистиці притягнення до кримінальної відповідальності правоохоронців за вчинені ними катування, полягає в тому, що правоохоронців, щодо яких порушують кримінальну справу, звільняють з правоохоронних органів і на момент винесення вироку вони уже є цивільними особами. А відтак, такі випадки катування не входять до статистики МВС України та судів щодо притягнення до кримінальної відповідальності міліціонерів за катування.

6. ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ

У 2012 році Європейським судом було встановлено порушення статті 3 Конвенції у 14 справах проти України. Дві справи, у яких були винесені Європейським судом рішення про порушення статті 3 Конвенції, слід особливо відзначити.

Так, у справі «*Каверзін проти України*» (*Kaverzin v. Ukraine*) (заява № 23893/03, рішення від 15.05.2012 р.) Європейський суд констатував, що неефективне розслідування скарг на катування є системною проблемою в Україні (див. детальніше нижче).

У справі «*Савицький проти України*» (*Savitskyu v. Ukraine*) (заява № 38773/05, рішення від 26.07.2012 р.) Європейський суд виніс рішення про виплату найбільшої суми компенсації, яка коли-небудь призначалася громадянину України. Суд зобов'язав державу виплатити 154 тис. євро Богдану Савицькому, який скаржився на жорстоке поведіння з боку співробітників міліції та на неефективне розслідування.

На думку Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини Назара Кульчицького, на такий рекордний розмір компенсації вплинуло те, що людина стала інвалідом I групи. Савицький ні в чому не підозрювався, тому в Європейському суді вирішили, що це свідчить про вищий рівень свавілля з боку міліції. Обтяжуючою обставиною став занадто тривалий розгляд справи в Україні, який заподіяв багато душевних страждань потерпілому²²

²¹ <http://newsru.ua/ukraine/14jul2012/abnormal.html>

²² <http://kp.ua/daily/270712/348849/>

6.1. Щодо констатації Європейським судом системних проблем застосування катувань працівниками міліції та неефективного розслідування скарг на катування

У згаданій вище справі *Каверзіна заявник* скаржився, що він піддавався тортурам з боку співробітників міліції після затримання. Уряд не зміг спростувати ці твердження шляхом надання обґрунтованих аргументів. Європейський суд дійшов висновку, що жорстоке поводження, якого зазнав заявник, перебуваючи під вартою у відділенні міліції має бути класифіковане як катування, враховуючи тяжкість ушкоджень заявника і умисний характер їх заподіяння.

Європейський суд також встановив, що застосування до заявника наручників кожного разу, коли заявник покидав свою камеру, під час утримання в Дніпропетровській колонії містить елемент нелюдського і принижуючого гідність поводження, і, відповідно, було порушення статті 3 Конвенції.

Крім того, Європейський суд дійшов висновку про неефективність проведеного розслідування за скаргою заявника на катування та констатував, що неефективне розслідування скарг на катування є системною проблемою в Україні.

Зокрема, Суд зазначив, що приблизно в 40 своїх рішеннях він встановив, що органи влади України були відповідальні за жорстоке поводження з людьми під час затримання у міліції, і що ніякого належного розслідування не було проведено за заявами про таке жорстоке поводження. Більше 100 інших справ, в яких зачіпаються ці питання, знаходяться на даний момент на розгляді Суду. Вищевказані порушення були результатом недоліків у нормативно-правовому врегулюванні та адміністративної діяльності національних властей, що стосуються їх зобов'язань за статтею 3 Конвенції.

Європейський суд відзначив, що підозрювані у скоєнні злочину є однією з найбільш уразливих груп серед жертв жорстокого поводження з боку міліції. Жорстоке поводження часто мало місце під час перших днів затримання жертв, коли у них не було доступу до своїх адвокатів, а їх пошкодження не могли бути зафіксовані належним чином або зовсім не документувалися. Незважаючи на те, що в кожній такій справі не можна встановити, що жорстоке поводження застосовувалося з метою отримати зізнання в скоєнні злочину, зв'язок між жорстоким поводженням з жертвами і метою влади отримати обвинувальні докази не може бути виключений. Як було відзначено в ряді доповідей та зауважень, що стосуються питання жорстокого поводження в Україні, оцінка роботи міліції за кількістю розкритих злочинів стала одним з факторів, що впливають на використання катувань щодо підозрюваних у скоєнні злочинів.

Іншим поширеним фактором, що приводить до порушення статті 3 Конвенції в даній справі і у справах, які Європейський суд розглядав у минулому, є небажання прокуратури вжити всіх розумно необхідних заходів у негайному і терміновому порядку для встановлення фактів і обставин, що мають відношення до скарг на жорстоке поводження, а також забезпечення відповідних доказів. Під час розслідування органи прокуратури рідко йдуть далі отримань пояснень від співробітників міліції. Переважає міліцейська версія подій, і не робляться спроби перевірити її за допомогою інших методів розслідування.

Європейський суд вважає, що таке небажання прокуратури вживати заходів у ситуаціях, коли підозрювані піддавалися жорстокому поводженню з метою отримання

зізнання, можна пояснити, суперечливими завданнями прокуратури в кримінальному процесі — кримінальне переслідування від імені держави і нагляд за законністю попереднього розслідування.

У зв'язку з тим, що зізнавальні свідчення часто є одним з основних доказів у кримінальному судочинстві, не виключено, що прокурори не зацікавлені в проведенні докладних розслідувань, які потенційно могли бути здатні поставити під сумнів достовірність таких доказів.

Оскарження до суду рішень прокуратури про відмову в порушенні кримінальної справи в порядку окремої процедури, передбаченої статтею 236-1 Кримінально-процесуального кодексу, або в ході судового розгляду допустимості доказів, не приводять до необхідних покращень у проведенні розслідувань прокуратурою. Судді рідко дають незалежну оцінку надійності доказів нібито отриманих під примусом, якщо такі заяви були відхилені прокуратурою.

Ця справа, поряд з аналогічними попередніми справами проти України, у яких Європейський суд визнав процесуальне порушення статті 3 Конвенції, також показує, що, незважаючи на загальну заборону катувань і нелюдського та принижуючого гідності поводження в Україні, на практиці державні службовці, відповідальні за таке жорстоке поводження, часто залишаються безкарними. Відсутність будь-яких значимих зусиль з боку влади у зв'язку з цим зміцнює ситуацію практично повної безкарності за вчинення таких діянь.

Європейський суд вважає, що Україна повинна терміново провести конкретні реформи у своїй правовій системі, щоб забезпечити викорінення практики жорстокого поводження під час тримання під вартою, проведення ефективного розслідування відповідно до статті 3 Конвенції в кожному окремому випадку, коли подається скарга, в якій піднімається питання про жорстоке поводження, і що будь-які недоліки такого розслідування мають ефективно усуватися на національному рівні.

6.2. Інші рішення Європейського суду, у яких констатовані порушення статті 3 Конвенції у зв'язку із застосуванням катувань та відсутністю ефективного розслідування скарг на погане поводження

У справі «Клішин проти України» (*Klishyn v. Ukraine*) (заява № 30671/04, рішення від 23.02.2012 р.) Європейський суд дійшов висновку, що враховуючи факт знаходження заявника під контролем міліції (заявника утримували у райвідділах міліції), медичні докази (на тілі заявника були виявлені тілесні ушкодження), узгоджені між собою твердження заявника про катування, а також відсутність в Уряді альтернативної версії подій, всі тілесні ушкодження заявник отримав в результаті поганого з ним поводження, яке порушує статтю 3 Конвенції. Європейський суд також констатував, що проведене державними органами розслідування за скаргою на застосування катування не відповідало вимогам статті 3 Конвенції.

У справі «Григор'єв проти України» (*Grigoryev v. Ukraine*) (заява № 51671/07, рішення від 15.05.2012 р.) Європейський суд зазначив, що за відсутності правдоподібної версії Уряду про причини виникнення тілесних ушкоджень у заявника під час його перебування під контролем правоохоронців, мав місце факт катування з метою отримання

мання зізнання у вчиненні злочину. Європейський суд встановив також порушення статті 3 Конвенції в частині неефективного розслідування скарги заявника на катування. Суд зазначив, що, хоча за фактом заподіяння до заявника тілесних ушкоджень, було порушено кримінальну справу, вона 5 разів закривалася постановами прокуратури. У зв'язку з цим Європейський суд зазначив, що чотири із зазначених постанов (крім останньої) були скасовані з мотивів неповноти проведеного розслідування. Більше того, закриваючи кримінальну справу, слідчий недвозначно вказував, що незважаючи на вказівки вищестоящих прокурорів і судів, він не бачить необхідності виконувати зазначені інструкції. Суд особливо відзначив, що подібна поведінка явно свідчить про упередженість слідчого. При цьому апеляційний суд, розглядаючи скарги заявника на постанову про закриття кримінальної справи, вказав на необхідність розслідування скарги Генеральною прокуратурою України, однак таке розслідування так і не було проведено. З наведених причин Суд дійшов висновку про неефективність проведеного розслідування.

У справі «Савін проти України» (*Savin v. Ukraine*) (заява № 34725/08, рішення від 16.02.2012 р.) Європейський суд ухвалив, що заявник був підданий катуванню в порушення статті 3 Конвенції. Уряд не оспорював у цій справі застосування до заявника катування, оскільки національними властями було встановлено, що заявник був побитий працівником міліції К., і метою вищезгаданого жорстокого поводження було примусити заявника зізнатися в скоєнні злочину.

Європейський суд відзначив, що розслідування тверджень заявника про катування тривало більше десяти років, протягом яких слідчі шість разів відмовили в порушенні кримінальної справи стосовно співробітників міліції, всі ці рішення були пізніше скасовані вищестоящими органами прокуратури як передчасні, незаконні і прийняті на основі поверхневого розслідування. Беручи до уваги всі ці передачі справи та нехтування слідчими вказівками вищестоящих прокурорів, які здаються звичайною практикою, Суд вважає, що такі передачі розкривають серйозні недоліки в розслідуванні та є структурними проблемами в Україні.

Європейський суд також зазначив, що справа проти працівника міліції К. була закрита 2 березня 2010 у зв'язку із закінченням строку давності. В результаті він не зіткнувся ні з кримінальною відповідальністю, ні з санкціями. Крім того, протягом десяти років під час проведення розслідування він був відсторонений від службових обов'язків один раз з січня 2009 по березень 2010 року, розслідування ніяким чином не перешкоджало його кар'єрі в правоохоронних органах. У зв'язку з вищевикладеним Європейський суд встановив порушення процесуального аспекту статті 3 Конвенції у цій справі і відзначив, що держава не виконала свої зобов'язання щодо проведення ефективного розслідування скарги заявника про катування в міліції.

У справі «Яценко проти України» (*Yatsenko v. Ukraine*) (заява № 75345/01, рішення від 16.02.2012 р.) Європейський суд відзначив, що розслідування було розпочато із затримкою, судово-медичний огляд потерпілого проводився із запізненням, розслідування неодноразово повторно відновлювалося через відмову слідчих органів адекватно встановити факти у справі, у ході проведення розслідування були допущені суттєві помилки, на які неодноразово вказували й самі державні органи. У зв'язку з цим Суд дійшов висновку, що у цій справі мало місце порушення процесуального обов'язку

держави за статтею 3 Конвенції в частині того, що скарги заявника на жорстоке поведження не були швидко і ефективно розслідувані.

У справі «*Мута проти України*» (*Muta v. Ukraine*) (заява № 37246/06, рішення від 31.07.2012 р.) Європейський суд відзначив, що кримінальне провадження у справі проти нападника на заявника тривало вісім з половиною років до закриття справи у зв'язку із закінченням строку давності притягнення до кримінальної відповідальності. Суд зазначив, що справа не була складною, її обставини були ясні, стосувалася лише одного епізоду, кількість свідків була невеликою, однак, національним органам знадобилося більш ніж вісім років, щоб розслідувати цю справу. Надмірний характер тривалості розслідування та судового розгляду був визнаний самими національними властями. У світлі вищевикладеного Суд дійшов висновку, що у цій справі влада не провела ефективне розслідування тверджень заявника про жорстоке поведження.

У справі «*Василь Іващенко проти України*» (*Vasiliy Ivashchenko v. Ukraine*) (заява № 760/03, рішення від 26.07.2012 р.) заявник скаржився, що він піддавався тортурам з боку поліції під час його арешту. Європейський суд відхилив доводи Уряду про те, що застосування фізичної сили співробітниками міліції було викликане власною поведінкою заявника, як необґрунтовані. Крім того, Суд відзначив, що подані заявником пояснення про походження тілесних пошкоджень на пальцях були Урядом повністю проігноровані. Уряд також не зробив спроби оскаржити доводи заявника про жорстоке поведження з боку міліції. Взнявши до уваги відповідні медичні докази та доводи сторін у цій справі, Суд дійшов висновку, що заявник зазнав нелюдського і такого, що принижує гідність, поведження з боку міліції в день його затримання.

У згаданій вище справі *Савіцького* Європейський суд зазначив, що Уряд був дуже далекий від надання задовільного та переконливого пояснення походження травм заявника. На думку Суду, тілесні ушкодження заявника були виняткової тяжкості і призвели до тяжких і непоправних наслідків для його здоров'я (заявник отримав 1 групу інвалідності). Суд дійшов висновку, що заявник зазнав поганого поведження з боку міліції з метою його залякування та приниження. За таких обставин жорстоке поведження, якого зазнав заявник, Суд кваліфікував як катування і констатував порушення статті 3 Конвенції.

Європейський суд дійшов висновку, що розслідування скарги заявника про жорстоке поведження з боку міліції було неефективним; оскільки йому не вистачало неупередженості, об'єктивності та ретельності, загальна тривалість була надмірною, не було забезпечено ефективної участі потерпілої особи. Відповідно, мало місце порушення статті 3 Конвенції.

У справі «*Алексахін проти України*» (*Aleksakhin v. Ukraine*) (заява № 31939/06, рішення від 19.07.2012 г.) національні суди встановили, що працівники міліції завдали заявнику тяжкі тілесні ушкодження, небезпечні для життя в момент заподіяння. Жорстоке поведження полягало у застосуванні сльозогінного газу з балончика та побиття, в результаті чого заявник страждав від сильного болю і став інвалідом. Європейський суд відзначив, що немає жодних доказів того, що поведінка заявника викликала необхідність застосування сили. За таких обставин Суд дійшов висновку, що заявник був підданий катуванню в порушення статті 3 Конвенції.

Хоча в даному випадку працівник міліції був визнаний винним, Європейський суд відзначив, що наклавши на нього покарання, не пов'язане з позбавленням волі більш

ніж через вісім років після його протиправної поведінки, держава фактично сприяли виникненню у міліціонера «почуття безкарності» замість того, щоб продемонструвати, що застосування катування жодним чином не допускаються. За таких обставин покарання міліціонера не було адекватним. З огляду на вищезазначене, Суд дійшов висновку, що влада не провела ефективного розслідування скарг заявника на жорстоке поводження.

6.3. Умови тримання під вартою

У справі «Беляєв і Дігтярь проти України» (*Belyaev and Digtyar v. Ukraine*) (заяви №№ 16984/04 и 9947/05, рішення від 16.02.2012 р.) Суд прийшов до висновку, що мало місце порушення статті 3 Конвенції в частині неналежних умов утримання в СІЗО № 25 м. Суми у період з 2001 по 2004 рік. А саме: утримання заявників у переповнених камерах в антисанітарних умовах, з недостатнім освітленням, обігрівом і водопостачанням, а також неналежне забезпечення заявників одягом та постільною білизною. У зв'язку з цим Суд зазначив, що довідки щодо умов утримання заявників, підготовлені адміністрацією СІЗО, на які посилався Уряд, могли необ'єктивно відображати реальний стан справ в СІЗО, оскільки були підготовлені зацікавленими особами.

У справі «Тодоров проти України» (*Todorov v. Ukraine*) (заява № 16717/05, рішення від 12.01.2012 р.) Європейський суд дійшов висновку, що мало місце порушення статті 3 Конвенції в частині ненадання заявникові необхідної медичної допомоги через наявність у нього серйозних проблем із зором. Суд зазначив, що національні органи не вжили усіх необхідних заходів для запобігання втрати зору у заявника. У зв'язку з цим Суд констатував, що ненадання належної медичної допомоги особам, які перебувають в установах пенітенціарної системи, є структурною проблемою в Україні.

У справі «Устянцев проти України» (*Ustyantsev v. Ukraine*), (заява № 3299/05, рішення від 12.01.2012 р.) Європейський суд встановив порушення статті 3 Конвенції, в частині неналежних умов тримання в СІЗО м. Одеса, а саме тримання заявників в переповнених камерах без достатнього освітлення.

У справі «Іглін проти України» (*Iglin v. Ukraine*), (заява № 39908/05, рішення від 12.01.2012 р.) беручи до уваги те, що Уряд не зміг спростувати, за допомогою докладних і точних даних, твердження заявника про погане освітлення, вентиляцію, харчування, стану туалету і якості медичної допомоги, наданої йому у Дніпропетровському СІЗО № 3, Європейський суд дійшов висновку, що умови утримання заявника під вартою були нелюдськими і такими, що принижують гідність в порушення статті 3 Конвенції.

У справі «Титаренко проти України» (*Titarenko v. Ukraine*) (заява № 31720/02, рішення від 20.09.2012 р.) твердження заявника про перенаселеність камери, відсутність прогулянок, проблеми з вентиляцією і відсутність денного світла в камері, які не були спростовані Урядом, стали достатньою підставою для висновку Європейського суду, що умови тримання заявника під вартою в період з 8 по 15 липня 2002 року у Дебальцевському ІТТ принижували гідність заявника, що складає порушення статті 3 Конвенції.

7. ПОЗИЦІЯ УРЯДУ

7.1. Національна доповідь Уряду, підготовлена в рамках проходження Україною другого циклу Універсального періодичного огляду²³

Як уже зазначалося вище, Український Уряд визнав у Національній доповіді про стан забезпечення захисту прав людини, що проблема катувань і жорстокого поводження із людьми у правоохоронних органах лишається однією із найгостріших²⁴.

За повідомленням Уряду, органами прокуратури на постійній основі проводяться перевірки щодо виявлення фактів катувань та іншого жорстокого поводження з ув'язненими та засудженими. Результати проведених перевірок засвідчили, що в установах пенітенціарної служби факти застосування тортур та іншого жорстокого поводження не мають поширеного характеру і, як правило, допускаються лише в поодиноких випадках

У Національній доповіді Уряд, зокрема, зазначив, що статистика перевірок в органах системи внутрішніх справ не є оптимістичною. За період першого кварталу 2012 року до підрозділів внутрішньої безпеки МВС надійшло 975 звернень громадян про порушення їхніх конституційних прав і свобод, у тому числі 211 — про катування і тілесні ушкодження. Під час перевірок за 86-ма зверненнями інформація знайшла підтвердження. До дисциплінарної відповідальності було притягнуто 99 співробітників міліції, порушено 32 кримінальні справи за фактами порушення працівниками міліції конституційних прав і свобод громадян.

З метою забезпечення моніторингу дотримання прав людини в міліції в структурі Служби Міністра внутрішніх справ України функціонує відділ моніторингу дотримання прав людини в діяльності органів внутрішніх справ, до основних завдань якого відноситься забезпечення функціонування системи відомчого і громадського контролю дотримання прав людини в роботі органів та підрозділів внутрішніх справ відповідно до вимог Конституції, Законів України, міжнародних зобов'язань України в сфері прав людини, а також міжнародних стандартів у галузі правоохоронної діяльності.

Уряд визнав у національній доповіді, що створена у вересні 2011 року на виконання Україною зобов'язань за Факультативним протоколом до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання, Комісія з попередження катувань як консультативно-дорадчий орган при Президентові України не є повноцінним національним превентивним механізмом у розумінні Факультативного протоколу. У зв'язку з цим Уряд повідомив про кроки, які вживаються для запровадження національного превентивного механізму в рамках інституту Омбудсмана за моделлю «Омбудсман+» (див докладніше розділ «Національний превентивний механізм» нижче).

²³ Універсальний періодичний огляд — це новий механізм моніторингу прав людини, в рамках якого кожна зі 193 країн, що входять до ООН, раз на чотири роки звітує перед іншими країнами про дотримання прав людини.

²⁴ http://www.minjust.gov.ua/upr/upr_project_dopovid.html

Уряд запевняє, що умови утримання підозрюваних у слідчих ізоляторах поліпшилися: у більшості ізоляторів тимчасового тримання (ІТТ) органів внутрішніх справ створені умови для перебування у них громадян із розрахунку 4 квадратних метри на одну людину, обладнані індивідуальні спальні місця, санітарні вузли. Станом на 1 червня 2012 року в органах внутрішніх справ функціонує 1438 кімнат для затриманих та доставлених осіб (КЗД). Із загальної кількості цих кімнат 588 (або майже 41%), відповідають міжнародним нормам і вимогам відомчих будівельних норм. КЗД забезпечені постільною білизною, столовими приборами, миючими засобами, а також медичним інвентарем, який включає медичні аптечки двох видів (універсальна і для профілактики зараження ВІЛ/СНІД).

Для вирішення проблеми розміщення осіб, взятих під варту, з 2011 року на території 42 виправних колоній створені ділянки слідчих ізоляторів на 2466 місць, у Київському СІЗО відкрито новий режимний корпус для тримання жінок, розрахований на 180 місць, завершено капітальний ремонт на 23 об'єктах органів і установ пенітенціарної системи. Крім того, на території 39 виправних колоній створені арештні будинки на 1057 місць, куди зі слідчих ізоляторів були вивезені особи, засуджені до арешту, вироків яких вступили в законну силу.

За повідомленням Уряду, було досягнуто скорочення кількості засуджених жінок в установах виконання покарання. У вересні 2010 року відкрито будинок дитини при Чернігівській виправній колонії (№ 44) в рамках реалізації Українсько-швейцарського проекту «Підтримка пенітенціарної реформи в Україні». Таким чином було реалізовано вимога Європейського суду з прав людини щодо спільного тримання засуджених жінок з дітьми до трьох років, що сприяє зміцненню стабільності і нерозривності сімейних відносин, покращує якість спілкування матерів з їхніми дітьми.

Щодо забезпечення осіб, що тримаються під вартою, медичною допомогою Уряд у національній доповіді повідомив наступне.

З метою дотримання конституційних прав громадян під час їх перебування у спеціальних установах органів внутрішніх справ у 2008 році були розроблені Правила внутрішнього розпорядку в ІТТ. Відповідно до цих Правил з метою надання необхідної медичної допомоги особам, що тримаються під вартою в ІТТ, в обов'язковому порядку лікарями територіальних закладів охорони здоров'я проводиться їх медичний огляд на предмет виявлення тілесних ушкоджень або інших захворювань. Усі записи аналізуються і при наявності рекомендацій лікарів негайно вживаються заходи щодо госпіталізації осіб.

Протягом 5 місяців цього року в медичних закладах Міністерства охорони здоров'я України (МОЗ) пройшли лікування 557 затриманих і взятих під варту осіб.

Організація охорони здоров'я ув'язнених здійснюється 32 медичними частинами слідчих ізоляторів. Крім того, медичні послуги надаються засудженим і особам, узятим під варту, у лікувальних установах МОЗ. Установах виконання покарань, слідчих ізоляторах і виховних колоніях організовано та забезпечено діяльність 147 медичних частин. У кожній медичній частині і лікарні функціонує стоматологічний кабінет. Крім того, працюють 59 наркологічних і 21 кабінет інфекційних захворювань. Для надання кваліфікованої медичної допомоги або проведення стаціонарного лікування в районних (міських) лікарнях обладнано 612 спеціальних палат, розрахованих на 1347 місць, в яких протягом 2012 року отримали лікування понад 1,5 тис. осіб.

У 2012 році було врегульовано порядок взаємодії закладів охорони здоров'я і державної пенітенціарної системи, зокрема, створені правові основи для вільного вибору лікаря особами, взятими під варту, обстеження та лікування в закладах охорони здоров'я як по невідкладним медичними показаннями, так і в плановому порядку, а також залучення іноземних експертів.

У 2011 році вперше за рахунок бюджетних коштів був на 30% оновлений весь комплекс обладнання установ і організацій Державної пенітенціарної служби України (ДПтСУ). Придбано медичне обладнання (рентгенівське та реанімаційне обладнання, обладнання для лабораторних і клінічних обстежень, діагностичне, хірургічне, стоматологічне і т. п.) в кількості 830 одиниць на суму 79,2 млн. грн..

Уряд повідомляє в національній доповіді, що на постійній основі вживаються заходи щодо попередження захворювань на туберкульоз. Це включає комплекс санітарно-протиепідемічних заходів з обов'язковим проведенням поточних і заключних профілактичних дезінфекцій в осередках інфекції та забезпечення в повному обсязі лікувального процесу хворих на туберкульоз, постійного контролю за прийомом препаратів з подальшим проведенням протирецидивного і хіміопротифілактичного лікування хворих. Протягом 2011 року та перших п'яти місяців 2012 року профілактичними флюорографічними обстеженнями було охоплено 100% осіб, взятих під варту.

В рамках виявлення та попередження захворювання на ВІЛ-інфекцію в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах забезпечений доступ до добровільного безоплатного тестування. У кожній установі є лікуючий лікар, відповідальний за надання медичної допомоги ВІЛ-інфікованим. Також опрацьовується питання про запровадження додаткових посад лікарів-інфекціоністів. У цьому році з метою покращення лікування ВІЛ-інфікованих відкрито додаткове відділення для їх лікування на базі лікарні при Донецькій виправній колонії № 124.

Для вирішення питань, пов'язаних із своєчасною діагностикою та лікуванням ВІЛ-інфекції, активно залучається фінансова допомога міжнародних організацій. В рамках реалізації проекту Світового банку «Контроль за туберкульозом та ВІЛ/СНІДом в Україні» придбано обладнання для 85 бактеріологічних лабораторій I рівня (СІЗО, установи) та 10 лабораторій III рівня (туберкульозні лікарні), закуплено лабораторне обладнання та витратні матеріали до нього на загальну суму 2400 тис. дол. США.

Заслухавши національну доповідь під час сесії країни-учасниці ООН надали Україні низку рекомендацій, у тому числі таких, виконання яких має сприяти попередженню катування. Більшість рекомендацій стосувалися забезпечення ефективного розслідування скарг на застосування катування, створення незалежного органу розслідування таких скарг та реформування прокуратури.

8. ТОЧКА ЗОРУ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІВ ТА ОРГАНІЗАЦІЙ

8.1. Парламентська асамблея Ради Європи

У резолюції 1862 (2012) Парламентська асамблея Ради Європи (далі — ПАРЄ) відзначила, що Асамблея шкодує через те, що Україна не реформувала прокуратуру у відповідності до норм Ради Європи, в той час, як ця реформа є одним із зобов'язань

прийнятих під час її вступу. Внаслідок цього прокуратура залишається інституцією, надзвичайно сильно централізованою та такою, що має надмірні повноваження.²⁵

8.2. Європейський комітет з питань запобігання катуванням (ЄКПТ)

6 листопада 2012 року ЄКПТ опублікував щорічну доповідь про дотримання прав людини у місцях позбавлення волі²⁶. Доповідь містить посилання на попередні зауваження ЄКПТ, зроблені за результатами офіційного візиту делегації ЄКПТ до України у період з 29 листопада по 6 грудня 2011 року, фокусом якого були умови тримання для осіб, позбавлених волі.

Під час свого візиту в Україну делегація ЄКПТ відвідала Київське і Харківське СІЗО, ІТТ в містах Ірпінь, Київ, Чугуїв, райвідділи міліції міст Києва, Харкова, Вишгорода (Київська область) та спеціальне відділення Київської міської клінічної лікарні швидкої медичної допомоги.

За повідомленням ЄКПТ, інформація, зібрана в ході візиту демонструє, що феномен жорстокого поводження у правоохоронних органах України залишається дуже поширеним явищем. Делегація комітету отримала безліч заяв від в'язнів, в тому числі від жінок і підлітків, про те, що вони піддавалися жорстокому поводженню під час затримання і допитів. У деяких випадках була відзначена особлива жорстокість, яку можна вважати катуванням, а саме: застосування електрошоку, спроби удушення поліетиленовим пакетом або протигазом, підвішування в витягнутому положенні, загрози смерті з приставленим до голови пістолетом. У доповіді також констатується, що ситуація в пенітенціарній системі України не покращується.

Делегація ЄКПТ відзначила низку адміністративних практик, які можуть перешкодити зусиллям в боротьбі з жорстоким поводженням і сприяти створенню клімату безкарності. Так, наприклад, медичні огляди ув'язнених, затриманих проводиться в присутності співробітників міліції. Затримані особи часто тримаються в ІТТ понад встановлений законом 72-годинний термін. Справи осіб, які скаржаться на застосування до них жорстокого поводження в правоохоронних органах, направляються для проведення розслідування до тих же правоохоронних органів. Захисників не допускають до затриманої особи на самому початку її фактичного позбавлення свободи під час проведення неофіційних допитів правоохоронцями.

У доповіді делегації ЄКПТ зазначено, що умови тримання у відділках міліції були в цілому задовільними. Позитивне враження також склалося у членів делегації про умови тримання неповнолітніх у Київському та Харківському СІЗО на відміну від умов тримання для усіх інших осіб: численні камери були в поганому стані, доступ до природного світла був дуже обмежений або його зовсім не було. Делегація висловила заклопотаність з приводу переповненості камер, яка спостерігається в обох установах. Наприклад, в Харківському СІЗО делегація виявила камеру загальною площею 45 м², в якій перебувало 44 особи. У камері знаходиться лише 28 ліжок, а тому особи були змушені спати по черзі.

²⁵ http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_a57

²⁶ http://www.kommersant.ua/doc/2061633?fb_action_ids=492317474136531&fb_action_types=og.likes&fb_source=aggregation&fb_aggregation_id=288381481237582

Крім того, делегація ЄКПТ приділила увагу питанню забезпечення медичною допомогою Валерія Іващенко, Юрія Луценка та Юлії Тимошенко, які трималися під вартою у СІЗО м. Києва. Делегація висловила стурбованість тим, що стосовно кожного з цих трьох осіб мали місце значні затримки організації спеціалізованого медичного обстеження за межами СІЗО²⁷.

8.3. Amnesty International

Уже рік Amnesty International реалізує в Україні кампанію «Зупинимо тортури в Україні». 19 жовтня 2012 року Amnesty International передала до Адміністрації Президента петицію проти безкарності міліції, яка збрала понад 25 000 підписів. Разом із підписами Президенту України було також передано відкритого листа із проханням про створення незалежного механізму розслідування злочинів, скоєних працівниками міліції. Листа підтримали також провідні українські правозахисні організації.

У відкритому листі, зокрема, зазначається, що місцеві та міжнародні правозахисні групи продовжують документувати випадки застосування тортур співробітниками міліції в Україні, та відзначають існування культури безкарності, через яку скарги на катування ігноруються. Скарги, які містять обґрунтовані звинувачення, отримують від органів прокуратури стандартні відповіді, що у діях правоохоронців «немає складу злочину».

Оскільки місцеві прокуратури тісно співпрацюють з міліцією у розслідуванні звичайних злочинів, вони не мають бажання розслідувати злочини, скоєні їхніми колегами в міліції.

Для того, щоб виконати ці вимоги, Україна повинна створити повністю незалежний та забезпечений відповідними ресурсами орган для розслідування всіх заяв про порушення прав людини співробітниками правоохоронних органів, у тому числі міліцією.²⁸

9. ЩОДО НАЦІОНАЛЬНОГО ПРЕВЕНТИВНОГО МЕХАНІЗМУ

Ратифікувавши в 2006 році Факультативний протокол до Конвенції ООН проти катувань (далі — Факультативний протокол), Україна зобов'язалася створити національний превентивний механізм, тобто орган (чи органи), який буде здійснювати безперешкодні відвідування і моніторинг місць несвободи з метою недопущення катувань.

Минулого року з метою сприяння виконанню Україною зобов'язань за Факультативним протоколом була створена Комісія з питань попередження катувань (далі — Комісія)²⁹ як постійно діючий консультативно-дорадчий орган при Президентові Ук-

²⁷ <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-22.pdf> 22 загальна доповідь ЄКПТ (01.08.2011 р. — 31.07.2012 р.)

²⁸ <http://www.amnesty.org.ua/node/309>

²⁹ <http://www.president.gov.ua/documents/14032.html>

раїни. Однак з огляду на фінансову і структурну залежність Комісії від державних органів вона не відповідала основним вимогам Факультативного протоколу.

31 жовтня 2012 року Президент України указом № 619/2012 ліквідував Комісію. Цей указ було видано у зв'язку з тим, що 2 жовтня 2012 року Верховною Радою України було прийнято Закон України № 5409-VI «Про внесення змін до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» щодо національного превентивного механізму».

Цим Законом передбачається, що відтепер Омбудсмен має право: вносити пропозиції стосовно вдосконалення законодавства України у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина; ознайомлюватися з документами, у тому числі тими, що містять інформацію з обмеженим доступом, та отримувати їх копії в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, органах прокуратури, в тому числі справи, які знаходяться в судах.

Значно розширено й перелік місць несвободи, які Омбудсмен України може відвідувати без попередження. У цьому списку місця, в яких особи примусово тримаються за судовим рішенням або рішенням адміністративного органу відповідно до закону, в тому числі ізолятори тимчасового тримання, кімнати для затриманих та доставлених чергових частин органів внутрішніх справ, пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, кімнати для перебування тимчасово затриманих військовослужбовців, слідчих ізоляторів, арештні доми, кримінально-виконавчі установи, приймальники-розподільники для дітей, загальноосвітні школи та професійні училища соціальної реабілітації, центри медико-соціальної реабілітації дітей, спеціальні виховні установи, військові частини, гауптвахти, дисциплінарні батальйони, спеціальні приймальники для тримання осіб, підданих адміністративному арешту, міських, районних управлінь та відділів тощо.

Для виконання функцій національного превентивного механізму Уповноважений, зокрема, здійснює регулярні відвідування місць несвободи без попереднього повідомлення про час і мету відвідувань та без обмеження їх кількості; проводить опитування осіб з метою отримання інформації стосовно поводження з ними і умов їх тримання, а також опитування інших осіб, які можуть надати таку інформацію; вносить органам державної влади, державним органам, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форми власності, пропозиції щодо попередження катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання; залучає на договірних засадах (на платній або безоплатній основі) до регулярних відвідувань місць несвободи представників громадських організацій, експертів, учених та фахівців, у тому числі іноземних.

За запитом Уповноваженого органи державної влади, державні органи, підприємства, установи та організації незалежно від форми власності повинні надавати інформацію про чисельність осіб, які перебувають у місцях несвободи, про кількість таких місць та їх місцезнаходження, а також будь-яку іншу інформацію стосовно поводження з особами та умов їх тримання.

Для реалізації підписаного Президентом документа «Про внесення змін до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» щодо на-

ціонального превентивного механізму у Секретаріаті Уповноваженого створено окремий структурний підрозділ з питань недопущення катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження та покарання — Департамент з питань реалізації національного превентивного механізму³⁰.

Станом на 1 листопада 2012 року працівниками Департаменту було здійснено моніторингові візити до 136 установ, які перебувають у підпорядкуванні Міністерства внутрішніх справ (62 установи), Служби безпеки (1 установа), Державної пенітенціарної (23 установи) та прикордонної служб (3 установи), Міністерства оборони (2 установи), Міністерства охорони здоров'я (16 установ), Міністерства соціальної політики (25 установ) та Міністерства освіти, науки, молоді та спорту (4 установи) з метою посилення захисту осіб, що у них тримаються, від катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження та покарання.

За результатами моніторингових візитів до вищезазначених державних установ працівниками Департаменту було виявлено такі типові порушення прав людини в їх діяльності, як недотримання норми житлової площі утримуваних; відсутність або недостатня присутність у приміщеннях вентиляції; системи теплопостачання та освітлення перебувають у зношеному стані. Загалом порушуються права утримуваних на: приватність, честь і гідність, безпечне середовище, доступ до свіжого повітря.³¹

10. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. МВС України мають бути розроблені нові критерії оцінки ефективності роботи працівників міліції, не пов'язані з кількісними показниками розкриття злочинів, але такі, які базуються на оцінці якості діяльності правоохоронних органів населенням України.

2. Ліквідувати спеціальний антитерористичний підрозділ, створений у 2005 році наказом ДДВП України, та припинити практику застосування масового побиття в кримінально-виконавчих установах та слідчих ізоляторах.

3. Створити незалежний орган для проведення ефективного розслідування тверджень про застосування катувань правоохоронцями та працівниками кримінально-виконавчої системи.

4. 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.

5. Правоохоронці, щодо яких порушені кримінальні справи за повідомленнями про застосування ними катувань, мають бути відсторонені від своїх посадових обов'язків на час проведення розслідування чи перевірки, але не звільнені до винесення вироку національним судом.

³⁰ http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2140:2012-11-05-13-29-39&catid=14:2010-12-07-14-44-26&Itemid=75

³¹ http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2161:-2012-&catid=228:2012&Itemid=230

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 неурядових правозахисних організацій щодо створення превентивного механізму для запобігання катуванням за моделлю «Омбудсман +».

8. Створити ефективні механізми громадського контролю за діяльністю працівників органів МВС України.

9. Судам уважно вивчати наявність «обґрунтованої підозри» під час розгляду клопотань про обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, як цього вимагає новий КПК України, що сприятиме «розвантаженню» переповнених слідчих ізоляторів та в кінцевому результаті — приведенню умов тримання у відповідність до європейських стандартів.

III. ПРАВО НА СВОБОДУ¹

1. КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС

У 2012 році розпочалася суттєва реформа кримінального процесуального законодавства, пов'язана із набуттям чинності новим Кримінальним процесуальним кодексом. Ці кроки дають підстави сподіватися, що багато структурних проблем, що зазначалися у минулих доповідях, будуть вирішені.

1.1. Незареєстроване затримання

Проблема незареєстрованого затримання залишалась актуальною, оскільки зумовлена системними проблемами законодавства та практики, які висвітлені у минулорічних звітах. Зокрема, держава продовжувала зазнавати критики з боку Європейського суду з прав людини з цього приводу, наприклад, у справах *Гриненка проти України* (№ 33627/06, 15 листопада 2012 року) та *Смоліка проти України* (№ 11778/05, 19 січня 2012 року).

Новий КПК передбачає достатньо суттєві гарантії від довільного та незареєстрованого затримання. Як вказувалося у минулих доповідях, проблема незареєстрованого затримання певним чином зумовлювалась недолугим законодавчим регулюванням, за якого між моментом фактичного затримання особи та моментом реєстрації (складання протоколу про затримання) могло минути від кількох годин до кількох днів. Новий КПК спеціально визначив (ст. 209), що «особа є затриманою з моменту, коли вона силою або через підкорення наказу змушена залишатися поряд із уповноваженою службовою особою чи в приміщенні, визначеному уповноваженою службовою особою». Крім того, інші положення КПК передбачають доволі жорсткі вимоги щодо реєстрації затримання та доставляння до відповідного відділку міліції, включаючи обов'язок провести розслідування у випадку невинуватого тривалого доставляння.

1.2. Розумна підозра у вчиненні правопорушення

У минулих доповідях неодноразово згадувався недолік законодавства, через який розумність підозри щодо особи, яка затримується або тримається під вартою, не аналізувалась судами при вирішенні цього питання. Однією з рекомендації минулорічної доповіді була «передбачити обов'язок суду при вирішенні питання про взяття або продовження взяття під варту визначати розумність підозри або обвинувачення проти особи».

¹ Підготовлено Аркадієм Бушенком, виконавчим директором УГСПЛ.

Частина 2 статті 177 нового Кримінального процесуального кодексу містить важливу гарантію від свавільного застосування запобіжного заходу, а саме вимогу, щоб жоден запобіжний захід не можна було застосовувати без наявності **обґрунтованості підозри**. Це докорінно змінює практику, що склалася з 2001 р., коли існувало правило, що «при розгляді подання про взяття під варту суддя не вправі досліджувати докази, давати їм оцінку, в інший спосіб перевіряти доведеність вини підозрюваного, обвинуваченого, розглядати й вирішувати ті питання, які повинен вирішувати суд під час розгляду кримінальної справи по суті» (див. постанову Пленуму ВС від 25 квітня 2003 р. № 4, п. 10).

КПК встановлює **обов'язок** розглядати обґрунтованість підозри, що, за визначенням ЄСПЛ «є необхідною умовою законності тримання під вартою» (*Нечипорук і Йонкало проти України*, № 42310/04, §219, 21 квітня 2011 року). Частина 2 ст. 177 поширює вимогу «обґрунтованості підозри» також і на інші запобіжні заходи.

Відповідно до практики ЄСПЛ «обґрунтованість підозри, на якій має ґрунтуватися арешт, складає суттєву частину гарантії від безпідставного арешту і затримання, закріпленої у статті 5 §1(с) Конвенції». За визначенням ЄСПЛ «обґрунтована підозра у вчиненні кримінального злочину, про яку йдеться у статті 5 §1(с) Конвенції, передбачає наявність обставин або відомостей, які переконали б неупередженого спостерігача, що ця особа, можливо, вчинила певний злочин» (*К.-Ф. проти Німеччини*, 27 листопада 1997, §57).

1.3. Безпідставне затримання та тримання під вартою

Також залишалося проблемою відсутність належного обґрунтування у рішенні про тримання під вартою або посилення на підстави, які не можуть виправдати тримання під вартою. Відповідно до практики Європейського суду з прав людини «збереження розумної підозри, що заарештована особа вчинила правопорушення, є умовою *sine qua non* законності тримання під вартою, але з перебігом певного часу цього недостатньо: Суд має також встановити, чи продовжували інші підстави, наведені судовими органами, виправдовувати позбавлення волі. Якщо ці підстави були «доречними» та «достатніми», Суд має також з'ясувати, чи виявили компетентні національні органи «особливу ретельність» у провадженні справи» (*Letellier проти Франції*, 26 червня 1991, §35, Series A № 207).

У рішенні у справі *Луценка проти України* (№ 6492/11, 3 липня 2012 року) суд у рішенні про тримання під вартою послався на затягування в ознайомленні з матеріалами справи з боку заявника. Європейський суд зазначив, що «він не переконаний, що позбавлення свободи у такій ситуації є адекватною реакцією на проблему... Крім того, обставини справи свідчать, що слідчий вирішив застосувати такий суворий захід до заявника лише через десять днів вивчення матеріалів справи... Крім того, ... вивчення матеріалів справи є правом, а не обов'язком обвинуваченого і час для ознайомлення із матеріалами справи не може бути обмеженим...» (§68–69). Також суд послався на тиск, який заявник чинить на свідків, даючи інтерв'ю пресі, але Європейський суд також не був переконаний, що це є легітимною підставою для тримання під вартою, оскільки користування свободою вираження поглядів не складає правопорушення

(§70–71). Ще однією підставою для тримання під вартою стала відмова заявника давати показання та визнати вину, що є прямим порушенням права зберігати мовчання та презумпції невинуватості.

У справі *Корнейкової проти України* (№ 39884/05, 19 січня 2012 року), що стосувалася тримання під вартою чотирнадцятирічної дівчинки, суди не навели жодного обґрунтування виключності обставин її справи, які б, за законом, надавали можливість застосування такого заходу. Суди також не відповіли на жоден аргумент захисту, який стосувався відсутності ризику втечі або незаконного впливу на розслідування чи інших підстав, які могли б виправдати тримання під вартою (§§46–48).

У справі *Борисенка проти України* (№ 25725/02, 12 січня 2012 року) суди лише зазначали у рішеннях, що раніше обране тримання під вартою є правильним заходом, хоча, за статтею 5 §3 Конвенції, з часом розумної підозри у вчиненні злочину стає недостатньо і суди мають надати інші підстави для тримання під вартою (§50). Крім того, одного разу суд відмовив у клопотанні заявника про звільнення, пославшись на його необґрунтованість. На думку Європейського суду, рішення, яке по суті вимагало від затриманого обґрунтувати його право на свободу, суперечило самій суті статті 5 §3 Конвенції (§50–51).

У справі *Тодорова проти України* (№ 16717/05, 12 січня 2012 року) також була відзначена відсутність у рішенні обґрунтування, яке б виправдувало тримання під вартою протягом більш ніж 5 років (§63).

Новий КПК детально описує ризики (ст. 177), які можуть виправдати тримання під вартою. Крім того, Кодекс послідовно проводить концепцію, за якою тягар доведення будь-яких обставин, що свідчать на користь застосування запобіжного заходу, завжди лежить на обвинувачеві. Частина 1 статті 194 передбачає, що «суддя, суд зобов'язаний встановити, чи доводять надані сторонами кримінального провадження докази обставини, які свідчать про: 1) наявність обґрунтованої підозри у вчиненні підозрюваним, обвинуваченим кримінального правопорушення; 2) наявність достатніх підстав вважати, що існує хоча б один із ризиків, передбачених статтею 177 цього Кодексу, і на які вказує слідчий, прокурор; 3) недостатність застосування більш м'яких запобіжних заходів для запобігання ризику або ризикам, зазначеним у клопотанні». Якщо обвинувач не впорався із тягарем доведення тієї чи іншої обставини, це є само по собі достатньою підставою для звільнення або застосування іншого запобіжного заходу.

1.4. Використання позбавлення свободи для нелегітимної мети

Європейський суд продовжував відзначати випадки використання затримання та тримання під вартою для мети, для якої позбавлення волі не може бути застосоване. Найбільш помітним було рішення Європейського суду у справі *Луценка проти України* (№ 6492/11, 3 липня 2012 року), яка стосувалася затримання та тримання під вартою колишнього Міністра внутрішніх справ України. У рішенні зазначено, що «органи прокуратури, вимагаючи тримання заявника під вартою, прямо зазначили спілкування заявника із пресою як одну з підстав його затримання та звинуватили його у викривленні суспільної думки щодо вчиненого ним злочину, дискредитації прокуратури та впливі на майбутній судовий розгляд з метою уникнути кримінальної від-

повідальності. На думку Суду, таке обґрунтування прокуратурою ясно свідчить про її намагання покарати заявника за публічну незгоду з обвинуваченнями проти нього та ствердження своєї невинуватості, на що він мав право. За таких обставин Суду не залишається нічого, як встановити, що обмеження свободи заявника ... було застосовано не лише для мети доставлення його до компетентного органу за розумною підозрою у вчиненні злочину, але також з інших підстав» (§§108–109).

У інших справах також були встановлені аналогічні порушення. У справі *Клішина проти України* (№ 30671/04, 23 лютого 2012 року), національний суд у рішенні про взяття під варту послався на небажання заявника визнати свою винуватість у вчиненні тяжкого злочину (§92).

У справі *Ковалю та інших проти України* (№ 22429/05, 15 листопада 2012 року) заявники були затримані без жодних легітимних підстав, коли міліція використала свою владу для вирішення цивільно-правового конфлікту.

Слід зазначити, що використання позбавлення свободи для перешкоджання праву на свободу вираження поглядів було поширеним у 2012 році, про що свідчать такі приклади.

2 січня 2012 року було затримано активіста Максима Кицюка у м. Севастополі за вилучення останнім у іграшкового Діда Мороза біля міської ялинки парасольки з політичною агітацією Партії Регіонів.²

У Волинській області за «заплямовування» білборду із новорічним привітанням Віктора Януковича затримали 73-річного пенсіонера.³

24 лютого 2012 року було затримано активістів, які на Майдані Незалежності розповсюджували презервативи із зображенням президента Віктора Януковича. Чотирьох активістів засудили до 15 діб адміністративного арешту.⁴

2 березня 2012 року двох студентів Херсонського національного технічного університету затримали за розклеювання «антипрезидентських листівок» на вулицях міста. Проти студентів було порушено кримінальну справу за групове хуліганство. Згодом справу перекваліфіковано на адміністративне правопорушення.⁵

21 травня 2012 року учасника акції одиночного пікету Анатолія Ільченка було затримано міліцією біля Адміністрації президента. З відділку його відвезли до психіатричної лікарні. Лікарі не визнали необхідності госпіталізації Ільченка.⁶

1 липня 2012 року міліція силоміць перешкодила проведенню фінальної частини мандрівної виставки «Права людини поза грою». Одного із організаторів фотовиставки Назарія Боярського було доправлено до відділку міліції.⁷

15 серпня 2012 року активісти руху «Відсіч» поширювали у Києві листівки із закликом не голосувати за Партію регіонів та її кандидата у мажоритарному окрузі № 222 в Солом'янському районі м. Києва Максима Луцького. Троє активістів (Катерина Чепура,

² http://news.dt.ua/POLITICS/zhitelya_sevastopolya_suditimut_za_parasolku_partiyi_regioniv-95220.html

³ <http://www.pravda.com.ua/news/2012/01/17/6914608/>

⁴ <http://nrusomy.org/news/proces/2012-03-30-716>

⁵ <http://www.pravda.com.ua/news/2012/03/6/6960161/>

⁶ <http://maidan.org.ua/2012/05/zatrymanyj-vidomyj-aktyvist-z-mykolajeva-anatolij-ilchenko/>

⁷ <http://www.pravda.com.ua/columns/2012/07/3/6967917/>

Мирон Гордійчук і Василь Титаренко) були силоміць затримані і доставлені до відділу міліції, де на них склали протоколи про злісну непокору міліції.⁸

Більш докладно про переслідування громадських активістів за висловлювання поглядів див. у Хроніці політичних переслідувань.⁹

1.5. Відсутність затриманого під час розгляду питання про тримання під вартою

У справі *Корнейкової* Європейський суд встановив порушення статті 5 §4 Конвенції через відсутність заявниці під час розгляду питання про тримання під вартою в апеляційному суді. Оскільки суди на обґрунтування своїх рішень посилалися на «характер» заявниці, Європейський суд вважав її участь у слуханнях важливим елементом належного судового розгляду (для порівняння, див. справу *Молочка проти України*, С. 106 нижче).

Слід зазначити, що новий Кримінальний процесуальний кодекс передбачає у частині 3 статті 21 обов'язкову участь кожного «у розгляді в суді будь-якої інстанції справи, що стосується його прав та обов'язків, у порядку, передбаченому цим Кодексом».

1.6. Регулювання позбавлення свободи у новому Кримінальному процесуальному кодексі

Слід відзначити, що положення нового КПК, що регулюють інститут затримання та тримання під вартою, є значно прогресивнішими і детальнішими, ніж це передбачалося КПК 1960 року.

Коротко можна відзначити кілька новел, які у певному ступені вирішують структурні проблеми, що відзначалися у минулих щорічних доповідях:

1. У доповіді 2004 року та наступних доповідях рекомендувалося «визначити початок затримання у зв'язку з підозрою у вчиненні кримінального чи адміністративного правопорушення в залежності від фактичних обставин, які свідчать про дійсне позбавлення особи свободи». Стаття 209 Кодексу передбачає, що моментом затримання особи є «момент, коли вона силою або через підкорення наказу змушена залишатися поряд із уповноваженою службовою особою чи в приміщенні, визначеному уповноваженою службовою особою».

2. Також у доповіді 2004 року та наступних містилися рекомендації «включити до предмету судового розгляду під час вирішення питання про взяття під варту чи звільнення всі обставини, які стосуються обґрунтованості затримання, у тому числі: обґрунтованість підозри або звинувачення, у зв'язку з якими обвинувачення вимагає взяття під варту підозрюваного (обвинуваченого); обґрунтованість строку перебування під вартою правоохоронного органу до доставлення до судді; встановити чітку презумпцію на користь звільнення особи та передбачити перекладення тягаря дове-

⁸ <http://maidan.org.ua/2012/09/zatrymannya-aktyvistiv-vidsichi-v-okruzi-maksyma-lutskocho-foto-video/>

⁹ <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1349257536>

дення обґрунтованості тримання під вартою на обвинувачення». Статті 177 та 194 Кодексу передбачають відповідні положення, про що згадувалося вище.

3. Минулі доповіді рекомендували «розробити процедури, які сприяли б використанню застави замість тримання під вартою». Новий Кодекс сприяє достатньо широкому застосуванню застави. У більшості випадків суддя, навіть ухвалюючи рішення про взяття під варту, має визначити у рішенні розмір застави, за умови внесення якої особа має бути звільнена (ч. 3 ст. 183). Однак недоліком регулювання застави у КПК, який, безперечно, звузить практику її використання, призведе до системних порушень ст. 5 ЄКПЛ і численних рішень ЄСПЛ проти України, є можливість застосування **застави лише у грошовому вигляді**. Таким чином, закон виключає можливість внесення застави у вигляді іпотеки (що є найпоширенішим видом застави у світовій практиці), цінних паперів тощо.

4. У минулих доповідях містилася рекомендація «скоротити граничний термін перебування під вартою протягом досудового слідства», що було зроблено у новому КПК. Строк тримання під вартою під час досудового слідства не може перевищувати 12 місяців (ч. 3 ст. 197).

5. Новий КПК передбачає процедуру періодичного перегляду обґрунтованості тримання під вартою, як за клопотанням обвинувача, так і за клопотанням захисту.

6. Новий Кодекс не встановлює граничний строк тримання під вартою під час судового розгляду. Однак суд встановлює обов'язок періодичного перегляду обґрунтованості тримання під вартою під час судового розгляду з інтервалами не більше двох місяців.

7. Кодекс створює достатньо гнучку систему запобіжних заходів, не пов'язаних із позбавленням волі.

2. ТРИМАННЯ ПІД ВАРТОЮ З МЕТОЮ ЕКСТРАДИЦІЇ

2.1. Виправданість тримання під вартою

Проблема відсутності належного правового регулювання тримання під вартою з метою екстрадиції неодноразово відзначалась Європейським судом у рішеннях 2007–2009 років. 17 червня 2010 року до Кримінально-процесуального кодексу було внесені суттєві зміни з метою вирішити цю проблему.

У справі *Молочка проти України* (№ 12275/10, 26 квітня 2012 року), Європейський суд дослідив нову правову ситуацію, що склалася після внесення цих змін. Це рішення є важливим, оскільки положення, внесені до КПК 17 червня 2010 року, практично без змін були перенесені в новий Кримінальний процесуальний кодекс.

Суд визнав, в принципі, задовільним створене регулювання. Однак у цій справі Суд зазначив, що заявник тримався під вартою не виправдано довго, пославшись на те, що протягом 11 місяців з боку прокуратури не спостерігалось жодних дій, які необхідні для вирішення питання про екстрадицію заявника (§§171–172). Важливо також, що Європейський суд зазначив, що тимчасові заходи, вжиті ним для попередження здійснення екстрадиції заявника, не є правовою перешкодою для прийняття рішення у контексті процедури екстрадиції (§174).

2.2. Судовий перегляд у процесі екстрадиції

Європейський суд також дослідив скарги заявника щодо обсягу перегляду судами законності його затримання з метою екстрадиції (стаття 463 КПК 1960 року). Суд визнав, що заявник брав участь у розгляді питання про тримання під вартою у суді першої інстанції, а відсутність заявника під час апеляційного розгляду не порушувала «рівності сторін» у обставинах цієї справи, оскільки заявник був представлений у цих розглядах адвокатом (§182).

Суд також вивчив аргумент заявника, що під час вирішення питання про його тримання під вартою національний суд не був зобов'язаний дослідити його аргументи щодо переслідування з боку білоруської влади та порушень у кримінальній справі проти нього. Європейський суд зазначив, що КПК передбачав для цього окрему процедуру — екстрадиційну перевірку з можливістю оскарження до суду, — під час якої аргументи заявника були досліджені, і не вважав національні суди зобов'язаними звертатися до цих аргументів заявника під час вирішення питання про тримання під вартою (§186–188).

Однак Суд зазначив, що перевірка національним судом законності тримання під вартою також має включати питання, чи виправдана тривалість тримання заявника під вартою. Це питання не досліджувалося судами, що потягло порушення статті 5 §4 Конвенції (§189).

3. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Сприяти найбільш повному втіленню положень нового Кримінального процесуального кодексу у частині захисту права на свободу особи; сприяти широкому застосуванню альтернативних триманню під вартою запобіжних заходів;

2. Попереджати визначення не виправдано високих розмірів застави та сприяти врахуванню особистих обставин, у тому числі матеріального стану особи;

3. Змінити формулювання застави у Кодексі таким чином, аби дозволити використання, крім грошової застави, інших видів застави (іпотеки тощо);

4. Виключити положення, що встановлюють мінімальний розмір застави, та віднести визначення розміру застави до виключної компетенції судді, суду.

IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

У 2012 р. усі очікування негативних наслідків Закону «Про судоустрій і статус суддів» 2010 р. підтвердилися. Загрозливі тенденції, зумовлені судовою реформою, перетворилися на закономірність. Правосуддя не стало більш доступним та прозорим, але значно посилювався політичний вплив на суддів. За таких умов рівень довіри населення до судової влади стрімко наблизився до вкрай низького показника — українським судам довіряють не більше 3 відсотків громадян². На цьому фоні малопомітними виявилися декілька законів, які передбачили низку покращень у сфері судового захисту.

1. МАНІПУЛЯЦІЇ З ДОБОРОМ І ТИСК НА СУДДІВ

Влада продовжила реалізувати механізм добору «потрібних» суддів та зведення рахунків з нелояльними суддями. Переведення суддів відбувалося без конкурсу, або навіть з ігноруванням результатів первинного добору. Так, у лютому 2012 р. Вища кваліфікаційна комісія суддів дала рекомендацію про переведення до столичних судів чотирьом суддям, які за місяць перед тим внаслідок невисокого балу, отриманого на кваліфікаційному іспиті, були вперше призначені на посаду судді до провінційних судів³. Такий механізм виявився простим способом обходу вимоги закону про те, що кандидат, який отримав більший бал, має більше шансів отримати посаду в суді.

Такий крок підтвердив підозри у політичній ангажованості Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Під час добору суддів, що вперше відбувся у 2011 р. за новими правилами, процес оцінювання кандидатів на посаду судді був непрозорим. Незважаючи на повну комп'ютеризацію оцінювання, тестові роботи перевірялися впродовж декількох днів. Після звинувачень на адресу Вищої кваліфікаційної комісії суддів у 2012 р. перший етап нового добору був цілком прозорий — іспит відбувався в одному місці, результати були відомі того ж дня — тестові зошити сканувалися і опрацьовувалися у присутності представників громадськості, засобів масової інформації і кандидатів на посаду судді. Однак на відміну від минулого року у 2012 р. Вища кваліфікаційна комісія суддів знизила прохідний бал і допустила до наступного етапу значно більшу кількість претендентів. Наступний етап полягав у виконанні претендентами письмового завдання і співбесіди — відповідні оцінки уже виставляв не комп'ютер, а члени комісії. Тож ймовірно, що певні маніпуляції повністю змістилися саме на другий етап добору.

¹ Підготували Роман Куйбіда, Тетяна Руда, Центр політико-правових реформ.

² Корреспондент: Рівень довіри до українських судів наближається до абсолютного мінімуму // Джерело в Інтернеті: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/politics/1405614-korrespondent-riven-doviri-do-ukrayinskih-sudiv-nablizhaetsya-do-absolyutnogo-minimumu>.

³ Закаблук М. «Як тебе не любити, Києве мій» або Чим керуються законники при переведенні до столиці // Закон і бізнес. — 2012. — № 21 (1060); джерело в Інтернеті: http://zib.com.ua/ua/9636-yakimi_pochuttyami_keruyutsya_suddi_pri_perevedenni_do_stoli.html.

Добір суддів на посади в суди вищого рівня, а також на посади голів судів та їхніх заступників, здійснювався кулуарно. Закономірністю стало переведення до столичних судів значної кількості суддів зі східних областей, внаслідок чого на сході утворилася найбільша кількість вакантних посад.

Поширилися випадки використання дисциплінарної процедури для тиску на суддів, зокрема, з боку прокуратури⁴. Водночас органи суддівського самоврядування, контрольовані політичною владою, виявилися неспроможними реалізовувати свою функцію захисту незалежності суддів.

Системні проблеми в українському правосудді знову привернули до себе увагу європейської спільноти. 26 січня 2012 р. Парламентська асамблея Ради Європи ухвалила резолюцію «Функціонування демократичних інституцій в Україні» № 1862, у якій висловила глибоке занепокоєння через відсутність незалежності судової системи та численні достовірні повідомлення про ініціювання дисциплінарних заходів та звільнення суддів на базі скарг від прокуратури, тому що згадані судді прийняли рішення, що суперечили думці прокуратури. Така практика є однією з причин зменшення кількості виправдувальних вироків (менше половини відсотка) та широкого застосування ув'язнення на етапі досудового слідства.

У червні 2012 р. Верховна Рада за ініціативою Президента прийняла Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення гарантій незалежності суддів», яким прокурорам заборонили ініціювати питання про дисциплінарну відповідальність судді, якщо справа ще розглядається, і прокурор бере у ній участь. Зазначений Закон заслуговує позитивної оцінки, щоправда він суттєво не змінює ситуацію з тиском на суддів через механізми дисциплінарної відповідальності, оскільки часто прокуратура у разі одержання виправдувального вироку вимагає притягнути суддю до відповідальності за провину із зовсім іншої причини (наприклад, за порушення термінів розгляду справи). Якщо ж суд підтримує позицію обвинувачення, прокуратура зазвичай не використовує компрометуючу інформацію проти судді.

Також слід звернути увагу на те, що важелі щодо притягнення суддів до відповідальності несуть загрозу не лише з боку прокуратури. Сам факт підконтрольності представникам політичної влади дисциплінарних органів — Вищої ради юстиції і Вищої кваліфікаційної комісії суддів — змушує багатьох суддів бути лояльними до влади, навіть без будь-яких прохань з її боку. А визначені законом підстави для відповідальності судді (наприклад, порушення строків розгляду справ) в умовах великого навантаження на суддів при бажанні можна застосувати до будь-кого з них, і на жаль, це робиться на практиці.

2. ПОЛІТИЗОВАНІСТЬ ПРАВОСУДДЯ

Тенденція використання судів політичною владою за останній рік стала очевидною і набула цинічних форм. Про це свідчать численні кримінальні справи проти представників опозиції, які закінчуються повною підтримкою судами позиції обвину-

⁴ Про такі випадки повідомляв, зокрема, Центр стратегічного захисту. див., наприклад: Прокуратура все же обеспечила нужный приговор через внесудебное давление на судей. 20.01.2012 // <http://hr-lawyers.org/index.php?id=1327048950>.

вачення; задоволення судами понад 90 відсотків позовів органів влади про заборону мирних зібрань з абсурдним обґрунтуванням⁵; прихильність судів до партії влади під час парламентських виборів; притягнення судами до адміністративної відповідальності авторів листівок із написами, що не подобаються представникам влади, учасників стихійних мирних зібрань тощо.

Лояльність до політичної влади проявляє Конституційний Суд, який ухвалював лише вигідні для неї рішення, часто всупереч своїм попереднім позиціям. Так, наприклад, Конституційний Суд надав Уряду повноваження не виконувати діючих соціальних законів, а керуватись власними нормативно-правовими актами при прийнятті рішень у соціальній сфері⁶. Також він відкрив можливості для покарання журналістів чи інших осіб за збирання чи поширення відомостей, зокрема, стосовно судимостей, дисциплінарних стягнень, отримання фахової освіти та родинних зв'язків політиків і чиновників усіх рівнів⁷.

Тривалий час єдиною судовою інстанцією, яка не знаходилася під повним контролем влади, залишався Верховний Суд. У 2011 р. із завершенням повноважень В. Онопенка тимчасовим компромісом стало обрання головою Верховного Суду нейтральної кандидатури П. Пилипчука, який все життя присвятив роботі в судовій системі. Але менше ніж за рік він досяг 65-річного віку і подав заяву про відставку. Проблемою для політичної влади стало положення Конституції про те, що голову Верховного Суду обирають самі судді цього суду на пленумі.

Представники влади знову почали розробляти механізми для призначення лояльного голови. Так, народний депутат від Партії регіонів І. Царьов ініціював розгляд у Верховній Раді проекту Закону про внесення зміни до статті 39 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (щодо створення сприятливих умов для ефективної організації роботи Верховного Суду України), яким запропоновано визначити, що пріоритетне право обрання на посаду голови Верховного Суду має особа, яка працювала на посаді голови вищого спеціалізованого суду не менше одного року або на посаді секретаря судової палати Верховного Суду не менше шести місяців. Очевидно, законопроект спрямований на забезпечення обрання головою Верховного Суду голови Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ і колишнього депутата від провладної партії — Л. Фесенка, якого перевели до Верховного Суду. Не виключено, що після призначення «зручного» голови Верховного Суду, цій структурі повернуть якусь частину колишніх повноважень.

Після заміни голів судів усіх рівнів на лояльних до влади суддів автори судової реформи захотіли відновити важелі впливу голів судів на суддів. Так, у першому читанні було ухвалено проект закону щодо удосконалення окремих положень організації судової влади № 9740, ініціаторами якого є С. Ківалов і Д. Шпенюк — активні розробники самого закону про судоустрій і статус суддів. У разі ухвалення цього законопро-

⁵ Середа М., Печончик Т. Страшне перо не в гусака, або Як суди забороняють мітинги // Джерело в Інтернеті: <http://www.pravda.com.ua/articles/2012/07/19/6969140>.

⁶ Україна і верховенство права: вихід є? // Джерело в Інтернеті: <http://pravo.org.ua/politicreformandconstitutionslaw/humanrights/847-2012-02-13-12-47-27.html>.

⁷ Конституційний Суд дозволив саджати за поширення інформації про політиків і чиновників // Джерело в Інтернеті: <http://pravo.org.ua/politicreformandconstitutionslaw/2011-12-14-18-23-49/934-c.html>.

екту в цілому головам судів будуть повернуті наглядові повноваження щодо суддів і надано право визначати спеціалізацію суддів, що дасть можливість цілком законно обходити автоматизований розподіл судових справ (сьогодні спеціалізацію суддів визначають збори суддів відповідного суду). Голови судів були позбавлені цих повноважень в ході судової реформи, щоб зменшити залежність від них суддів. Відновлення зазначених повноважень на користь політично лояльних керівників судів посилить владний контроль над судами.

Незважаючи на законодавче обмеження повноважень голів судів у 2010 р., їхня роль за інерцією зберігається. Наприклад, при доборі суддів на посади в суди вищого рівня Вища кваліфікаційна комісія суддів всупереч закону бере до уваги характеристики голів судів, їх погодження кандидатур⁸ тощо.

3. ЗРОСТАННЯ ЗАКРИТОСТІ СУДОВОЇ ВЛАДИ ТА ПОГІРШЕННЯ ДОСТУПНОСТІ ПРАВОСУДДЯ

20 жовтня 2011 р. Верховна Рада внесла зміни до Закону «Про доступ до судових рішень», відповідно до яких перелік судових рішень, які слід включати до Єдиного державного реєстру судових рішень, затверджує Рада суддів України. Чимало експертів назвали цей крок законодавця нівелюванням реєстру як засобу громадського контролю за діяльністю судової влади. Раніше відповідно до закону до реєстру мали включатися усі судові рішення судів загальної юрисдикції. У лютому 2012 р. Рада суддів затвердила перелік, за яким в реєстр не потраплятиме багато важливих рішень⁹. Це ухвали вищих спеціалізованих судів щодо допуску або не допуску справ до перегляду у Верховному Суді, ухвали Вищого адміністративного суду про повернення позовної заяви, залишення її без розгляду, постановлені у першій і останній інстанції, наприклад, у справах проти Президента або Верховної Ради. Закритими стали постанови у більшості справ про адміністративні правопорушення (крім справ про митні та корупційні правопорушення). Приховування від громадськості усіх цих судових рішень не сприяє авторитету судової влади, а навпаки, ще більше підриває до неї суспільну довіру.

У квітні 2012 р. Верховна Рада за ініціативою народного депутата Ю. Кармазіна скасувала вимогу про оприлюднення декларацій про доходи і видатки суддів та членів їхніх сімей в Інтернеті¹⁰. Раніше Закон «Про судоустрій і статус суддів» передбачав обов'язкову публікацію копій податкових декларацій суддів на сайті www.court.gov.ua. Оприлюднення декларацій суддів мало стати засобом запобігання корупції, ос-

⁸ Гайдіна Ю. Надаючи рекомендації, члени ВККС перевіряли знання претендентів // Законі і бізнес. — 2012. — № 39 (1078); джерело в Інтернеті: http://zib.com.ua/ua/11907-vkks_zvernula_uvagu_suddiv_na_yakist_ihnoi_roboti.html.

⁹ Рада суддів зробила ведежду послугу судам і суспільству // Джерело в Інтернеті: <http://pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/lawreforms/846-2012-02-28-10-20-17.html>.

¹⁰ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 17 травня 2012 р. // Голос України від 12 червня 2012 р. № 106.

кільки нескладно ініціювати перевірку щодо судді, якщо реальні його статки відрізняються від задекларованих. Однак цю прогресивну норму так і не було втілено на практиці. Судді й далі декларують свої майно, доходи, видатки шляхом подання копії декларації до суду, де вони працюють. Відповідно до Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» оприлюднювати декларації мають лише судді Конституційного, Верховного і вищих спеціалізованих судів — в офіційних друкованих виданнях цих судів. Термін подання декларацій — до 1 квітня, а строк їх опублікування — протягом 30 днів після подання декларації. Але, незважаючи навіть на ці вимоги, декларації суддів зазначених судів не опубліковано.

Хоча у 2012 р. правосуддя стало дорожчим, оскільки розмір судового збору став залежати від розміру мінімальної заробітної плати, уряд запропонував ще більше підняти його ставки, що фактично унеможливить звернення за захистом до суду малозабезпечених осіб. Відповідний законопроект про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо сплати судового збору) був ініційований Кабінетом Міністрів у вересні і вже у жовтні ухвалений Верховною Радою у першому читанні¹¹. Законопроектом, зокрема, запропоновано запровадити судовий збір у справах про адміністративні правопорушення та підвищити розмір ставок судового збору удвічі в інших справах. Напередодні виборів парламент не наважився прийняти цей закон і відклав його розгляд.

Через невиконання протягом двох років пілотного рішення у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» щодо вжиття загальних заходів для вирішення проблеми невиконання рішень національних судів Європейський суд з прав людини змушений був повернутися до вирішення тисяч справ, у яких піднімається та ж проблема — невиконання рішень національних судів. Щоправда, у червні 2012 р. Верховна Рада все ж схвалила Закон «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень», який передбачив механізми виконання рішень суду про стягнення коштів з державних органів, підприємств, установ чи організацій, боржника-юридичної особи, щодо яких встановлено мораторій на застосування примусової реалізації майна. У таких справах, за неможливості виконання рішення за рахунок боржника, відшкодування має здійснюватися з Державного бюджету.

4. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Внести зміни до Конституції щодо приведення її положень щодо статусу суддів, судової системи, Вищої ради юстиції у відповідність до європейських стандартів. Забезпечити оновлення суддівського корпусу на підставі нових процедур.

2. Передбачити конкурсні засади для просування суддів по службі і забезпечити прозорість усіх етапів добору на суддівські посади.

3. Забезпечити справедливість та змагальність дисциплінарної процедури, створивши окрему Дисциплінарну комісію, чіткіше та вужче визначити підстави для дисциплінарної відповідальності та звільнення судді з посади.

¹¹ Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо сплати судового збору) № 11183 від 6 вересня 2012 р. // Джерело в Інтернеті: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?pf3516=11183&skl=7

IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

4. Зміцнити суддівське самоврядування, забезпечивши пропорційне представництво суддів кожної юрисдикції, а саму систему органів суддівського самоврядування спростити, залишивши збори суддів на рівні кожного окремого суду, з'їзд суддів і Раду суддів.

5. Здійснити перерозподіл повноважень між головою суду і зборами суддів на користь останніх, але не навпаки, оскільки голова суду не повинен бути начальником для суддів.

6. Обмежити роль Вищої ради юстиції, доки її склад не буде приведено до європейських стандартів через внесення змін до Конституції. Зокрема, обмежити повноваження Вищої ради юстиції у процесі першого призначення суддів, а також скасувати положення Закону «Про судоустрій і статус суддів», яке наділило Вищу раду юстиції повноваженнями призначати і звільняти голів судів та їхніх заступників.

7. Відновити законодавчі положення про оприлюднення декларацій усіх суддів, а також про включення до реєстру судових рішень текстів усіх рішень судів.

8. Наділити Верховний Суд ефективними судовими повноваженнями щодо забезпечення однакового застосування норм не лише матеріального права, а й процесуального права. Він має бути арбітром між судами різних юрисдикцій і гарантувати, щоб суди різних юрисдикцій не відмовляли у розгляді справи, показуючи один на одного.

9. Вжити законодавчих заходів для забезпечення виконання рішень Європейського суду з прав людини, які містять вимоги щодо вирішення проблем загально-го характеру. Зокрема, потрібно вирішити проблему з невиконанням судових рішень у пенсійних та інших соціальних спорах. Відповідні державні органи — боржники мають невідкладно ініціювати перед урядом питання про внесення змін до державного бюджету з метою фінансування виконання судових рішень, ухвалених на користь особи у таких спорах. Таким чином, судові рішення у такому спорі має виконуватися щонайбільше протягом року. У разі визначення розмірів пенсії і різних видів соціальної допомоги з урахуванням економічної спроможності держави потрібно дотримуватися конституційної вимоги про те, що вони не можуть бути нижчими від прожиткового мінімуму.

V. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД. КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС

Цей рік відзначився прийняттям у квітні нового Кримінального процесуального кодексу, очікуванням його введення в дію і переходом на нове судочинство наприкінці листопада.

Прийняття кодексу вітали багато міжнародних інституцій, включаючи Раду Європи та Раду з прав людини ООН, наголошуючи на необхідності його належної імплементації.

Попри багато критичних (і у багатьох випадках доречних) зауважень до тексту кодексу, він є значним прогресом у реформуванні кримінального судочинства.

Крім того, тривала інтенсивна підготовка до введення в дію системи безоплатної правової допомоги згідно з відповідним законом. У цьому ж році було прийнято новий закон «Про адвокатуру та адвокатську діяльність».

1. ПОРУШЕННЯ ПРАВА ЗБЕРІГАТИ МОВЧАННЯ ТА ПРАВА НА ДОПОМОГУ ЗАХИСНИКА

Практика обґрунтування вироків первісними поясненнями або показаннями обвинувачених, які були надані в порушення права зберігати мовчання або права на допомогу захисника, залишалась системною проблемою у 2012 році, незважаючи на численні рішення Європейського суду. У 2012 році Європейський суд у кількох рішеннях знову знайшов порушення статті 6 Конвенції за таких обставин. У справі *Грінєнка проти України* (№ 33627/06, 15 листопада 2012 року) заявник, якого підозрювали у замовленні вбивства, при допиті у якості свідка і без участі захисника зробив зізнання, яке згодом було використане для обґрунтування засудження. Крім того, під час подальших слідчих дій у деяких випадках заявник був допитаний у присутності лише захисника, призначеного слідчим, хоча заявник мав приватного захисника. Це склало порушення статті 6 §1 та §3 (с) Конвенції. Таке ж порушення за подібних обставин було встановлено у справах *Григор'єва проти України* (№ 51671/07, 15 травня 2012 року), *Титаренка проти України* (№ 31720/02, 20 вересня 2012 року), *Хайрова проти України* (№ 19157/06, 15 листопада 2012 року), *Замфереска проти України* (№ 30075/06, 15 листопада 2012 року), *Єрохіної проти України* (№ 12167/04, 15 листопада 2012 року), *Сергія Афанас'єва проти України* (№ 48057/06, 15 листопада 2012 року).

Слід зазначити, що у справі *Григор'єва* була знову висвітлена проблема використання адміністративного затримання у контексті кримінального процесу з метою

¹ Підготовлено Аркадієм Бущенком, УГСПЛ.

позбавлення обвинуваченого права на правову допомогу — системна проблема, що відзначалася у попередніх доповідях.

У справі *Замфереска* Європейський суд також визнав, що зізнання заявника, які були отримані завдяки катуванням, були використані на обґрунтування його винуватості. Суд зазначив, що «використання тверджень, отриманих внаслідок катувань та поганого поводження... у якості доказів для встановлення відповідних фактів у кримінальному провадженні перетворює провадження у цілому на несправедливе. Цей висновок застосовується незалежно від доказового значення тверджень та незалежно від того, чи було їх використання вирішальним у засудженні обвинуваченого» (§70). Аналогічний висновок Європейський суд зробив у справі *Григор'єва проти України* (№ 51671/07, 15 травня 2012 року).

У справі *Тодорова проти України* (№ 16717/05, 12 січня 2012 року) Суд визнав порушення права заявника на справедливий суд, незважаючи на те, що суди не послали-ся у рішеннях на його зізнання, зроблене за відсутності захисника. Суд зауважив, що «неможливо виключити, що наявність самовикривальних показань як такає вплинула на хід розслідування та спосіб отримання та тлумачення доказів. Це особливо вірно, оскільки... національні судові органи ніколи прямо не реагували на скарги заявника щодо порушення його права на правову допомогу» (§79). Таким чином, Європейський суд застосував різновид доктрини «плодів отруєного дерева» у своїй практиці.

Слід відзначити, що внаслідок рішень Європейського суду ця проблема також викликала певні зміни у судовій практиці, оскільки кілька засуджень було скасовано Верховним Судом (ВСУ) або Вищим спеціалізованим судом з розгляду цивільних та кримінальних справ (ВССУ).

У 2012 році — внаслідок визнання Європейським судом порушення права на справедливий судовий розгляд (див. доповідь за 2011 рік) — були скасовані обвинувальні вироки у справах *Нечипорука*, *Балицького*, *Ігліна* та *Максименка*. У випадках *Нечипорука* та *Балицького* справи були спрямовані на новий судовий розгляд в суд першої інстанції, і судовий розгляд триває. У випадках *Ігліна* і *Максименка* справи були направлені на касаційний розгляд.

У той же час залишається невизначеним у законодавстві виконання рішень інших міжнародних установ, зокрема, Комітету ООН з прав людини. У минулорічній доповіді зазначалося, що не були імплементовані висновки Комітету у справах *Щітки* та *Бутовенка*.

У новому Кримінальному процесуальному кодексі ця проблема зумовила внесення доволі радикальних положень. Відповідно до частини 4 статті 95 «суд може обґрунтувати свої висновки лише на показаннях, які він безпосередньо отримав під час судового засідання або отриманих у порядку, передбаченому статтею 225 цього Кодексу. Суд не вправі обґрунтувати судові рішення показаннями, наданими слідчому, прокурору, або посилатися на них». Це положення прямо впливає **з принципу безпосередності** дослідження доказів (стаття 23 Кодексу). Суд не може ґрунтувати жодних висновків на позасудових показаннях. Частина 1 статті 23 Кодексу передбачає, що «показання учасників кримінального провадження суд отримує усно», а частина 3 тієї ж статті зобов'язує забезпечити право сторони захисту на перехресний допит. Крім того, відповідно до п. 5 ч. 2 ст. 87, порушення права на перехресний допит завжди визнається істотним порушенням, що тягне визнання доказів недопустимими. Винятком

з цього правила є отримання доказів у *спеціальному порядку*, передбаченому ст. 225 для виключних випадків.

Крім того, Кодекс 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, але 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.

2. ПОРУШЕННЯ ПРАВА НА ДОПИТ СВІДКА В СУДІ

Використання письмових показів свідків, що були дані на досудовому слідстві, також залишалось поширеним явищем. Європейський суд у кількох справах минулих років визнавав за таких обставин порушення права на справедливий суд (див. *Луценко проти України*, № 30663/04, 18 грудня 2008, *Корнев проти України*, № 17444/04, 21 жовтня 2010).

У справі *Хайрова проти України* (№ 19157/06, 15 листопада 2012 року) Європейський суд встановив порушення права на допит свідка в суді, оскільки національні суди покладались у своїх висновках на досудові покази одного з найважливіших свідків. Суд не визнав, що відсутність свідка у суді достатньо компенсувалась можливістю заявника допитати його під час очної ставки, зазначивши, що «очна ставка відбувалась на ранніх стадіях процесу, коли в заявника не було адвоката. Очна ставка лише була відтворена в протоколі, що не дало суддям можливості оцінити поведінку учасників очної ставки і належним чином сформулювати свою думку щодо надійності тверджень, зроблених під час слідчої дії» (§93).

Навпаки, у справі *Грінєнка проти України* (№ 33627/06, 15 листопада 2012 року) Європейський суд не визнав порушення права заявника на допит свідка в суді. Суд прийняв до уваги, що на момент судового розгляду свідок загинула, і її свідчення не мали прямого та вирішального доказового значення для засудження заявника.

У 2012 році було знову було засуджено *Леоніда Лазаренка* до довічного позбавлення волі після скасування вироку внаслідок рішення Європейського суду. Слід зазначити, що при розгляді справи були допущені суттєві порушення права на справедливий суд. За законом справу мав розглядати районний суд, а не апеляційний, тому справа була, на порушення статті 6 Конвенції, розглянута не «судом, встановленим законом». Крім того, під час розгляду справи не був допитаний співобвинувачений *Леоніда Лазаренка*, на свідченнях якого ґрунтується вирок, що порушує право на виклик і допит свідків. На цей час готується скарга *Леоніда Лазаренка* до Європейського суду з прав людини на нові порушення права на справедливий судовий розгляд.

Згадані вище положення Кримінального процесуального кодексу щодо недопустимості позасудових свідчень є також вирішенням проблеми, згаданої вище.

3. ПРАВО НА ПРАВОВУ ДОПОМОГУ У ВИЩИХ СУДАХ

У справі *Ніколаєнка проти України* (№ 39994/06, 15 листопада 2012 року) Європейський суд знайшов порушення статті 6 §3(с) Конвенції через те, що заявник, засуджений апеляційним судом до довічного позбавлення волі, не був представлений адвокатом під час розгляду у Верховному Суді. За КПК право на допомогу захисника за призначенням не поширювалось на розгляд у касаційному суді. Європейський суд вирішив, що «враховуючи серйозність обвинувачень проти заявника та тяжкість застосованого до нього судом першої інстанції покарання... допомога захисника на цій стадії процесу була важливою для заявника» (§66).

Слід зазначити, що закон «Про безоплатну правову допомогу» передбачає надання такої допомоги на всіх стадіях кримінального провадження, включаючи провадження у вищих судових інстанціях. Це випливає з положення п. 4 частини 1 статті 23 Закону, де зазначено, що надання допомоги припиняється, якщо «особа використала всі національні засоби правового захисту в справі».

4. ТРИМАННЯ ОБВИНУВАЧЕНОГО У КЛІТЦІ ПІД ЧАС РОЗГЛЯДУ

У справі *Титаренка проти України* Європейський суд розглянув тримання у клітці обвинуваченого з погляду статті 6 Конвенції. У рішенні Суд не визнав порушення права на справедливий суд, зазначивши, що «під час розгляду суд міг чути заявника та його адвоката, більше того, захисника заявника не обмежували у використанні всього, що необхідно, для захисту інтересів клієнта. Заходи безпеки неминуче обмежували спілкування між заявником та адвокатом під час розгляду. Однак, ці обмеження не дорівнювали повній відсутності спілкування між заявником та його захисником; заявник не показав, що було неможливим попросити, щоб крісло захисника було поміщено ближче до «клітки» або що їм відмовляли у можливості спілкуватися наодинці, коли було необхідно» (§92).

5. ВАЖЛИВІ НОВЕЛИ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КОДЕКСУ

Кримінальний процесуальний кодекс 2012 року є значним кроком у реформуванні системи кримінального судочинства в країні. Законодавець відступив від системного підходу, за яким новий КПК мав набувати чинності разом із реформою прокуратури та інших правоохоронних органів, але це, хоча й може ускладнити та сповільнити реальні зміни у системі кримінального судочинства, все ж не може применшити значення прогресивних змін, що внесені кодексом.

1. Посилено судовий контроль за досудовим розслідуванням. Майже все дії, які можуть становити суттєве втручання у права і свободи людини, мають здійснюватися за попереднім судовим дозволом. Кодекс створив фігуру слідчого судді, що відповідає за здійснення судового контролю на досудових стадіях. Здійснення дій, які вимагають судового дозволу, без такого дозволу, має наслідком виключення доказів, отриманих таким шляхом.

2. Заборонене використання позасудових свідчень. Ця новела посилює роль суду як судді факту, ставить сторони у більш рівне становище та сприяє змагальності сторін, поновлює принцип безпосередності дослідження доказів. Крім того, це дає можливість скоротити тривалість досудового розслідування за рахунок зменшення бюрократії, а також мотивує сторони до скорішого передання справи на вирішення суду.

3. Проводиться доктрина змагальної експертизи. За новим Кодексом кожна зі сторін може скористатися допомогою експерта і в суді можуть з'явитися конкуруючі експертні висновки. Але для ефективної дії такого інституту необхідно передбачити відповідні бюджетні кошти для оплати роботи експерта у справах, у яких захист здійснюється через систему безоплатної правової допомоги.

4. Детально виписані процедури вирішення судом різноманітних питань, що постають під час досудового розслідування: проведення обшуку, запобіжні заходи тощо.

5. Виключено повноваження органів кримінального переслідування надавати дозвіл для участі адвоката у справі. Лише обвинувачений може приймати рішення про залучення адвоката (крім випадків надання безоплатної правової допомоги).

6. Передбачено призначення адвокатів за рахунок держави лише через Центри надання безоплатної правової допомоги. Це є важливим запобіжником практики використання «кишенькових адвокатів».

6. ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ БЕЗОПЛАТНОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ

Цього року були здійснені важливі кроки, спрямовані на формування системи безоплатної правової допомоги.

Указом Президента від 1 червня 2012 року № 374/2012 було створено Координаційний центр з надання правової допомоги та прийнята державна цільова програми формування системи безоплатної правової допомоги в Україні на період до 2018 року. Також були прийняті численні Постанови Кабінету Міністрів, спрямовані на створення умов запровадження безоплатної правової допомоги: «Про затвердження Порядку і умов укладення контрактів з адвокатами, які надають безоплатну вторинну правову допомогу на постійній основі, та договорів з адвокатами, які надають безоплатну вторинну правову допомогу на тимчасовій основі»; «Питання оплати послуг адвокатів, які надають вторинну правову допомогу особам, затриманим в адміністративному або кримінально-процесуальному порядку, а також у кримінальних справах»; «Про внесення змін до Порядку використання коштів державного бюджету для надання громадянам правової допомоги в кримінальних справах за рахунок держа-

ви»; «Про затвердження Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання осіб». Також були видані необхідні накази Міністерства юстиції України.

2 липня 2012 року наказом Міністерства юстиції України № 968/5 утворено перші 27 центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі. Станом на жовтень 2012 року всі 27 центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги пройшли у встановленому порядку процедуру державної реєстрації як юридичні особи публічного права і включені до мережі розпорядників бюджетних коштів в органах Державної казначейської служби України. Призначено директорів центрів.

У Харківській, Хмельницькій та Київській областях центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги буде утворено на базі пілотних офісів громадського захисту у Харкові, Хмельницькому та Білій Церкві, створених за сприяння Міжнародного фонду «Відродження».

У 2012 році на створення та функціонування системи безоплатної правової допомоги виділено більше ніж 51 мільйон гривень, що приблизно в 25 разів більше, ніж виділялось у минулі роки. Тим не менше, цього фінансування недостатньо. Згідно з Концепцією Державної цільової програми формування системи безоплатної правової допомоги на 2013–2017 роки, орієнтовний обсяг видатків, необхідних для виконання Програми, у 2013 році становить 139 млн. гривень.

7. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Передбачити достатнє фінансування державним бюджетом програм щодо формування системи безоплатної правової допомоги, включивши, крім іншого, витрати на проведення експертизи.

2. Законодавчо забезпечити діяльність недержавних експертів та експертних бюро.

3. Розширити компетенцію Верховного суду з перегляду справ, у яких допущені істотні порушення матеріального та процесуального права, передбачивши, зокрема, обов'язковий перегляд у справах, де є висновок міжнародної установи, за якою Україна визнала компетенцію розглядати індивідуальні скарги.

VI. ПРАВО НА ПРИВАТНІСТЬ

Право на приватність в Україні захищається на конституційному рівні. Стаття 32 Конституції передбачає таке: «Ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України». Окремі аспекти права на приватність захищені окремими статтями Конституції: захист недоторканності житла — стаття 30 Конституції, таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції — стаття 31, заборона збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди — стаття 32 Конституції, заборона піддавати особу без її вільної згоди медичним, науковим чи іншим досліддам — стаття 28 Конституції.

Вичерпний перелік законних підстав та умов втручання в право на приватність, закріплений законодавчо, поєднується з неузгодженостями та суперечностями у правозастосовній практиці.

Продовжувалося проведення обшуків у справах, порушених з політичних мотивів, які мали значне поширення і використовуються для тиску на політичних, профспілкових та громадських діячів.

Так, наприклад, 31 січня 2012 р. В квартирі лідера Харківської обласної організації «Батьківщина» Арсена Авакова, було проведено обшук в квартирі, в якій він не проживав більше двох років², а пізніше також в квартирі, де проживає його сім'я, під час якого було вилучено ксерокопію його паспорта, посвідчення депутата обласної ради та грошові кошти³.

У травні 2012 року працівники міліції проводили обшук в офісі незалежної профспілки «Захист справедливості» і намагалися вилучити документи організації, однак не повідомили про ціль свого візиту. Заступник голови профспілки народний депутат (БЮТ) Михайло Волинець вважав, що офіс обшукували з метою вилучення документів, що належали народному депутату (БЮТ) Андрію Павловському, оскільки в цьому приміщенні знаходилися їхні громадські приймальні.⁴ В той же час Андрій Павловський пов'язав обшук з тим, що напередодні Волинець публічно заявив про те, що незалежні профспілки планують широкі акції протесту проти прийняття нового Трудового кодексу та закону про мирні зібрання.⁵ Працівникам міліції у видачі документів було відмовлено.

¹ Підготовлено Русланом Тополевським, Центр правових та політичних досліджень «СІМ».

² В старой квартире Арсена Авакова проходит обыск // <http://glavnoe.ua/news/n94512>

³ У Арсена Авакова наследили // <http://www.kommersant.ua/doc/1863035>

⁴ В офісі БЮТівця — обшук | Українська правда // www.pravda.com.ua/news/2012/05/17/6964700/

⁵ У приймальнях бютівців Волинця та Павловського — обшук // http://gazeta.ua/articles/politics/_u-prijmalnyah-byutivciv-volincy-ta-pavlovskogo-obshuk/436341

За офіційною версією МВС обшук проводився у зв'язку із тим, що виникла необхідність у проведенні почеркознавчої експертизи, для проведення якої потрібен оригінал документу, що знаходився в центральному офісі Всеукраїнської професійної спілки «Захист справедливості». Це, нібито, потрібно для розслідування кримінальної справи щодо підробки документів у сусідній області.⁶

Символічною в цьому відношенні є заява Геннадія Москаля, який у червні заявив, що правоохоронці в Донецькій області отримали завдання зібрати інформацію щодо політично активних членів опозиції, а також їхніх найближчих родичів і оточення, включаючи фотографії та анкетні дані Донецьких обласних організацій «Фронту змін» і «Батьківщини».⁷

Працівники міліції заперечили такі факти. Втім, за твердженням керівника Донецького відділення «Фронту Змін» Олександра Ярошенка протягом останніх двох років роботи проти членів опозиційних партій було порушено 18 кримінальних справ, проведено 38 обшуків та 47 судових засідань.⁸

20 січня 2012 року Конституційний суд України виніс рішення у справі щодо офіційного тлумачення положень ч. 1, 2 статті 32, ч. 2, 3 статті 34 Конституції України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області.⁹

Він, зокрема, розглянув питання щодо того, що слід розуміти під інформацією про особисте і сімейне життя, зокрема, чи належить така інформація до конфіденційної інформації про особу; а також, чи є збирання, зберігання, використання та поширення інформації про особу втручанням в її особисте і сімейне життя.

У своєму рішенні Конституційний Суд України, зокрема, відзначив: «системний аналіз положень частин першої, другої статті 24, частини першої статті 32 Конституції України дає підстави Конституційному Суду України вважати, що реалізація права на недоторканність особистого і сімейного життя гарантується кожній особі незалежно від статі, політичних, майнових, соціальних, мовних чи інших ознак, а також статусу публічної особи, зокрема, державного службовця, державного чи громадського діяча, який відіграє певну роль у політичній, економічній, соціальній, культурній або іншій сфері державного та суспільного життя»¹⁰ Варто відзначити, що Конституційний Суд України необґрунтовано та неприпустимо розширив захист від дискримінації на статус публічної особи та прирівняв необхідність захисту права на захист приватного життя пересічного громадянина і публічної особи.¹¹

Таким чином, на думку Конституційного Суду України «інформацією про особисте та сімейне життя особи є будь-які відомості та/або дані про відносини немайнового

⁶ Міліція вирішила подумати, чи варто було обшукувати БЮТівця // world.pravda.com.ua/news/2012/05/17/6964759/

⁷ Правоохоронители собирают досье на донецких оппозиционеров <http://donetskie.com/novosti/2012/06/12/pravohraniteli-sobirayut-dose-na-donetskih-oppozitsionerov>

⁸ Милиция Донецка опровергает сбор досье на местную оппозицию // <http://donetskie.com/novosti/2012/06/13/militsiya>

⁹ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-12>

¹⁰ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-12>

¹¹ Речицький В. Політико-правовий коментар до Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області // <http://zakon.org.ua/comment/138>

та майнового характеру, обставини, події, стосунки тощо, пов'язані з особою та членами її сім'ї, за винятком передбаченої законами інформації, що стосується здійснення особою, яка займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень. Така інформація про особу є конфіденційною»¹².

У травні 2012 року мешканця Миколаєва Анатолія Ільченка, відомого своїми виступами на захист української мови, працівники міліції затримали в середу в Києві після пікетування під Міністерством внутрішніх справ і на деякий час доставили до психлікарні.¹³

Речник головного управління МВС у Києві Ігор Михалко стверджував, що після того, як Ільченка затримали за нібито «не зовсім цензурний» (!) плакат стосовно міністра Захарченка, із Миколаєва повідомили, що Ільченко перебуває на обліку як психічнохворий. Після цього викликали швидку з міської клінічної психоневрологічної лікарні¹⁴. Згодом представник Ільченка повідомив, що того випустили з психіатричної лікарні. В цьому відношенні, особливо зважаючи на рішення Європейського суду з прав людини «Федоров і Федорова проти України», слід зазначити про неприпустимість використання психіатричного лікування як покарання за висловлення власної думки.

У травні 2012 року Служба безпеки України без належних процесуальних документів вилучила в Міській платній стоматологічній поліклініці м. Донецька декілька тисяч медичних карток пацієнтів.¹⁵

У червні 2012 року депутат від Партії регіонів Володимир Ландик звернувся до прокуратури з вимогою порушити кримінальну справу за порушення таємниці листування ресурсом Lv.ua за статтею 163 Кримінального кодексу (порушення таємниці листування, вчинені щодо державних чи громадських діячів).

У своїй публікації 18 листопада 2011 року «Ландик-старший рятує сина за допомогою технологів і «правильних» коментарів на сайтах» видання розмістило фото на яких Володимир Ландик в сесійній залі парламенту веде смс-переписку щодо долі свого сина, який в той момент знаходився під судом за звинуваченням у побитті дівчини.¹⁶ Після вибачення шеф-редактора Lv.ua¹⁷ перед депутатом прокуратура закрила справу на тій підставі, що «порушення закону зі сторони інтернет-видання у цій конкретній ситуації не спричинило істотної шкоди»¹⁸. В той же час оглядачі вважали, що в разі звернення інтернет-видання до Європейського суду з прав людини право на

¹² <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-12>

¹³ Захисника української мови через два плакати забрали до психлікарні // <http://www.expres.ua/news/2012/05/17/66467>

¹⁴ Борця за українську мову затримали після пікету МВС // <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24583415.html>

¹⁵ Горькая правда о СБУ // <http://ord-ua.com/2012/05/14/gorkaya-pravda-o-sbu/>

¹⁶ Ландик вимагає завести справу за фото його смс, які «відмазують» сина \\ <http://www.pravda.com.ua/news/2012/06/27/6967625/>

¹⁷ Ответ Сони Кошкиной на открытое письмо Владимира Ландика // http://lv.ua/news/2012/07/04/159295_otvet_landiku.html

¹⁸ Справу проти Lv.ua закрили // <http://www.pravda.com.ua/news/2012/08/3/6970151/>

поширення суспільно значимої інформації мало б перевагу перед правом на недоторканність приватного життя парламентаря¹⁹.

У вересні 2012 року стало відомо, що Державна пенітенціарна служба встановила камери відеоспостереження в лікарні «Укрзалізниці» в палаті, де перебуває екс-прем'єр Юлія Тимошенко, які належать органам внутрішніх справ. Кілька камер було встановлено міліцією в коридорах лікарні.²⁰ Згодом, Юлія Тимошенко заявила, що відеокамери встановлені також в туалеті, в душі та в кімнаті зустрічі із захисниками. Згодом це підтвердили народні депутати Олександра Кужель, Тетяна Слюз та Людмила Денісова, які відвідали Ю. Тимошенко в лікарняній палаті.²¹ Також в мережі Інтернет з'явилися відеозаписи з камери в колонії, які, імовірно, змонтовані таким чином, щоб поєднати справжні та несправжні записи.

У жовтні 2012 року у за повідомленням пацієнтів луганського обласного наркодиспансера у «добровільно-примусовому» порядку збирають паспорти, — нібито для «забезпечення явки на вибори», як повідомив Павло Скала, керівник програм політики та адвокатури Міжнародного благодійного фонду «Міжнародний Альянс з ВІЛ/СНІД в Україні». Паспорти вилучили у більш ніж 100 наркозалежних пацієнтів, які щодня в амбулаторному режимі отримують замісну терапію, і пообіцяли повернути вранці у день виборів 28 жовтня. Це підтвердили і пацієнти. В той же час завідувач диспансерним відділенням наркодиспансера Анна Князева заявила, що у наркозалежних збирали не паспорти, а їхні копії — у зв'язку із запланованою на листопад перевіркою КРУ, однак деякі пацієнти, не маючи можливості зробити ксерокопію, здавали оригінали паспортів, але їм усім вже повернули паспорти на руки.²²

У листопаді 2012 року дружина екс-міністра внутрішніх справ Юрія Луценка Ірина Луценко звернулася до керівника Державної пенітенціарної служби Олександра Лісіцкова щодо прослуховування її телефонної розмови з чоловіком. Вона заявила, що це витікає зі змісту висловлювань працівників пенітенціарної служби, в яких вони озвучували питання, які вона обговорювала лише із своїм чоловіком.²³

Оглядачі 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

¹⁹ Хто захистить інтереси українського суспільства, або Прецедент Ландика // <http://www.telekritika.ua/svoboda-slova/2012-07-31/73767>

²⁰ Тюремники заявляють, що за Тимошенко стежить ще й міліція // <http://www.pravda.com.ua/news/2012/09/6/6972223/>

²¹ Депутатки знайшли камери в туалеті і душі Тимошенко // <http://www.unian.ua/news/547773-deputatki-znayshli-kameri-v-tualeti-i-dushi-timoshenko.html>

²² У наркозалежних Луганська забирають паспорти // http://tvi.ua/new/2012/10/22/u_narkozaleznyh_luganska_zabirayut_pasporti

²³ Дружина Луценка упіймала тюремників на прослуховуванні // <http://www.pravda.com.ua/news/2012/11/10/6977224/>

послуг відмовляється.²⁴ В той же час працівники міліції вважають, що особи, слідуєчи порадам не сплачувати частину згаданих платежів ризикують «залишитися без паспорту»²⁵.

Захист персональних даних здійснюється на підставі Закону України «Про захист персональних даних» (прийнятий 1 червня 2010 р.)²⁶, яким врегульовано відносини, пов'язані із захистом персональних даних під час їх обробки,

Дія Закону поширюється на діяльність зі створення баз персональних даних та обробки персональних даних у цих базах за винятком баз персональних даних, створених фізичною особою — виключно для непрофесійних особистих чи побутових потреб; журналістом — у зв'язку з виконанням ним службових чи професійних обов'язків; професійним творчим працівником — для здійснення творчої діяльності.

Цим Законом всі персональні дані, крім знеособлених персональних даних, за режимом доступу віднесено до інформації з обмеженим доступом, за винятком випадків, в яких законом заборонено віднесення до інформації з обмеженим доступом персональних даних певних категорій громадян чи їх вичерпного переліку.

Зокрема, не належать до інформації з обмеженим доступом персональні дані фізичної особи, яка претендує зайняти чи займає виборну посаду (у представницьких органах) або посаду державного службовця першої категорії, за винятком інформації, яка визначена такою відповідно до закону.

Згідно із законом обробка персональних даних має здійснюватися лише з наперед сформульованою метою, у разі зміни якої має бути отримана згода суб'єкта персональних даних на обробку відповідно до нової мети, а самі персональні дані повинні бути співмірними меті їх обробки.

Не допускається обробка даних про фізичну особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. А після завершення строку, необхідного для їх призначення, персональні дані повинні бути знеособлені.

Хоча цей Закон приймався для того, щоб забезпечити виконання Україною положень Конвенції Ради Європи «Про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних» [14], однак його редакція виявилася не дуже вдалою і містить низку хиб та суперечностей. Так, нерозділення загальних (прізвище, ім'я, по-батькові, громадянство, місце та дата народження) та вразливих персональних даних породжує надмірні перешкоди і призводить до химерних ситуацій, в яких фіксація прізвища та імені особи може становити з точки зору відповідних положень Закону його порушення. Так, наприклад, ведення журналу поточної успішності викладачем у ВНЗ є в термінах цього Закону фактично обробкою персональної інформації

²⁴ Плата за довіру // <http://zik.ua/ua/news/2012/04/05/342492>; Дорогий паспорт можна самому здешевити // http://vidido.ua/index.php/poglyad/comments/dorogii_pasport_mozhna_samomu_zdesheviti; Испытано на себе: быстро и дешево оформляем загранпаспорт // <http://dp.vgorode.ua/news/116434>; Скільки насправді коштує зробити закордонний паспорт в Україні? Розслідування Демальянсу // <http://www.dem-alliance.org/news/mikolaev-pasportnie-stoli-dem-alliance.html>

²⁵ Хто піариться на темі закордонних паспортів або сумнівна допомога // http://doneck-mvs.gov.ua/body.php?act=st&year=2012&lang=ukr&m=07&id=02_10-21.01

²⁶ <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>

Так само, вимога про необхідність оброблення персональних даних з науковою, статистичною та історичною метою у знеособленому вигляді може призвести до абсурдної ситуації, коли вживання прізвища, ім'я, по-батькові в наукових та історичних працях може розглядатися як порушення цього закону, так само як і збирання інформації про відомі історичні постаті, опублікування книг про їхнє життя або мемуарів, у яких міститься перелік осіб, згаданих у них.

Неврегульованим залишається питання щодо поширення персональних даних, якщо вони становлять суспільний інтерес, зокрема, в контексті Закону «Про доступ до публічної інформації».

Слід також визнати, що Закон не дає відповіді на питання щодо персональних даних осіб, які померли. Мають місце випадки, коли дослідникам відмовляють в доступі до архівних матеріалів в яких містяться дані про особу, яка померла, на підставі захисту персональних даних цих осіб.

Залишається незрозумілим, що робити в тому випадку, коли особа відмовляється від обробки персональних даних за умов договірних відносин між сторонами, наприклад, при заміні несправної побутової техніки за гарантією або у випадку трудових відносин, а так само у випадку реалізації права на освіту особою, яка не погоджується з обробкою персональних даних або на передачу персональних даних третім особам.

Законом передбачено обов'язок володільця персональних даних повідомляти виключно в письмовій формі суб'єкта персональних даних про його права у зв'язку із включенням його даних в базу персональних даних протягом 10 робочих днів від дати такого розміщення. Однак незрозуміло, що робити в тому випадку, коли відсутня поштова адреса такої особи.

Нечіткість визначення умов видалення персональних даних може мати своїм наслідком численні конфліктні ситуації, пов'язані з вимогою суб'єктів персональних даних видалити персональні дані, тоді як без таких персональних даних відповідні суспільні відносини взагалі неможливі.

Не передбачається Законом також ситуація у випадку обробки персональних даних, які поширюються у ЗМІ.

З 1 січня 2012 р. настала юридична відповідальність за ненадання інформації про бази даних, які ведуться юридичними та фізичними особами, що підпадають під дію закону.

1 липня 2012 року набули чинності штрафні санкції за порушення Закону про захист персональних даних. Порушення закону тягне за собою відповідальність у вигляді штрафу від 8,5 тисяч грн. до 17 тисяч грн. Або виправні роботи до 2 років або обмеження свободи на строк до 3 років і до 5 років при повторному порушенні.

16 липня 2012 року набув чинності Порядок здійснення Державною службою з питань захисту персональних даних державного контролю за дотриманням законодавства про захист персональних даних.

Слід зазначити, 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 відсут-

ності ідентифікаційного коду неможливими є легальне працевлаштування, доступ до пенсійного забезпечення, реалізація права на освіту, отримання стипендій та допомоги з безробіття, оформлення субсидій, відкриття банківських рахунків, реєстрації суб'єктом підприємницької діяльності, отримання державних дипломів про освіту тощо. Тому, фактично, склалася адміністративна практика свідомого порушення органами державної влади Закону України про єдиний реєстр фізичних осіб — платників податків і використання податкового номеру для інших цілей, не передбачених цим Законом.

2 жовтня 2012 року Верховна Рада України ухвалила закон «про Єдиний державний демографічний реєстр», який передбачає впровадження електронних паспортів для українців. Після масових звернень релігійних та громадських організацій до Президента 30 жовтня 2012 року він наклав вето на цей закон.

20 листопада 2012 року Верховна Рада України ухвалила в новій редакції закон «Про Єдиний державний демографічний реєстр» з пропозиціями президента Віктора Януковича, за який проголосувало 243 картки народних депутатів.²⁷ Слід зазначити, що під час голосування за цей закон частина голосів депутатів була отримана шляхом використання карток депутатів, відсутніх в залі.²⁸ Очевидно, що це ставить під питання легітимність цього закону.

Закон передбачає надмірне і непропорційно широке включення біометричних даних в документи, що посвідчують особу. Так, згідно із цим законом видаватимуться такі документи, що посвідчують особу: паспорт громадянина України; паспорт громадянина України для виїзду за кордон; дипломатичний паспорт України; службовий паспорт України; посвідчення особи моряка; посвідчення члена екіпажу; посвідчення особи на повернення в Україну; тимчасове посвідчення громадянина України; посвідчення водія; посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон; посвідка на постійне проживання; посвідка на тимчасове проживання; картка мігранта; посвідчення біженця; проїзний документ біженця.

Хоча Закон, зокрема, передбачає введення електронних паспортів — документів з електронним носієм біометричної інформації для виїзду за кордон у відповідності зі стандартами Міжнародної організації цивільної авіації (ICAO) однак в цьому випадку достатньо було б запровадити лише видачу закордонного паспорта. Саме тому, оглядачі вважають, що запровадження цього закону пов'язано з лобістськими зусиллями підприємства «ЄДАПС», яке неодноразово пов'язували і з подібними законопроектами.

Закон містить норму, згідно з якою особам, які відмовляються через свої релігійні переконання від внесення особистої інформації в безконтактний електронний носій, гарантується право на відмову від отримання такого документа або від внесення інформації в безконтактний електронний носій. Таке право реалізується шляхом подачі заяви до відповідного центрального органу виконавчої влади про відмову від отримання

²⁷ Рада ухвалила закон про біометричні паспорти з пропозиціями президента // <http://www.day.kiev.ua/uk/news/071212-rada-uhvalila-zakon-pro-biometriczni-pasporti-z-propoziciyami-prezidenta>

²⁸ Підсумок дня: Доля законів про біометричні паспорти та податок на продаж валюти // http://24tv.ua/news/newsVideo.do?pidsumok_dnya_dolya_zakoniv_pro_biometriczni_pasporti_ta_podatok_na_prodash_valyuti&objectId=279937

мання документа, що містить безконтактний електронний носій або від внесення інформації на такий носій.²⁹

Законом пропонується встановити, що паспорт громадянина України виготовляється у формі картки, що містить безконтактний електронний носій інформації, при чому видається він не пізніше, ніж через 30 календарних днів від дня оформлення заяви-анкети на його отримання. В електронний паспорт вноситься: назва держави, назва документа, прізвище та ім'я особи, стать, громадянство, дата народження, унікальний номер запису в реєстрі, номер документа, дата закінчення терміну дії документа, дата видачі документа, уповноважений орган, що видав документ, місце народження, фотографія і підпис особи. У паспорт за письмовою заявою можуть бути внесені дані батьків або опікунів особи.³⁰

До цього часу не врегульовано питання щодо правових засад здійснення відеоспостереження в громадських місцях. Разом із тим міліція не полишає своїх спроб масового встановлення відеокамер в громадських місцях.³¹ Так в Києві планується встановити 11 тисяч відеокамер.³²

Відповідно до європейських стандартів³³ 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.

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.³⁴

20 листопада 2012 року набув чинності новий Кримінальний процесуальний кодекс³⁵, який врегулював низку питань щодо права на приватність, які раніше не були врегульовані. Зокрема, стаття 253 передбачає, що особи, конституційні права яких були тимчасово обмежені під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій, а також підозрюваний, його захисник, протягом дванадцяти місяців з дня припинення таких дій, але не пізніше звернення до суду з обвинувальним актом, мають бути письмово повідомлені прокурором або за його дорученням слідчим про таке обме-

²⁹ Рада ухвалила закон про біометричні паспорти з пропозиціями президента // <http://www.day.kiev.ua/uk/news/071212-rada-uhvalila-zakon-pro-biometrichni-pasporti-z-propoziciyami-prezidenta>

³⁰ Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус // <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5492-17>

³¹ Міліція збирається встановити в громадських місцях відеокамери // <http://www.pravda.com.ua/news/2012/05/17/6964691/>

³² Виталий Захарченко раскрывает глаза // <http://www.kommersant.ua/doc/1936397>

³³ 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)

³⁴ В Ужгороді від щеплень відмовилися батьки 800 дітей // <http://zakarpattya.net.ua/News/92890-V-Uzhhorodi-vid-shcheplen-vidmovylisia-batky-800-ditei>; Щеплення за бажанням: загроза епідемії чи свобода вибору? // <http://glavred.info/archive/2012/01/18/140044-1.html>

³⁵ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>

ження. Однак на сьогодні практика застосування норм Кримінально-процесуального кодексу в частині негласних (слідчих) дій поки ще недостатня для висновку про її відповідність праву на приватність.

Міністерство охорони здоров'я розробило законопроект, відповідно до якого кожен українець зможе стати донором органів після своєї смерті, якщо не напише відмову від цього. В той же час населення негативно ставиться до презумпції згоди на трансплантацію органів.³⁶

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Вдосконалити Закон України «Про захист персональних даних», доопрацювавши його та усунувши наявні прогалини та суперечності, передбачивши, зокрема, втілення наступних принципів:

- виділити загальні (прізвище, ім'я, по-батькові, громадянство, дата та місце народження) та вразливі персональні дані, передбачивши для них різний режим доступу;
- різні ідентифікаційні номери (бази даних різних органів влади) повинні використовуватися окремо, не допускається створення єдиного коду для накопичення всієї інформації про особу;
- обмін зібраною інформацією між органами влади повинен бути чітко регламентований і здійснюватися на основі закону або за санкцією суду з повідомленням особи про це й можливістю нею оскаржити такі дії.

2. Слід припинити адміністративну практику протиправного використання ідентифікаційного номеру (коду) платника податків для інших цілей, не передбачених законом. Також слід припинити застосування поняття «персональний номер», використання якого не передбачено жодним законом.

3. Внести зміни до закону «Про Єдиний державний демографічний реєстр» з метою скоротити перелік документів, які передбачають фіксацію біометричних даних, залишивши в переліку лише закордонний паспорт.

4. 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.

5. МВС має припинити невмотивований збір вразливих персональних даних про особу (інформація про політичні переконання, релігійні погляди, сексуальну орієнтацію, участь в програмі замісної терапії тощо).

6. 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.

7. Необхідно 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

³⁶ МОЗ ініціює запровадження в Україні посмертного донорства // <http://tyzhden.ua/News/65272>

VI. ПРАВО НА ПРИВАТНІСТЬ

щеплення, особливо, коли такі щеплення протипоказані для дитини чи наносять їй шкоду.

8. Врегулювати здійснення відеоспостереження в громадських місцях, передбачивши, серед іншого, умови зберігання та видалення записів.

9. Припинити використовувати обшуки як політично вмотивований засіб забезпечення лояльності та переслідування політичних опонентів.

10. Врегулювати здійснення відеоспостереження щодо ув'язнених осіб таким чином, щоб було дотримано баланс між вимогами безпеки і людською гідністю.

11. 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).

VII. 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. З однієї сторони, зберігається відносна свобода. З іншої сторони, залишаються старі проблеми, пов'язані частково зі старим законодавством², та додалися нові у зв'язку з новим законодавством.

Достатньою мірою свободу релігії можуть реалізувати громадяни усіх віросповідань. Держава не надає комусь особливих великих преференцій, а також не встановлює суттєвих обмежень для віросповідання.

Україна вигідно вирізняється з поміж країн пострадянського простору, забезпечуючи базовий рівень релігійної свободи. Навіть, не зважаючи на застарілий та місцями жорсткий закон про свободу совісті та релігійні організації, його недоліки значною мірою компенсуються переважно ліберальною адміністративною практикою органів влади. Хоча, очевидно, що за відсутності чітких правових гарантій релігійної свободи ситуація залишається хиткою та непередбачуваною й значно залежить від державної політики.

При цьому державна політика у цій сфері залишається непослідовною й непрогнозованою. У 2012 році 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 підтримку цієї церкви.

Наприклад, держава вже довгий час ігнорує самовільно збудований УПЦ МП так званий Десятинний монастир на місці Десятинної церкви у Києві. При цьому публічно влада різними методами відстоює інтереси УПЦ МП в цьому питанні³. 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 Украї-

¹ Підготовлено Володимиром Яворським, членом Правління Української Гельсінської спілки з прав людини. У Доповіді використано матеріали, надані Максимом Васиним, Інститут релігійної свободи, www.irs.in.ua

² Дивіться огляд недоліків законодавства про свободу релігій у Доповіді правозахисних організацій «Права людини в Україні — 2009-2010», котрі цілком зберігають свою актуальність на сьогодні: <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1298305235>

³ 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/>

ни «Десятинного монастиря Різдва Пресвятої Богородиці» УПЦ МП, що викликало зрозумілий протест фахівців.⁴

Також зберігалася ситуація із наявністю певних преференцій у діях місцевої влади, пов'язаних із домінуючою на цій території релігією. Зокрема, це яскраво проявляється при виділенні землі для будівництва релігійних споруд, поверненні церков, конфіскованих радянською владою тощо. З іншої сторони, місцева влада може чинити певні перешкоди у розвитку інших релігій на догоду домінуючій церкві. Проте варто відзначити, що таке домінування певних релігійних організацій є різним у різних місцевостях.

Після ліквідації окремого Департаменту у справах релігій його функції перейшли до окремого відділу Міністерства культури. Паралельно тривала певна пауза у публічних зустрічах представників церков та влади. У 2011 році начебто намітилася тенденція діалогу між церквами та владою, що продовжилася в 2012 році. Однак, прийняття змін до законодавства наприкінці 2012 року без урахування думки громадськості суттєво ускладнило ці стосунки.

Влада повинна забезпечувати рівні умови та можливості для всіх громадян України, незалежно від їхньої релігійної приналежності. На цьому наголосив Президент України Віктор Янукович під час зустрічі 21 березня 2012 року з керівниками Церков та релігійних організацій. У свою чергу Всеукраїнська Рада Церков і релігійних організацій (ВРЦіРО) передала звернення, в котрому Церкви та релігійні організації звернули увагу Президента на сучасні соціальні виклики⁵. У документі містилися конкретні пропозиції щодо змін до законодавства та розвитку співпраці релігійних організацій та держави.

22 червня 2012 року відповідно до наказу Міністерства культури від 22 червня 2012 року № 668 при Мінкультури започатковано діяльність Експертної ради з питань свободи совісті та діяльності релігійних організацій, що є постійним консультативно-дорадчим органом, утвореним для розгляду наукових рекомендацій, проведення фахових консультацій та вивчення проблемних питань, пов'язаних з реалізацією державної політики у сфері релігії. Згідно із Положенням основними завданнями новоствореної Експертної ради є: забезпечення здійснення змістовного моніторингу, аналізу та оцінки процесів, що відбуваються у релігійному середовищі як в Україні, так і за її межами, проведення фахових консультацій та вивчення проблемних питань, пов'язаних з реалізацією державної політики у сфері релігії, вивчення проблемних питань забезпечення в Україні свободи совісті та віросповідань, діяльності релігійних організацій, а також інші завдання, визначені Положенням.⁶

У липні 2012 року була спроба відновити роботу урядової Комісії з забезпечення прав релігійних організацій. 25 липня були внесені зміни до Постанови Кабміну щодо діяльності комісії та її складу⁷. Відповідні доручення двічі були надані Прези-

⁴ 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/>

⁵ Див. повний текст звернення тут: http://vrciro.org.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=168&Itemid=1

⁶ При Мінкультури створено Експертну раду з питань свободи совісті та діяльності релігійних організацій, http://irs.in.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=1082&Itemid=61

⁷ Див. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2008 р. № 953, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/674-2012-%D0%BF/paran2#n2>

дентом після зустрічей з Всеукраїнською Радою Церков і релігійних організацій у березні 2012 року та у квітні 2011 року. Проте за нового складу уряду — з 2010 року і до останнього часу — засідання Комісії не скликались. Її засідання постійно переносилися на невизначений час, проте воно все-таки відбулося 22 жовтня. Однак значних результатів на ній досягнути не вдалося.⁸

Ще 21 липня 2011 року Всеукраїнська Рада Церков та релігійних організацій звернулася до Президента з проханням відкласти розробку нової редакції закону про свободу совісті та релігійні організації. «За відсутності консенсусу щодо запропонованих законодавчих змін на даному етапі розробка нової редакції Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» повинна бути відкладена», — наголошено в ухваленому на засіданні зверненні. Загалом це пояснюється сталою та передбачуваною існуючою адміністративною практикою застосування закону про свободу совісті та релігійні організації, а також побоюваннями, що будь-які зміни принесуть обмеження свободи релігії, як це відбувалося у багатьох країнах на пострадянському просторі. Така позиція була підтримана й Мінкультури.

Проте така позиція представників влади та релігійних організацій не враховує міжнародні зобов'язання України по виконанню рішення Європейського суду з прав людини в справі *Свято-Михайлівська Парафія проти України*. Нагадаємо, що там йшлося про суттєві недоліки закону про релігійні організації щодо визначення підстав для відмови у реєстрації релігійної організації, чіткого визначення понять релігійна громада, релігійна організація та інших суттєвих проблемах. Також варто згадати, що до сьогодні не виконано це рішення й в частині індивідуальних заходів. До сьогодні зміни до статуту релігійної організації залишаються незареєстрованими, а церквою, що була збудована релігійною громадою, фактично керують люди, котрі захопили це приміщення у 2000 році (пункт 27 рішення Європейського суду з прав людини). Маркарчиков та члени його громади не мають права доступу до приміщення.⁹ На нашу думку, держава свідомо зтягує з реєстрацією нового статуту, оскільки це означає фактичне повернення приміщення церкви до УПЦ КП.

9 лютого 2012 року в Міністерстві культури України під головуванням Першого заступника Міністра Юрія Богуцького відбулося засідання Робочої групи з підготовки законопроектів у галузі свободи совісті. Присутні обговорили питання щодо порядку погодження релігійної діяльності, в'їзду, тимчасового перебування, працевлаштування та проживання іноземних священнослужителів на території України та оптимізацію роботи Комісії з питань забезпечення і реалізації прав релігійних організацій. На засіданні Робочої групи було також розглянуто стан виконання Указу Президента України від 12 січня 2011 року № 24/2011 «Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи», зокрема, розробки законопроекту «Про повернення культових будівель релігійним організаціям» за

⁸ Див. *Перенесено засідання урядової Комісії з забезпечення реалізації прав релігійних організацій*, 13.09.2012, http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=1111&Itemid=61; *Урядова комісія з прав релігійних організацій зібралась на перше засідання за останні три роки (ФОТО)*, http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1133&Itemid=61.

⁹ Див. більше про це, наприклад, тут: «Марні сподівання: післямова до рішення Європейського суду з прав людини у справі *Свято-Михайлівська парафія проти України*», Г. Друзенко, Релігійно-інформаційна служба України, 6 серпня 2010 року, http://risu.org.ua/ua/index/expert_thought/analytic/37011/

участю представників органів державної влади, членів Всеукраїнської ради Церков і релігійних організацій, фахівців та експертів.¹⁰

Однак 16 жовтня 2012 року несподівано парламент прийняв суперечливі зміни до закону про релігійні організації¹¹. Проти цього закону виступили численні громадські організації, правозахисники та релігійні організації¹². Але 21 листопада Президент все одно закон підписав й 12 грудня 2012 року він 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».¹³

Згідно з новою редакцією статті 13 Закону про свободу совісті «релігійна організація визнається юридичною особою з дня її державної реєстрації». Фактично цей закон закріпив реєстрацію релігійної організації у два етапи: спочатку вона повинна зареєструвати свій статут, а після цього самостійно пройти процедуру держреєстрації відповідно до Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців» в органах Державної реєстраційної служби України. Така складна реєстрація є явно невиправданою та надмірно ускладненою. У часі реєстрація на практиці триватиме близько одного року. Цікаво, що, якщо реєстраційна служба знайде якісь недоліки в статуті на другому етапі, то організації буде потрібно пройти процедуру реєстрації заново. На практиці така процедура реєстрації була давно, тепер було усунуто лише суперечності між законами. При чому це було зроблено не на користь релігійних організацій. Видається, що така процедура реєстрації може суперечити статті 9 Європейської конвенції про захист прав людини.

Нова редакція статті 29 Закону наділяє правом здійснювати державний контроль за дотриманням законодавства про свободу совісті та релігійні організації широкому колу органів влади:

- Міністерству культури України, яке є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері релігії;
- усім іншим міністерствам та державним службам, агентствам та інспекціям;
- органам прокуратури;
- місцевим державним адміністраціям (обласним та районним);
- місцевим радам (обласним, міським, сільським та селищним).

¹⁰ 9 лютого відбулося засідання Робочої групи з підготовки законопроектів у галузі свободи совісті, <http://mincult.kmu.gov.ua/mincult/uk/publish/article/272262>.

¹¹ 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>.

¹² Див. Відкритий лист громадських організацій та активістів до Президента України В. Ф. Януковича щодо необхідності вето 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, 18 травня 2012 року, http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1140%3A1&catid=50%3Azv&Itemid=78&lang=uk; Звернення глав конфесій до Президента України щодо вето закону про свободу совісті, http://vrciro.org.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=186&Itemid=1. Див. також: Громадська рада Мінкультури пропонує реєструвати релігійні організації за принципом «єдиного вікна», http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1084%3A1&catid=34%3Aua&Itemid=61&lang=uk; Всеукраїнська Рада Церков закликає державу не ускладнювати реєстраційні процедури, 18 травня 2012 року, http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1053%3A1&catid=34%3Aua&Itemid=61&lang=uk.

¹³ 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>.

При цьому Закон чітко не визначає види і форми державного контролю у цій сфері. Зазначено лише, що такий контроль повинен здійснюватися в межах компетенції відповідних органів. Таке формулювання виводить контролюючі повноваження за межі дії законів, відсилаючи до підзаконних актів, якими деталізується компетенція органів виконавчої влади. Проте чіткої відповіді про підстави, межі та способи втручання органів влади в діяльність релігійних організацій не визначено. Це не відповідає міжнародним стандартам та може мати негативні довгострокові наслідки.

Зміни у статті 30 Закону передали до повноважень Мінкультури офіційне погодження можливості зайняття проповідницькою чи іншою канонічною діяльністю, виконання релігійних обрядів іноземними священнослужителями, релігійними проповідниками, наставниками, іншими представниками зарубіжних релігійних організацій. Це додає ще більше суперечностей у нормативне регулювання діяльності в Україні іноземних священників, вчителів і студентів духовних навчальних закладів, волонтерів тощо.

Крім цього, законодавчі зміни зберігають дозвільний порядок проведення публічних мирних зібрань віруючими та релігійними організаціями (ч. 5 статті 21 Закону), що прямо суперечить статті 39 Конституції України. Нагадаємо, що органи місцевого самоврядування, посилаючись на цю норму, систематично забороняють віруючим реалізацію цього конституційного права.

Важливою негативною рисою 2012 року стало дуже активне залучення церков та релігійних організацій у парламентські вибори. Раніше їхнє залучення було менш активним. За оцінками експертів, це відбувалося у всіх регіонах країни та із залученням різних Церков. Також урізноманітнілась участь представників церков: починаючи від освячення профінансованих кандидатами різних проектів та їх відзначення церковними нагородами — до відкритої агітації у храмах і на мітингах. У багатьох випадках це було не пасивне залучення високих церковних достойників чи зловживання сакральними сюжетами, а відкрита агітація священнослужителями різних конфесій за певних кандидатів (переважно за т.зв. «самовисуванців»). І це відбувалося навіть всупереч неодноразовим звертанням керівництва Церков про заборону такої агітації.¹⁴

Достатньо позитивно оцінили ситуацію зі свободою релігій у спеціальній доповіді Державного Департаменту США¹⁵. У ній стверджується, що на законодавчому рівні релігійна свобода захищена та отримує належну повагу від уряду. «Уряд не демонструє жодних тенденцій щодо покращення чи погіршення ситуації поваги та захисту прав релігійної свободи», — зазначають у звіті. Хоча уточнюють, що влада на місцях іноді дозволяє собі ставати на сторону конкретних релігійних громад у спірних питаннях. Також залишається проблема реституції майна, яку влада поступово розв'язує, передаючи релігійним громадам комунальну власність.¹⁶

¹⁴ Бій відлунав, або чим шкодять священники-агітатори...// РІСУ, 1 листопада 2012 року, http://risu.org.ua/ua/index/editorial_column/50089/

¹⁵ «International Religious Freedom Report for 2011», Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, US Department of State, USA, <http://www.state.gov/j/drl/rls/irf/religiousfreedom/index.htm?dliid=192873>

¹⁶ Див. також більш докладно українською: *Держдепартаменті США похвалили релігійне законодавство України та розкритикували дії влади на місцях*, 3 серпня 2012, http://risu.org.ua/ua/index/all_news/ukraine_and_world/international_relations/49072/; *Відсутність незалежних судів заважає свободі віросповідання*

Хоча 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 правових інструментів боротьби із дискримінацією в країні просто не існує.

Релігійна мережа в Україні¹⁷ станом на 1 січня 2012 року представлена 55 віросповідними напрямками, в межах яких діє 36 500 релігійних організацій (35 861 релігійних організацій в минулому році), в тому числі 85 центрів та 290 управлінь, 35 013 релігійних громад (справами церкви опікується 30 880 священнослужителів), 471 монастир (чернечий послух несуть 6 769 ченців), 360 місій, 80 братств, 201 духовний навчальний заклад (навчається 1 975 слухачів), 12 899 недільних шкіл. Зростає видання церковних друкованих засобів масової інформації, нині їх кількість складає 390 одиниць.

Розподіл церковно-релігійних організацій за конфесійною ознакою свідчить про домінування в Україні православ'я, до складу якого входить 18 279 парафій (52,2% від загальної кількості релігійних осередків віруючих країни) проти 17 071 (51,6%) на 1 січня 2009 р. Водночас, простежується тенденція до зменшення їхньої питомої ваги в загальній складовій, а приріст релігійних громад є нижчим від загальнодержавного показника. Найчисельнішою серед православних церков є Українська православна церква (УПЦ МП), мережа якої становить 67,5% православних громад країни.

Станом на 1 січня 2012 року релігійні організації використовують 23 495 культових та пристосованих під молитовні будівель. Відповідно до звернень віруючих, у 2011 р. передано у власність (користування) релігійним організаціям 234 культові та пристосовані під молитовні приміщення. За допомогою органів місцевої виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та залучення позабюджетних коштів впродовж 2011 р. збудовано 300 культових споруд. Провідними релігійними організаціями впродовж року збудовано: УПЦ — 138, УГКЦ — 72, УПЦ КП — 39, Всеукраїнський Союз Церков Євангельських Християн-Баптистів (ВСО ЄХБ) — 5, Союзом церков Християн Віри Євангельської України — 6, УАПЦ — 8 культових будівель. В стадії будівництва знаходиться 2 399 культових об'єктів. Водночас релігійні організації користуються 6 791 орендованими та 971 колишніми некультовими церковними будівлями. Рівень забезпеченості релігійних організацій молитовними приміщеннями становить 66,1%, в т. ч. Закарпатська (угорська) реформатська церква забезпечена на — 93, УПЦ — 84,6, РКЦ — на 90,4, УГКЦ — 76,9, Церква Адвентистів Сьомого Дня — 64,3, ВСЦ ЄХБ — 68,5, Союз церков ХВЕ — 64,7, УПЦ КП — 64,5, УАПЦ — 59,7, іудейські організації — 48,2, мусульмани — на 26,7%. У почергове користування релігійним громадам передано 338 культових будівель.

в Україні — звіт Держдепу США, http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1103%3A1&catid=34%3Aua&Itemid=61&lang=uk

¹⁷ Див. Більш докладно Інформаційний звіт Міністерства культури України про стан і тенденції розвитку релігійної ситуації та державно-конфесійних відносин в Україні (за 2011 рік), http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1034%3A1&catid=51%3Astats&Itemid=79&lang=uk. Також див. Релігійні організації в Україні (станом на 1 січня 2012 року), <http://risu.org.ua/ua/index/resources/statistics/ukr2012/47891/>

2. СВОБОДА СПОВІДУВАТИ РЕЛІГІЮ ЧИ ВІРУВАННЯ

2.1. Створення та діяльність релігійних організацій

Зберігаються старі проблеми щодо ускладненої реєстрації релігійних організацій. У середньому реєстрація статутів таких організацій, навіть широко визнаних та відомих, може тривати від 9 до 18 місяців. При цьому 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 2012 року, й наша оцінка цілком відповідає теперішній ситуації. Окрім закріплення законодавчо подвійної реєстрації, що відбулася в грудні 2012 року.

Міністерство культури України затвердило Стандарт надання адміністративної послуги з реєстрації статуту (положення) релігійної організації та змін до нього. Відповідний Наказ від 18 квітня 2012 року № 366 пройшов державну реєстрацію у Міністерстві юстиції 22 серпня¹⁸.

Довгий час безпідставно відмовляють у реєстрації релігійним громадам саєнтологів, що фактично без реєстрації функціонують з 2002 року. У 2009–2011 роках ця громада вже скасовувала в судовому порядку відмови у реєстрації. 25 червня 2011 року КМДА повторно відмовило 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 Києва¹⁹ визнав відмову у реєстрації громади незаконною й постановив повторно розглянути подані на реєстрацію 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 суд²⁰. ВАСУ відкрив касаційне провадження у справі 19 жовтня 2012 року.

23 червня 2012 року Тернопільський окружний адміністративний суд визнав незаконними дії Тернопільської обласної державної адміністрації щодо відсутності відповіді щодо реєстрації статуту релігійної організації «Християнська релігійна грома-

¹⁸ Доступний тут: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1415-12>

¹⁹ Рішення суду доступне тут: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/22117601>

²⁰ Рішення суду доступне тут: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/26347497>

да «Тернопільська Церква Ісуса Христа» та зобов'язав повторно розглянути ці документи й винести передбачене законом рішення.²¹

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. Незважаючи 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 неможливо 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 у порядку, передбаченому Наказом Державної податкової адміністрації «Про затвердження Положення про Реєстр неприбуткових установ та організацій» від 24 січня 2011 року № 37.

Органи ДПСУ за формальними, часто надуманими, підставами відмовляють релігійним організаціям у наданні неприбуткового статусу та включенні до Реєстру неприбуткових установ та організацій.

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, що базуються на дискримінації, нетолерантності або свавільному тлумаченні законодавства.

Протягом 2012 року тривала розробка закону про свободу мирних зібрань, що готувався до другого читання в парламенті. Однак, його розробники визначили, що дія цього закону не поширюється на релігійні організації. При цьому у перехідних положеннях передбачено зміни до закону про свободу совісті та релігійні організації щодо скасування дозвільного порядку проведення мирних зібрань для релігійних організацій та проведення їх у загальному порядку. Ці зміни у разі прийняття будуть суттєвим прогресом у цьому питанні.

²¹ Рішення суду доступне тут: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25578557>

1 серпня 2012 року Дзержинський районний суд міста Харкова визнав винними чотирьох осіб у вчиненні адміністративного правопорушення за ст. 185-1 Кодексу про адміністративні правопорушення (порушення порядку проведення мирних зібрань)²². При розгляді матеріалів справи в судовому засіданні вину у скоєнні адміністративного правопорушення вони не визнали, пояснили, що 20 липня 2012 року в «Саржином яру» грали на індійських музикальних інструментах та оспівали ім'я Бога, також вони вказали, що заявку на участь вони подавали, але підійшли працівники міліції й сказали, що вони не мають на це право та склали протокол. Суд вказав у рішенні, що в діях осіб вбачається склад правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 185-1 КУпАП, оскільки, як вбачається з матеріалів справи, хоча організаторами 16.07.2012 року було подано повідомлення про проведення релігійних заходів з оспівуванням святих імен, але без отримання дозволу на проведення цього заходу та не за десять днів, як це передбачає Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації», таким чином, суддя кваліфікує дії правопорушника за ч. 1 ст. 185-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Однак суд обмежився усним зауваженням й закриттям провадження по справі. Наскільки відомо, ці рішення не оскаржувалися в апеляційному порядку.

30 травня 2012 року Церкві Благодаті, котра входить до Всеукраїнського союзу об'єднань євангельських християн-баптистів, Сумський виконавчий комітет заборонив проводити дитячі розважально-просвітницької заходи «Веселий майданчик». Спроби таки провести захід для дітей призвели до конфлікту між баптистами з одного боку та священником, активістами УПЦ (МП) і чиновниками — з іншого. Баптисти наголошували, що згідно зі статтею 23 Закону «Про свободу совісті та релігійні організації» мають право проводити культурно-освітню діяльність і без дозволу. Їхні опоненти стверджують, що вони порушили заборону виконавчого комітету, а дії волонтерів не що інше, як вербовка дітей до релігійної організації.²³

19 липня 2012 року Зарічний районний суд м. Суми за позовом Релігійної громади Свідків Ієгови «Суми-Південне» до виконавчого комітету Сумської міської ради визнав незаконним і скасував рішення виконкому щодо відмови у наданні дозволу на проведення релігійною громадою публічних богослужінь 20, 21, 22 липня 2012 року на стадіоні «Ювілейний» за адресою м. Суми, вул. Гагаріна, 9. Суд у своєму рішенні із посиланням на практику Європейського суду з прав людини зазначив, що виконком не навів у своєму рішенні жодних доказів для обґрунтування правомірності прийнятого рішення.²⁴

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 ор-

²² Див. судові рішення тут: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25524537>, <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25524364>, <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25524340>, <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25547748>

²³ У Сумах чиновники та активісти УПЦ (МП) завадили баптистам проводити дитяче свято// РІСУ, http://risu.org.ua/ua/index/all_news/community/freedom_of_conscience/48275/.

²⁴ Див. рішення суду тут: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25378206>

ганізації 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 їхня реєстрація не є обов'язковою) та дозволом органів державної влади в справах релігій. Відсутність дозволу тягне за собою адміністративну відповідальність для іноземців (штраф), а для релігійних організацій — попередження і в подальшому можливий примусовий розпуск.

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 два роки.

Міністерство культури України у неофіційному порядку запровадило практику *30-денного терміну* розгляду звернень релігійних організацій про надання погодження релігійної діяльності в Україні релігійних діячів-іноземців.

Таке довготривале оформлення погодження для релігійної діяльності іноземців перешкоджає реалізації права громадян на свободу віросповідання та ускладнює міжнародні зв'язки та контакти релігійних організацій, гарантовані статтею 24 Закону «Про свободу совісті та релігійні організації».

Міністерство культури також запровадило практику *двоетапного погодження* релігійної діяльності в Україні іноземців, що приїждять в країну на тривалий час, мотивуючи це виконанням ч. 6 статті 4 та ч. 6 статті 5 Закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». На практиці це відбувається таким чином:

1) спочатку від релігійної організації, що запрошує іноземця, посадові особи Мінкультури вимагають надати заяву про *погодження оформлення візи типу «Д»* (яка видається на 45 днів виключно для оформлення посвідки на тимчасове перебування в Україні) із додаванням копії паспорта іноземця;

2) пізніше — після прибуття іноземця в Україну — посадові особи Мінкультури спонукають релігійні організації повторно звертатись із заявою про *погодження отримання посвідки на тимчасове проживання в Україні*, до якої має бути додана копія паспорта іноземця з вклеєною візою типу «Д» та відміткою про в'їзд до України.

Варто відзначити, що вимога щодо подвійного погодження релігійної діяльності в Україні іноземців прямо не передбачена Законом «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Проте така процедура була запроваджена Міністерством культури, на яке покладено функції державного органу у справах релігій.

Відтак, погодження релігійної діяльності іноземців та осіб без громадянства, передбачене частиною 4 статті 24 Закону «Про свободу совісті та релігійні організації» з волі Міністерства культури перетворилось на бюрократизовану складну процедуру, яка свідчить про суттєве погіршення адміністративної практики в цій сфері, що обмежує право іноземних громадян та осіб без громадянства на релігійну діяльність

в Україні. При цьому міжнародні контакти релігійні організації України з одновірцями з-за кордону суттєво ускладнились. Як не парадоксально, саме на Мінкультури покладено обов'язок сприяти релігійним організаціям у міжнародних релігійних рухах та ділових контактах відповідно до статті 30 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» та Положення про Міністерство культури.

Пункт 10 Порядку оформлення, виготовлення і видачі посвідки на постійне проживання та посвідки на тимчасове проживання, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 березня 2012 року № 251, встановлює термін дії посвідок на тимчасове проживання в Україні лише на 1 рік, що вимагає від іноземців, в тому числі релігійних діячів, щорічно переоформляти пакет документів для продовження терміну дії такої посвідки.

Така новація звужує обсяг прав для релігійних діячів-іноземців, які раніше мали можливість оформлювати посвідки на тимчасове проживання в Україні на термін до 3 років відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2009 року № 811.

Унаслідок такої політики зменшилась кількість запрошених релігійними організаціями іноземних священнослужителів. У 2011 році Україну відвідало 6176 іноземних громадян (у 2010 р. — 6930). Держкомнацрелігій, а згодом Мінкультури було надано офіційні погодження для 2272 іноземних громадян (у 2010 р. державним органом у справах релігій надано погодження 2675 іноземним громадянам на релігійну та іншу канонічну діяльність). Структурними підрозділами держадміністрацій у сфері релігії засвідчено запрошення для 3904 іноземних священнослужителів (у 2010 р. — 4255), Серед прибулих 2263 (2249) громадян США, Ізраїлю — 1181 (1385), Польщі 784 (925), країн Азії — 276 (358), Африки 191 (269), ФРН — 191 (197), Туреччини 172 (136), інших країн 578 (825).²⁵

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

²⁵ Див. Більш докладно Інформаційний звіт Міністерства культури України про стан і тенденції розвитку релігійної ситуації та державно-конфесійних відносин в Україні (за 2011 рік), http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1034%3A1&catid=51%3Astats&Itemid=79&lang=uk.

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 правостановлюючих документів. При цьому органи влади ніяк не реагували на такі протизаконні дії.

У березні 2012 року сто відомих українців Криму закликали Президента України Віктора Януковича захистити українське населення півострова від релігійної дискримінації. Архієпископ Сімферопольський і Кримський Української православної церкви Київського патріархату владика Климент казав, що для нього і для вірян стало справжнім шоком повідомлення про відмову Сімферопольської міськради виділити земельну ділянку для зведення у Сімферополі Кафедрального храму Христа-Спасителя, про що було ухвалено рішення 16 лютого 2012 року. За його словами, 2008 року депутати дали дозвіл на вибір земельної ділянки. Упродовж кількох років Єпархіальне Управління виготовило технічно-проектну документацію і проект собору, на що, каже архієпископ, витрачені значні кошти. Зрештою, в лютому 2010 року представники церкви нарешті отримали Акт вибору земельної ділянки та погодження відповідної документації зі всіма інстанціями і органами влади згідно з чинним законодавством України.²⁶ Лише 3 липня 2012 року для будівництва Храму Христа Спасителя міська влада виділила приблизно 0,49 га. Таким чином, за 15 років ця церква вперше отримала земельну ділянку для будівництва культової споруди в Криму.²⁷

У липні 2012 року Синод УПЦ КП звернувся до Віктора Януковича втрутитися у ситуацію, що склалася в Донецькій області, у зв'язку з упередженим ставленням багатьох представників місцевої влади до Київського Патріархату. Єпископат нагадав, що вже другий рік поспіль тривають спроби незаконно відібрати у громади Вознесенський храм у с. Кам'янка Тельманівського району Донецької області. Попри рішення Вищого адміністративного суду України в 2011 році, яким було визнано законність розпорядження голови Донецької ОДА від 1996 р. про передачу фактично напівзруйнованого храму громаді Київського Патріархату, за гласної і негласної підтримки чиновників в порушення закону був повторно ініційований судовий розгляд того самого питання, яке намагаються вирішити на користь прихильників Московського Патріархату. 17 липня 2012 року Донецький окружний адміністративний суд повторно розглянув цю справу й відібрав храм у громади.²⁸ 13 вересня 2012 року Донецький апеляційний адміністративний суд відхилив апеляцію громади на рі-

²⁶ *Українці Криму протестують проти релігійної дискримінації*// Радіо Свобода, 9 березня 2012 року, <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24510699.html>.

²⁷ *Київський патріархат отримав у Криму землю під храм*// ВВС Україна, 3 липня, 2012 р., http://www.bbc.co.uk/ukrainian/entertainment/2012/07/120703_church_orthodox_crimea_ko.shtml.

²⁸ Рішення суду доступне тут: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25365569>.

шення щодо відібрання храму.²⁹ При цьому ще у березні 2012 року, незважаючи на рішення Вищого адміністративного суду, що залишив храм громаді, місцева влада запропонувала почергове богослужіння в храмі спільно із громадою УПЦ МП.³⁰ Синод УПЦ КП скаржився також, що з 2010 року багато меценатів, які підтримували будинок, перестали це робити, мотивуючи свою відмову небажанням «мати проблеми з владою через підтримку Київського Патріархату». «Ці факти — лише мала частина проблем, з якими практично щодня стикається Донецька єпархія УПЦ Київського Патріархату, її духовенство та віруючі через упереджене ставлення до себе багатьох представників місцевої влади у Донецькій області. Таке упереджене ставлення до УПЦ Київського Патріархату відбувається на фоні систематичного і повномасштабного сприяння з боку влади діяльності Московського Патріархату на Донбасі. Цим самим грубо порушується конституційний принцип рівності всіх конфесій перед законом і рівного ставлення держави до різних Церков», — йдеться у зверненні УПЦ КП.³¹

2012 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. «Передавати католикам Севастополя історичну споруду в центрі міста немає підстав, оскільки католицизм завжди був зброєю проти православ'я», — таку заяву з трибуни Севастопольської міськради зробив член фракції «Комуністи Севастополя» Артем Мальцев. Як повідомляють у римо-католицькій громаді, їм вже пропонували викупити це приміщення або збудувати нове. 8 квітня 2012 року більше сотні Севастопольських католиків вийшли на святкове Пасхальне Богослужіння перед приміщенням костелу.³²

4. 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.³³

²⁹ Рішення суду доступне тут: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/26063762>

³⁰ Конфліктом навколо Свято-Вознесенського храму зацікавилася Донецька ОДА // РІСУ, 6 березня 2012 року, http://risu.org.ua/ua/index/all_news/community/land_and_property_problems/47156/

³¹ Див. більше: *Звернення Священного Синоду Української Православної Церкви Київського Патріархату з приводу порушення прав віруючих на Донеччині* // РІСУ, http://risu.org.ua/ua/index/resources/church_doc/uoskr_doc/49002/; *УПЦ КП поскаржилася Януковичу на його земляків*, РІСУ, http://risu.org.ua/ua/index/all_news/state/church_state_relations/49003/

³² *Севастопольські католики провели Великоднє Богослужіння перед будівлею так і не поверненого їм костелу* // РІСУ, http://risu.org.ua/ua/index/all_news/community/land_and_property_problems/47701/

³³ 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>

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. 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.

4. Скасувати процедуру офіційного погодження діяльності іноземців щодо проповідання 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 скоротити строк погодження діяльності іноземців, оскільки встановлені ці процедури суперечать чинному законодавству.

5. 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.

6. 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, зокрема, у разі виявлення фактів підприємницької діяльності.

VIII. СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ

1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Основними викликами для свободи поглядів, слова інформації та засобів масової інформації (ЗМІ) у 2012 році стали законодавчі ініціативи народних обранців, виборча кампанія, встановлення остаточної монополії за телевізійним простором на місцевому рівні та тиск на незалежні ЗМІ з боку податкових органів та прокуратури. За словами експертів, відсутність медіа-ринку в Україні та, відповідно, залежність журналістів від власників ЗМІ, також негативно сприяє на свободу ЗМІ в Україні. Збереглися й інші негативні тенденції, які мали місце у 2011 році — перешкоджання журналістам виконувати свої професійні обов'язки, поширення самоцензури, конфлікти навколо перерозподілу ринку мовлення тощо.

2. СВОБОДА СЛОВА ТА ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ

У 2012 р. Верховна Рада України не спрямувала свою діяльність на встановлення більших законодавчих гарантій щодо свободи вираження поглядів та свободи діяльності ЗМІ, зокрема, не зрушилось з мертвої точки питання ухвалення законопроекту про суспільне телерадіомовлення, про захист професійної діяльності журналістів тощо. Поразкою завершилася також спроба шляхом ухвалення відповідного закону припинити діяльність Національної експертної комісії з питань захисту суспільної моралі, діяльність якої сама по собі є порушенням ст. 34 Конституції України. Більш того, небезпеку для свободи вираження поглядів створили законодавчі ініціативи Верховної Ради України. Мова йде, зокрема, про спроби ухвалити Верховною Радою України:

1) проект Закону про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо посилення відповідальності за посягання на честь, гідність та ділову репутацію людини від 19.07.2012 № 11013;

2) проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів (щодо захисту прав дітей на безпечний інформаційний простір) від 20.06.2011 № 8711;

3) проект Закону про заборону спрямованої на дітей пропаганди гомосексуалізму від 30.03.2012 № 10290.

Прийняття законопроекту про встановлення кримінальної відповідальності за наклеп, могло б за оцінкою експертів стати серйозним випробуванням для свобо-

¹ Підготовлено Оксаною Нестеренко, експертом ХПГ з питань свободи вираження поглядів.

ди висловлювань в Україні, адже це спричинило б переслідування саме незалежних журналістів, що викривали зловживання з боку влади, та, як наслідок, посилення самоцензури. Наразі завдяки солідарності громадянського суспільства та медіа середовища вдалося домогтися, щоб Верховна Рада України відмовилася від ухвалення відповідного закону. Не менш загрозливими для свободи висловлювань стали законопроекти № 8711 та № 10290. Проте, якщо законопроект № 10290 був відкликаний, то законопроект № 8711 було ухвалено, не зважаючи на колективні звернення з боку громадянського суспільства та міжнародних експертів з вимогою відмовитися від його ухвалення.

Єдиною позитивною подією 2012 р. у законотворчій діяльності Верховної Ради України в сфері регулювання ЗМІ стала робота над новою редакцією Закону України «Про телебачення і радіомовлення»², що повинен створити більше гарантій для аудіовізуальних ЗМІ та шляхом запровадження аукціону зробити процес отримання ліцензії на канали мовлення більш прозорим та відповідно менш корумпованим.

3. ПРАВА ЖУРНАЛІСТІВ І ЗМІ

Інститут масової інформації у 2012 р. зафіксував 65 випадків застосування фізичної сили до журналістів під час виконання ними професійних обов'язків³, що на 40 випадків (приблизно в два з половиною рази) більше, ніж було зафіксовано «Репортерами без кордонів» в Україні у 2011 р.⁴, з них 33 напади, як відзначає ІМІ, були скоєні саме за політичними мотивами⁵. Згідно з дослідженнями Інституту масової інформації найбільший сплеск порушень відбувався під час виборчої кампанії. Одним із основних мотивів нападів на журналістів також залишається висвітлення тем, що викривають корупцію та махінації. Для прикладу, 26 вересня 2012 р. на журналіста телевізійної програми «Гроші» Дмитра Волкова, коли він повертався з роботи додому, було скоєно напад. Оскільки, за словами журналіста, один із нападаючих вигукнув слова «полізеш у цю тему — відірвемо голову»⁶, є всі підстави стверджувати, що напад було скоєно саме у зв'язку з професійною діяльністю журналіста, зокрема, із розслідуванням земельних питань на Київщині. Інший приклад — це побиття журналістів «Дорожнього контролю», під час зйомки ними про незаконні дії приватної стоянки⁷.

² Перший текст нової редакції Закону про телебачення <http://www.telekritika.ua/official-documents/2012-12-03/77171>

³ Чулівська І. 65 разів побили журналістів у 2012 році. <http://imi.org.ua/content/65-raziv-pobili-zhurnalistiv-u-2012-rotsi>

⁴ Цит. За Якубець Н. Биті, але консолідовані <http://www.telekritika.ua/expert/2012-01-06/68492>

⁵ Чулівська І. 65 разів побили журналістів у 2012 році. <http://imi.org.ua/content/65-raziv-pobili-zhurnalistiv-u-2012-rotsi>

⁶ Баркар Д. Журналістів знову б'ють, а незалежні ЗМІ викидають з медіа ринку <http://radiosvoboda.org/content/article/24722200.html>

⁷ «Братки ДАІ» побили журналіста під час зйомки? <http://www.pravda.com.ua/news/2012/11/27/6978261/>

Перевірки податковою інспекцією та прокуратурою стали іншим інструментом, що активно використовувався з метою придушити ЗМІ, які, не зважаючи на всі несприятливі умови, все ще зберігають свою незалежність від влади. Одним із фактів, що набув найбільшого резонансу, стала справа ТВІ. Тиск, який ТВІ відчувала протягом 2011 року продовжився у минулому році, змінився лише інструмент, а саме, головним інструментом спроб припинити діяльність ТВІ стали перевірки одна за одною з боку податкових органів з порушенням норм податкового законодавства. Про тиск після проведення Всесвітнього газетного конгресу та Всесвітнього форуму редакторів у Києві заявило також друковане видання «Український тиждень». Втім, на відміну від історії з ТВІ тиск здійснювався шляхом блокування його доступу до читачів⁸.

Про небезпеку запровадження внутрішньої цензури в одному із найбільш авторитетних інформаційних агентств України — УНІАН — заявив журналістський Рух «Стоп цензурі!». Зокрема, мова йде про те, що керівництво агентства УНІАН встановило заборону щодо розміщування на сайті УНІАН прізвищ Віктора Януковича, Миколи Азарова та Володимира Литвина у негативному контексті та зобов'язало редакторів сайту узгоджувати з керівництвом всі новини з цими прізвищами. Новину під назвою «На Банковій — пікет: Януковичу принесли черевик з ялинкою», яка з'явилась на сайті агентства 26 жовтня, було негайно видалено. Після чого двом редакторам сайту — Любові Жаловазі та Валентині Романенко — було повідомлено, що вони будуть оштрафовані на 200 грн. кожна за згадування прізвища Президента в негативному контексті⁹. Про цензуру висловлювалися й журналісти телевізійних каналів, особливо, новин.

У цілому, дослідження ситуації із забезпеченням свободи ЗМІ та прав журналістів у 2012 р. в Україні демонструє такі тенденції:

1. Кількість порушень прав журналістів свідчить про відсутність за останні десять років прогресу й навіть наявність серйозного регресу в сфері забезпечення прав журналістів в Україні, та демонструє небезпечні тенденції до згортання демократії в Україні. Це означає, що в країні не відбулися реальні законодавчі реформи, спрямовані на посилення гарантій забезпечення свободи слова й, зокрема, гарантування прав журналістської діяльності, відсутність незалежної судової влади, як надійної гарантії свободи слова та захисту прав журналістів;

2. Взаємопов'язаність таких явищ, як порушення прав журналістів та політична ситуація в країні. Іншими словами, зменшення порушень прав журналістів в Україні прямо пропорційно рівню поваги до свободи ЗМІ із боку політичної сили, яка знаходиться при владі, тобто, в Україні погляди домінуючої політичної сили мають більший вплив на всі сфери суспільного життя, ніж право, яке є традиційним інструментом регулювання всіх суспільних відносин в країнах усталених демократій;

3. Незважаючи на всі песимістичні прогнози відносно того, що українські ЗМІ перестали бути «вартовими псами демократії», наявні результати свідчать, що ук-

⁸ «Український тиждень» заявляє про тиск після проведення Всесвітнього газетного конгресу <http://www.telekritika.ua/news/2012-09-27/75432>

⁹ «Стоп цензурі!» заявляє про системну цензуру в Україні на прикладі УНІАН http://www.telekritika.ua/news_cenzura/2012-10-29/76336

раїнські журналісти продовжують відігравати значну роль в соціальному житті, викривати корупційні діяння та зловживання з боку влади, висвітлювати незручні питання для можновладців, більш того, публіка прислухається до їх точки зору, адже лише сильному опоненту намагаються «закрити рота». Підтвердженням цього є те, що найбільше порушень прав журналістів відбувається саме під час виборчих кампаній;

4. На жаль й досі ст. 15 Конституції України залишається гарними словами, які за останні 10 років, так і не стали повною мірою частиною культури комунікації між прихильниками різних точок зору в українському суспільстві. Про це, зокрема, свідчить невміння представників влади сприймання критику на свою адресу.

4. СВОБОДА СЛОВА ТА ЗМІ ПІД ЧАС ВИБОРЧОЇ КАМПАНІЇ

Вибори 2012 року стали випробуванням для ЗМІ ще до початку виборчих перегонів, незалежні телерадіокомпанії, журналісти комунальних ЗМІ, редактори, що проявляли професіоналізм, повною мірою відчули на собі тиск. Так, за період виборчої кампанії Інститут масової інформації зафіксував зростання порушень прав журналістів. За період з 30 липня по 31 жовтня експерти Інституту масової інформації виявили 185 випадків порушень, з них 115 були безпосередньо пов'язані з парламентськими виборами та/або здійснювалися кандидатами в депутати¹⁰. Найпоширенішим порушенням за цей період експерти назвали перешкоджання журналістам виконувати професійні обов'язки — 98 випадків. На другому місці стоїть побиття журналістів — 37 випадків, і на третьому — 32 судові позови проти ЗМІ¹¹.

Одним із найбільш поширених способів тиску на журналістів та засоби масової інформації під час цієї передвиборчої кампанії стали позови проти ЗМІ з вимогою заборонити діяльність останніх на період передвиборчих перегонів. Зокрема, через позови кандидатів у народні депутати суд заборонив вихід газет «Особистий погляд»¹², «Молодогвардеец»¹³, «Наш вибір» до завершення виборчого процесу. Іншим прикладом є одразу п'ять позовів від одного кандидата в народні депутати проти декількох ЗМІ, втім, усі судові справи він програв.

Іншим прикладом використання судової влади як інструменту для тиску на журналістів став позов кандидата в народні депутати (на цей час народний депутат) Юлія Іоффе до редактора газети «Третій сектор» Олексія Светікова про захист честі і гідності, і стягнення моральної шкоди. Іоффе вважає, що відповідач, який висловив в роз-

¹⁰ Вибори 2012: за три місяці — 185 випадків порушень прав журналістів <http://imi.org.ua/content/vibori-2012-za-tri-misyatsi-185-vipadkiv-porushen-prav-zhurnalistiv-0>

¹¹ Вибори 2012: за три місяці — 185 випадків порушень прав журналістів <http://imi.org.ua/content/vibori-2012-za-tri-misyatsi-185-vipadkiv-porushen-prav-zhurnalistiv-0>

¹² Через позов депутата суд зупинив випуск газети «Особистий погляд» до завершення виборів <http://vybory.mediasapiens.ua/2012/08/31/chez-pozov-deputata-sud-zupyniv-vypusk-hazety-osobystyj-pohlyad-do-zavershennya-vyboriv/>

¹³ Кандидату від ПР вдалося заборонити через суд випуск «Молодогвардейца» <http://imi.org.ua>

міщеному на сайті ВГО «Комітет виборців України» матеріалі «І знову мажоритарка» думку про те, що Юлій Іоффе відноситься до політичної групи Фірташа-Львовочкіна, тим самим дискредитував його і завдав морального збитку на суму мільйон гривень. За оцінкою Ради Харківської правозахисної групи «явна непропорційність вимоги щодо моральної шкоди викликає побоювання, що насправді позов подано не з метою захисту честі і гідності, а для «виправлення» критичної позиції відповідача на більш лояльну. Цей потужний інструмент тиску на людей, що висловлюють незалежні погляди, широко використовувався в Україні в другій половині дев'яностих років. Позов народного депутата з фракції Партії регіонів Юлія Іоффе до Олексія Светікова може свідчити про те, що в Україні збільшується тиск на суспільство, метою якого є обмеження свободи висловлювань»¹⁴.

5. ОБМЕЖЕННЯ СВОБОДИ ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ ЧЕРЕЗ ЗАХИСТ СУСПІЛЬНОЇ МОРАЛІ

Першою подією у 2012 р., яка засвідчила відсутність розуміння в українському суспільстві цінності свободи висловлювання, зокрема, в мистецтві стало закриття виставки «Українське тіло» у Центрі візуальної культури при Києво-Могилянській академії, яке було сприйнято мистецьким середовищем як прояв цензури, у той час, як керівництво академії побачило в мистецьких творах «пропаганду порнографії»¹⁵. Втім, прояви тиску на свободу слова через захист суспільної моралі був менш очевидним, як і діяльність Національної експертної комісії України з питань захисту суспільної моралі у 2012 р., ніж роком раніше. Основним скандалом за її участю стала заява комісії про необхідність перевірити, чи несуть мультфільми «Маша і Ведмідь», «Попелюшка», «Красуня і чудовисько», «Король лев», «Книга джунглів», «Самбо», «101 далматинець», «Піннокіо», «Шрек», «Лунтик», «Телепузики», «Покемони», «Сімпсони» та інші загрозу дітям, оскільки створення безпечного інформаційного простору для дітей є надзвичайно важливим для Національної комісії з питань моральності¹⁶. Втім, далі гучних заяв та звернень на офіційному сайті справа не пішла, хоча сам факт існування Національної експертної комісії України з питань захисту суспільної моралі продовжує залишатися серйозною загрозою для свободи висловлювання в Україні.

Іншим об'єктом, який привернув увагу Національної експертної комісії України з питань захисту суспільної моралі у 2012 р. стали комп'ютерні ігри Manhunt II, Mortal Combat, God of War III, які на думку останньої через порушення вимог Закону України «Про захист суспільної моралі» повинні бути заборонені.

¹⁴ Щодо позову народного депутата України Юлія Іоффе до правозахисника і журналіста Олексія Светікова <http://www.khpg.org/index.php?id=1355779266>

¹⁵ Каплюк К. «Українське тіло» закрили на ключ <http://www.dw.de/українське-тіло-закрили-на-ключ/a-15745037>

¹⁶ Рішення № 2 від 06 вересня 2012 року // <http://www.moral.gov.ua/solutions/372>

6. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Вилучити словосполучення «інформаційної безпеки» з частини першої ст. 17 Конституції України.

2. Внести зміни до виборчого законодавства України в частині регулювання діяльності засобів масової інформації під час виборчого процесу.

3. Декриміналізувати діяння, передбачені ст. ст. 301, 338 Кримінального кодексу України. Зазначені статті Кримінального кодексу України передбачають кримінальну відповідальність за «наругу над державними символами України» (ст. 301) та «розповсюдження предметів, зображень, творів порнографічного характеру» (ст. 338).

4. Скасувати Закон України «Про захист суспільної моралі». Ліквідувати Національну експертну комісію України з питань захисту суспільної моралі.

5. Внести зміни до Закону України «Про телебачення та радіомовлення», відповідно до яких замінити відкриті конкурси на відкриті аукціони для отримання ліцензії на мовлення, пов'язане з використанням радіочастотного ресурсу, а також мовлення на вільних каналах багатоканальних мереж.

6. Прийняти Закон «Про роздержавлення засобів масової інформації в Україні», в якому передбачити програму реформування державних та комунальних ЗМІ через зміну їхньої системи управління та фінансування відповідно до рекомендацій Ради Європи та ОБСЄ.

7. Скасувати закони «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» та «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів»; при цьому передбачити скасування окремих пільг журналістам державних ЗМІ та прирівняти їх у правах із журналістами недержавних ЗМІ.

8. Розробити проект закону про права журналістів, використовуючи напрацювання, здійснені Держкомтелерадіо, та проект закону № 9175 від 27 лютого 2006 року «Про захист професійної діяльності журналістів». Ця проблема є достатньо суттєвою на практиці, оскільки, наприклад, права журналістів, які працюють в телерадіоорганізаціях, законодавством взагалі не визначені.

9. Скасувати процедуру дозвільної реєстрації друкованих засобів масової інформації, що не узгоджується із вимогами статті 10 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

10. Внести зміни до законодавства щодо можливості визначення справжнього власника ЗМІ, особливо телеканалів і радіостанцій, а також перехресного володіння друкованими, електронними та іншими ЗМІ, для впровадження ефективного контролю за концентрацією ЗМІ в руках одного власника чи його родини, антимонопольних обмежень на інформаційному ринку відповідно до рекомендацій Ради Європи (наприклад, Рекомендації № R (94) 13), ОБСЄ та Європейського Союзу, а також впровадження необхідних процедур щодо покарання порушників законодавства про концентрацію ЗМІ.

11. Забезпечити швидке та прозоре розслідування всіх заяв щодо випадків насильства та смерті журналістів, а також випадків перешкоджання журналістській діяльності.

12. Посилити контроль за використанням коштів Державним комітетом телебачення і радіомовлення через численні зловживання цим органом влади. Зокрема, зробити прозорою систему замовлення створення телерадіопрограм, книговидання та інших послуг за державні кошти. Під час розгляду проекту змін до Конституції України передати повноваження цього органу Національній Раді з питань телебачення і радіомовлення, а потім його ліквідувати.

13. Внести зміни до Закону про телебачення та радіомовлення з метою приведення його у відповідність до стандартів Ради Європи, ОБСЄ та Європейського Союзу, а також нещодавно ратифікованої парламентом Європейської конвенції про транс-кордонне телебачення.

ІХ. ПРАВО НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

Аналіз стану забезпечення права на доступ до публічної інформації у 2012 році свідчить про відсутність будь-яких зрушень у бік більшої інформаційної відкритості української влади, зокрема, всі негативні тенденції в сфері дотримання цього права, які були означені у доповіді за 2011 рік (див. Доповідь правозахисних організацій. Права людини в Україні — 2011 р.) спостерігалися й протягом 2012 року.

Хронологічно першою подією 2012 р., яка продемонструвала неготовність до прийняття парадигми відкритості стало Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України» від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012². Іншим сигналом, що українська влада внутрішньо не готова до більшої відкритості, не зважаючи на всі декларації та заяви з боку вищих посадових осіб держави стали відмови надавати текст присяги Президента України Апаратом Верховної Ради України та Секретаріатом Конституційного Суду України. Цікаво, що причини у них були різні: якщо апарат Верховної Ради України послався на те, що відповідний документ містить персональні дані про особу, а саме підпис Президента України, то Секретаріат КСУ пояснив свою відмову тим, що ця інформація є службовою³. При цьому, ані апарат Верховної Ради України, ані Секретаріат Конституційного Суду України не зупинив той факт, що присяга Президента України, є безумовно, публічною подією, й, відповідно, текст документу, що був вже раніше оприлюднений, є інформацією відкритою. Та й взагалі не треба наводити багато аргументів, щоб зрозуміти, що ця інформація є суспільно значущою та з огляду на ч. 2 ст. 6 та ст. 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації» вона не може бути віднесена до службової інформації. Не менш дивним видається й аргумент, що підпис Президента України є персональними даними з обмеженим доступом, а тому й не може бути наданий. Адже за такою логікою жоден документ жодного органу влади не може бути наданий, бо він містить підпис відповідної посадової особи та навіть, якщо погодитися з логікою Апарату Верховної Ради України, все одно, відповідно до ч. 7 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» доступ обмежується до інформації, а не документу. Отже, за таких обставин Апарат Верховної Ради України повинен був закреслити підпис Президента, якщо вони вважають, що це є конфіденційна інформація, та надати цей документ. Втім, якщо казати серйозно, така ситуація свідчить про відсутність прагнення до інформаційної відкритості вищих органів державної влади України, а отже, ставить знак питання щодо існування реальної демократії в Україні.

¹ Підготовлено Оксаною Нестеренко, експертом ХПГ з питань свободи вираження поглядів.

² Див. коментар В. Речицького до цього Рішення: <http://www.khpg.org/index.php?id=1328294578>

³ Лещенко С. Секретний підпис Януковича//http://www.pravda.com.ua/articles/2012/07/20/6969203/view_print

У свою чергу Верховна Рада України так і не ухвалила очікувані зміни до інших законів з метою приведення їх у відповідність до Закону України «Про доступ до публічної інформації», а зміни, що були внесені, як от до Закону України «Про захист персональних даних», не усунули існуючих колізій, що, безумовно, не сприяє дотриманню права на доступ до інформації. Зокрема, у Законі України «Про захист персональних даних» наявна норма ч. 2 ст. 5 про те, що «персональні дані, крім знеособлених персональних даних, за режимом доступу є інформацією з обмеженим доступом». У цій нормі відсутнє застереження: *окрім випадків передбачених ч. 5 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» та інших випадків, якщо інформація є суспільно необхідною*. Також відсутнє положення, що *«інформація про особу пов'язана з виконанням покладених на нею професійних обов'язків, зокрема, дипломи про освіту, сертифікати та інші документи, що засвідчують її кваліфікаційний рівень, матеріали із особових справ, які стосуються або пов'язані з виконанням службових обов'язків (відрадження, премії, догани та ін) тощо не є інформацією з обмеженим доступом*». Це створює, колізію між нормами закону в сфері доступу до інформації та захистом персональних даних та є формальним приводом для розпорядників інформації та суддів відмовляти у наданні інформації в сфері розпорядження бюджетними коштами, державним та комунальним майном, особливо земельних ділянок, що в кінцевому рахунку негативним чином впливає на прозорість діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Для прикладу, кожна друга відмова у наданні інформації про передачу земельних ділянок у розпорядження приватних осіб обґрунтовується органами місцевого самоврядування тим, що ця інформація відноситься до інформації про особу та є персональними даними. Хоча в ч. 5 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» є пряма вказівка, що *«не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умов отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно*».

Загалом, «спекуляція» на захисті права на приватність була однією із основних підстав у неправомірному обмеженні доступу до інформації у 2012 р. та свідчить про проблему відсутності розуміння посадовими особами концепції приватності як такої, адже, головна мета захисту права на приватність, гарантованого ст. 32 Конституції України, є захист саме приватного життя, яке дійсно повинно бути захищено від пильних поглядів сторонніх осіб (за виключенням публічних осіб, чи коли інформація, яка розповсюджується, є суспільно необхідною), але в той самий час професійне життя, а особливо професійні обов'язки посадових та службових осіб, їх кваліфікація, а також документи, що її підтверджують, аж ніяк не може вважатися конфіденційною інформацією про особу, доступ до якої може бути обмежений. Втім, не зважаючи на це, наявність ч. 2 ст. 5 Закону України «Про захист персональних даних» є достатнім аргументом для відмови у наданні інформації про сертифікати, які підтверджують кваліфікацію особи. Для прикладу, Шевченківський районний суд м. Запоріжжя відмовив у наданні копії сертифіката про проходження секретарем судового засідання Петровим С. В. навчання за темою «Технічне фіксування судового процесу», обґрунтовуючи це тим, що ця інформація є конфіденційною інформацією (персональними

даними). Саме тому приведення Закону України «Про захист персональних даних» у відповідність до Закону України «Про доступ до публічної інформації» є одним із нагальних питань, яке є важливим для покращення стану забезпечення права на доступ до інформації.

Іншим прикладом неузгодження положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» та норм Закону України «Про інформацію», яке не було усунуте у 2012 р., є ч. 2 ст. 16 Закону України «Про інформацію», згідно з якою «правовий режим податкової інформації визначається Податковим кодексом України та іншими законами», хоча відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» інформація може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом лише згідно з трискладовим тестом. Ця колізія між нормами законів на практиці призводить до віднесення публічної інформації до інформації з обмеженим доступом, зокрема, службової без дотримання вимог ч. 2, ч. 5 ст. 6 та ст. 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Зокрема, Кременчуцька об'єднана державна податкова інспекція Полтавської області Державної податкової служби відмовила в задоволенні запиту ТОВ «НВФ «Техвагонмаш» про доступ до публічної інформації, яка полягала в отриманні роздруківки картки особового рахунку ТОВ «НВФ «Техвагонмаш» по податку на додану вартість із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг), код платежу 14010100, за період з 01.10.2009 року по 30.09.2012 року з огляду на те, що податкова інспекція вважає цю інформацію службовою. Втім, не зважаючи на неправомірність такого рішення, оскільки ця інформація є інформацією про юридичну особу, яка запитувала зазначену інформацію, а також відповідно до ч. 2 ст. 6 та ст. 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації» не може бути віднесена до службової, тобто до інформації з обмеженим доступом, суд на підставі ч. 2 ст. 16 Закону України «Про інформацію» зробив висновок про правомірність віднесення відповідної інформації до службової, та пославшись на норму Закону України «Про доступ до публічної інформації» щодо існування такого виду інформації з обмеженим доступом, втім, не згадавши положення закону, що це можливо зробити лише на підставі трискладового тесту⁴.

Не менш абсурдною є ситуація, коли посадових та службових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування притягають до адміністративної відповідальності за порушення ст. 212-5 Кодексу про адміністративні правопорушення України, а саме за порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, зважаючи на той факт, що основою для притягнення до адміністративної відповідальності повинно бути порушення норм Закону України «Про доступ до публічної інформації» та нової редакції Закону України «Про інформацію», але жоден з них не передбачає відповідальності за порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв такої інформації, оскільки взагалі така категорія інформації з обмеженим доступом не передбачена жодним із цих законів. Більше того, у ст. 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації» та ч. 2 ст. 21 Закону України «Про інформацію» прямо зазначено, що суб'єкти владних повноважень не мо-

⁴ Див: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27537389>

жуть відносити інформацію про свою діяльність до конфіденційної інформації. Втім, оскільки ст. 212-5 Кодексу про адміністративні правопорушення України досі не була скасована, а на додачу Постанову Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 р. № 1893 «Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію» також не було приведено у відповідність до Закону України «Про доступ до публічної інформації», ст. 212-5 Кодексу про адміністративні правопорушення України продовжує залишатися достатньо популярною у правозастосовчій діяльності СБУ та українських суддів. Так, у 2012 р. нами було зафіксовано 14 випадків притягнення до адміністративної відповідальності за цією статтею, незважаючи на положення Закону України «Про доступ до публічної інформації», що акти законодавства України застосовуються в частині, що не суперечить цьому Закону.

Строго кажучи, мова не йде лише про формальну відсутність терміну «конфіденційна інформація, що є власністю держави» у Законі України «Про доступ до публічної інформації», бо замість нього за логікою Кабінету Міністрів України був впроваджений новий термін «службова інформація», а ще й про концептуальну різницю між двома цими поняттями. Адже відповідно до ч. 2 ст. 6 та ст. 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації» публічна інформація може бути віднесена до службової в дуже обмежених випадках у той час, як віднесення інформації про діяльність влади до конфіденційної інформації визначалося на власний розсуд органами державної влади. Та й на відміну від Закону України «Про інформацію» в редакції 1992 р., Закон України «Про доступ до публічної інформації» передбачає, що доступ обмежується до інформації, але не документу. Отже, з огляду на вищезазначене, виходячи з духу й букви Закону України «Про доступ до публічної інформації», єдиною відповідальністю, яка може наставати за розповсюдження службової інформації, може бути дисциплінарна відповідальність, враховуючи природу цієї інформації.

Взагалі дуже дивним видається, що, коли режим доступу до інформації визначає сам суб'єкт владних повноважень, він не може самостійно після віднесення її до категорії службової визначати порядок її обліку, зберігання і використання, а також змінити власне рішення та зробити її відкритою в разі, якщо відпали підстави до віднесення її до службової. Ще більш дивним видається, що за цими діями повинен здійснюватися зовнішній контроль та наставати адміністративна відповідальність у разі, якщо під час перевірки СБУ буде виявлено, що цей порядок був порушений, адже суб'єкт владних повноважень самостійно визначає наскільки йому важливо, щоб не відбувся виток відповідної інформації.

Єдиним позитивним моментом щодо законодавчих змін у 2012 р. стало ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України», зокрема, змін до ч. 6 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», що розширили коло осіб, відомості про майно, доходи, витрати, зазначені у декларації яких, не належать до інформації з обмеженим доступом. Ці зміни повинні сприяти більшій інформаційній відкритості.

Не додає великого оптимізму й нормотворча діяльність Кабінету Міністрів України. Незважаючи на положення Закону України «Про доступ до публічної інформації», що поклав обов'язок на Кабінет Міністрів України привести у двомісячний строк з дня набрання законом чинності його нормативно-правові акти у відповід-

ність до Закону України «Про доступ до публічної інформації», після формальних змін у 2011 році Постанови № 1893 «Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію», Кабінет Міністрів України так і не виконав цю вимогу. Це особливо викликає занепокоєння у зв'язку з тим, що Постанова № 1893 продовжує впливати на формування практики доступу до публічної інформації. Так, аналіз відмов у наданні інформації суб'єктами владних повноважень дозволяє стверджувати, що відповідна Постанова Кабінету Міністрів України, а саме, положення, згідно з яким «переліки відомостей, які містять службову інформацію, затверджуються міністерствами та іншими, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями» широко використовується для обґрунтування відмови у наданні інформації, без розуміння того, що до службової інформації можуть бути віднесені *лише категорії інформації*, передбачені ст. 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації» *при дотриманні сукупності вимог* передбачених ч. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Іншим фактором, що ускладнює доступ до публічної інформації є **неправомірне віднесення інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування до службової інформації**. Аналіз переліків службової інформації, затверджених центральними органами виконавчої влади, а також Конституційним Судом України дозволяє стверджувати про їх невідповідність духу та букві Закону України «Про доступ до публічної інформації», зокрема, вимогам ч. 2 ст. 6 та ст. 9 закону. Для прикладу, Конституційний Суд України до переліку службової інформації відніс: конституційні подання і звернення, науково-експертні висновки. Варто зазначити, що це суперечить не лише Закону України «Про доступу до публічної інформації», оскільки подання та звернення, а також науково-експертні висновки взагалі не можуть належати до категорії службової інформації згідно зі ст. 9 закону, а ще й є порушенням ч. 7 ст. 6 закону та міжнародних стандартів, оскільки доступ повинен обмежуватися що до інформації, а не до документу в цілому. Варто також звернути увагу на те, що, зважаючи на особливе місце Конституційного Суду України, яке він займає у державному механізмі, діяльність цього органу повинна бути максимально відкритою для суспільства, адже всі без виключення питання, що розглядаються КСУ становлять суспільний інтерес. Отже, віднесення цієї інформації до службової суперечить парадигмі відкритості та додатково є сигналом для інших органів влади щодо необов'язковості виконання положень Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Більше того, віднесення подань та звернень до службової інформації не узгоджується з практикою Європейського Суду прав людини, зокрема, з рішенням у справі «*Tarsasag A Szabadsagjogokert*» *проти Угорщини*⁵, в якій мова йшла про відмову Конституційним Судом Угорщини у наданні конституційного подання на інформаційний запит. Європейський суд відзначив у цьому рішенні, що «подання скарги з метою абстрактного розгляду законодавства, особливо з боку депутатів парламенту, безумовно є питанням, що викликає суспільний інтерес... Монополія Конституційного суду

⁵ Справа *Tarsasag A Szabadsagjogokert*» *проти Угорщини*. Історичне рішення Європейського суду з прав людини// <http://www.khpg.org/index.php?id=1241463238>

на інформацію є одним з видів цензури і може призвести до того, що засоби масової інформації та громадські контролери не зможуть виконувати свою життєво важливу роль, пов'язану з наданням точної та достовірної інформації з питань, що викликають зацікавленість спільноти у громадських дискусіях». Не є прикладом для наслідування також переліки службової інформації: Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства внутрішніх справ України, Державної податкової служби України, Державної міграційної служби та багатьох інших центральних органів виконавчої влади. Оскільки останні також сформовані з порушенням вимог ч. 2 ст. 6 та ст. 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Досі залишається невирішеною на законодавчому рівні проблема доступу до архівів, зокрема, не зважаючи на оприлюднені на початку березня 2012 р. «Центром досліджень визвольного руху» результати експертного опитування та моніторингу роботи архівів, які свідчили про серйозні проблеми в цій сфері та висновок, що однією із причин незадовільного стану забезпечення доступу до архівів є недосконале законодавство⁶, впродовж другої половини 2012 р. Верховна Рада України так, не просунулася ні на крок у вирішенні цього питання.

Відсутність реального бажання української влади сприяти більшій інформаційної відкритості продемонстрували також вибори до українського парламенту восени 2012 р. Адже не зважаючи на деякі гарантії, що передбачають відкритість інформації про кандидатів в народні депутати (п. 2 ч. 2 ст. 13, п. 5 ч. 1 ст. 54, ч. 2 ст. 63 Закону України «Про вибори народних депутатів України») та відомий принцип Європейського суду з прав людини (*Лінгенс проти Австрії* від 08.06.1986 р.): «Обсяг інформації про публічну особу, доступ до якої обмежується, має бути значно меншим, ніж обсяг інформації про приватну особу», Центральна виборча комісія України, як і раніше, відмовлялась, надавати **копії повних автобіографій кандидатів у народні депутати**.

Проте найбільше занепокоєння викликає формування судової практики в сфері доступу до інформації. Аналіз 80 судових рішень у справах щодо оскарження неправомірних відмов у наданні публічної інформації демонструє неготовність суддів до глибокого аналізу по цій категорії справ, формальний підхід до їх розгляду та в багатьох випадках нерозуміння духу та букви Закону України «Про доступ до публічної інформації» та в цілому незрілість цих рішень. Зокрема, із проаналізованих судових рішень 65% з них (52 рішення) було ухвалено з порушенням норм матеріального права. В жодному з випадків, коли мова йшла про відмову у наданні публічної інформації через її належність до службової, судді не застосували належним чином трискладовий тест з метою перевірити правомірність рішення суб'єкту владних повноважень на предмет законності віднесення відповідної інформації до службової. Хоча відповідно до ч. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» лише при сукупності умов, передбачених цієї статтею, можна ставити питання про віднесення публічної інформації до службової. Зокрема, в жодному з цих рішень судді не обґрунтували, якому саме інтересу загрожує розголошення цієї інформації, у чому буде полягати значна шкода від оприлюднення зазначеної інформації та чому шкода від втаємничення

⁶ Випадки обмеження в доступі до архівів почастишали — дослідники //maidan.org.ua

цієї інформації є більшою, ніж право громадськості знати. Фактично судді відмовляли у задоволенні позовів за формальними обставинами, а саме в зв'язку з тим, що дана інформація належить згідно з переліком того чи іншого органу до службової інформації. В інших випадках суди погоджувалися, що правомірною відмовою у наданні інформації є спрямування особи до офіційного сайту установи, хоча ч. 2 ст. 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації», навпаки, вказує на неправомірність таких дій.

Аналіз цих судових рішень дозволяє стверджувати, що першопричиною такого стану речей є вплив парадигми тотальної секретності, яка нам дісталася у спадок від радянських часів, переконання, яке притаманне більшості українського суспільства, що інформаційна безпека важливіше, ніж свобода інформації, а також відсутність розуміння, що свобода інформації та відкритий уряд є основою для подолання корупції, порушення прав людини та створення умов для вільного ринку та високого рівня конкуренції в економіці. Можна сказати, що з того часу пройшло вже майже чверть століття, втім, більшість суддів, які розглядають справи, пов'язані з доступом до інформації, отримали радянську правову освіту, або у перші десять років після набуття Україною незалежності, тобто, тоді, коли домінував саме радянський підхід до свободи інформації. Саме це є причиною, що Конституційний Суд України ухвалює рішення, в якому не дається чіткого уявлення, що публічні особи повинні бути більш відкриті для суспільства ніж приватні, а судді адміністративних судів не застосовують трискладовий тест, передбачений ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» у справах, пов'язаних з оскарженням законності дій органів влади щодо віднесення публічної інформації до інформації з обмеженим доступом. Для застосовування трискладового тесту необхідно насамперед взагалі розуміти важливість інформаційної відкритості влади. У той час, як в інших західних країнах, хоча закони й не містять цей стандарт де-факто, судді в справах, пов'язаних з розкриттям інформації, якраз й дивляться чи мало віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом легітимну мету, чи могло розголошення цієї інформації завдати шкоди легітимній меті й що може завдати більшої шкоди — розголос чи втаємничення цієї інформації.

Отже, сьогодні є велика потреба в спеціальних навчальних програмах для суддів, які будуть складатися з двох частин: теоретичної та практичної. Теоретична частина повинна включати в себе пояснення важливості свободи відкритості влади та права на доступ до інформації. Практична частина має бути представлена в формі тренінгів щодо використання гарантій доступу до інформації, зокрема, застосування ч. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», роз'яснення, що означає суспільно важлива інформація.

У цілому аналіз практики забезпечення права на доступ до інформації органами державної влади та місцевого самоврядування дозволяє стверджувати, що всі свої зусилля суб'єкти владних повноважень протягом 2012 р. спрямовували не на приведення своєї діяльності у відповідність до Закону України «Про доступ до публічної інформації», а навпаки, намагаються зберегти статус-кво, іншими словами, зробити лише формальні зміни без фактичного реформування власної практики взаємовідносин, що складається між органами влади та громадянами України у сфері інформаційних взаємовідносин відповідно до нової парадигми, яка закладена в Законі України «Про доступ до публічної інформації».

У підсумку доводиться констатувати, що рекомендації висловлені у доповіді 2011 року залишаються актуальними й досі.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Конституційному Суду України

1. Привести у відповідність до ч. 2 ст. 6, ст. 9 Закону України «Розпорядження Голови Конституційного Суду України від 30 серпня 2011 р. № 57/2011 «Про надання інформації, створеної у Конституційному Суді України, статусу службової та порядок роботи з матеріальними носіями такої інформації»

Верховній Раді України

1. Виключити ст. 212-5 із Кодексу про адміністративні правопорушення України;
2. Реформувати архівне законодавство, зокрема, внести зміни до Закону «Про Національний архівний фонд та архівні установи»;

3. Прийняти закон про доступ громадськості на колегіальні засідання суб'єктів владних повноважень та їх органів;

4. Змінити Закони «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації» та «Про захист персональних даних» з метою їх узгодження та досягнення відповідності міжнародним договорам з прав людини, учасником яких є Україна, зокрема: 1) у ч. 2 ст. 5 Закону України «Про захист персональних даних» додати положення такого змісту «персональні дані не є інформацією з обмеженим доступом у випадках, якщо інформація є суспільно необхідною, а також у випадках передбачених ч. 5 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» та іншими законами»;

5. З метою реалізації ст. 11 «захист особи, яка оприлюднює інформацію» Закону України «Про доступ до публічної інформації», внести зміни до Кримінального кодексу України. Зокрема, передбачити статтю щодо звільнення викривальників (тобто осіб, передбачених ст. 11 закону про доступ) від кримінальної відповідальності за розголошення інформації з обмеженим доступом. Крім цього, прийняти закон про захист викривальників з метою реалізації положень ст. 11 Закону України «Про доступ до публічної інформації»;

6. Переглянути норми ст. 15 Закону України «Про державну таємницю» і передбачити засекречування лише фрагментів, що містять державну таємницю, а не документів в цілому;

Уповноваженому Верховної Ради України

1. Розробити навчальний курс та організувати навчання для службових та посадових осіб, які відповідальні за надання інформації та вирішення питань віднесення публічної інформації до службової інформації в органах державної влади та місцевого самоврядування й судах у всіх 27 регіонах України;

2. Розробити рекомендації щодо приведення законодавства України в сфері доступу до інформації у відповідність до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

ІХ. ПРАВО НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

Кабінету міністрів України

1. Скасувати Постанову Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 р. № 1893 «Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію»;
2. Розкрити усі нормативно-правові акти з грифом «опублікуванню не підлягає» та проаналізувати документи з грифом ДСК щодо обґрунтованості їх засекречування;
3. Забезпечити опублікування і доступ у відкритому режимі до всіх рішень місцевих адміністрацій (на рівні областей та міст Києва і Севастополя).

Президенту України

1. Скасувати Указ Президента України № 493 від 21.05.1998 р. «Про внесення змін до деяких указів Президента України з питань державної реєстрації нормативно-правових актів».

Центральним органам виконавчої влади

1. Привести переліки службової інформації у відповідність до ч. 2 ст. 6, ст. 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Службі безпеки України

1. Проаналізувати «Звід відомостей, що становлять державну таємницю» з точки зору обґрунтованості засекречення інформації, користуючись трискладовим тестом на предмет наявності «шкоди» і впливу на «суспільні інтереси» та статтею 6 Закону «Про доступ до публічної інформації».

Органам місцевого самоврядування

1. Привести переліки службової інформації у відповідність до ч. 2 ст. 6, ст. 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації», а у разі відсутності інформації, що може підпадати під обмеження відповідно до вимог норм зазначеного закону скасувати ці переліки;
2. Дотримуватися вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» щодо оприлюднення проектів рішень органів місцевого самоврядування (ч. 3 ст. 15);
3. Привести практику надання відповідей на інформаційні запити щодо розпорядження бюджетними коштами, державним, комунальним майном у відповідність до ч. 5 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Х. ПРОТИЗАКОННЕ ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ ГРОМАДЯН ДО ГЕНЕРАЛЬНИХ ПЛАНІВ МІСТ¹

1. ЗАКОНОДАВСТВО, ЯКЕ НЕ ПРАЦЮЄ

Одним із розчарувань у практичній реалізації нового інформаційного та містобудівного законодавства стала надієвість задекларованих положень про вільний доступ громадян до містобудівної документації, зокрема, — генеральних планів міст.

Пункт 11 статті 17 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» визначає, що «загальна доступність матеріалів генерального плану населеного пункту забезпечується шляхом його розміщення на веб-сайті органу місцевого самоврядування та у місцевих періодичних друкованих засобах масової інформації, а також у загальнодоступному місці у приміщенні такого органу, крім частини, що становить державну таємницю та належить до інформації з обмеженим доступом відповідно до законодавства. Зазначена частина може включатися до складу генерального плану населеного пункту як окремий розділ.»

Цитоване положення Закону підкріплюється численними нормами Конституції, міжнародних НПА, ратифікованих Україною, ЗУ «Про доступ до публічної інформації», ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», тощо. Незважаючи на це, усі складові цього положення системно порушуються.

Доступ до абсолютної більшості генпланів міст лишається обмеженим грифами «Для службового користування» і «Таємно». Часто органи місцевого самоврядування схильні декларувати відкритість генпланів і замовчувати факт наявності на них грифів обмеження доступу². Так само прийнято замовчувати повний зміст цих документів, зокрема, сам факт існування частин із обмеженим доступом. Як правило, така інформація не публікується у відкритих джерелах, а надається лише у випадку спеціального запиту щодо цих даних. Відтак 31 мільйон громадян України, що проживають у містах, позбавлені доступу до цих публічних документів.

2. ЩО ТАКЕ ГЕНЕРАЛЬНИЙ ПЛАН І ЧОМУ ЦЕЙ ДОКУМЕНТ ВАЖЛИВИЙ ДЛЯ ГРОМАДЯН

Генеральний план — це головний документ в системі містобудівної документації на місцевому рівні. Він описує сучасний стан населеного пункту, визначає принципи напрямки розвитку, планування і забудови на майбутні 15–20 років.

¹ Володимир Щербаченко, Східноукраїнський центр громадських ініціатив.

² Пересвідчитись у цьому можна, познайомившись із тематичними моніторинговими звітами Східноукраїнського центру громадських ініціатив (<http://cityplan.in.ua/books>) та оригіналами відповідей на інформаційні запити всіх 459 міських рад України (<http://cityplan.in.ua/cities>).

Генплан є нормативно-правовим актом. Його нормативна природа обумовлена тим, що він є офіційним письмовим документом, прийнятим уповноваженим на це суб'єктом нормотворення (місцевою радою) у визначеній законодавством формі³ та за встановленою законодавством процедурою⁴. Генплан спрямований на регулювання суспільних відносин (будівництво, землекористування, просторове планування) та містить норми права. Він має неперсоніфікований характер, розрахований на неодноразове застосування та є обов'язковим для всіх організацій та установ, які здійснюють будівництво на території міста та використовують земельні ділянки для інших потреб.

Генплани є документами, що мають запобігати хаосу в розвитку міст. Вони розробляються на основі державних будівельних, протипожежних, санітарно-гігієнічних та інших норм, відтак останні стають частиною планувальних та будівельних вимог генплану до окремих будівельних об'єктів. Важливою складовою генплану є план зонування територій. Згідно з цим документом місто поділено на функціональні зони (житлова, промислова, рекреаційна, комерційно-виробнича тощо). Будівництво об'єктів в цих зонах може вестися лише у відповідності до їх функціонального призначення. Завдяки своєму нормативному характеру генплани мають попереджати порушення прав та охоронюваних законом інтересів громадян, проте через втаємниченість вони виконують цю функцію лише частково.

Недоступність генпланів перешкоджає громадянам контролювати, вчасно та результативно протидіяти будівництвам, що ведуться без належного погодження із місцевою громадою, у порушення будівельних, санітарних, протипожежних та інших норм. Частина об'єктів, зведених з порушенням державних норм та правил становлять безпосередню загрозу життю та безпеці громадян.

В умовах недоступності генпланів мешканці міста непоінформовані про фактори, що суттєво впливатимуть на вартість їх майна та умови проживання. Проектні складові генпланів визначають майбутні райони реконструкції та будівництва нових об'єктів. В районах реконструкції нерухомість громадян може бути конфіскована для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності із виплатою не завжди справедливої компенсації. Будівництво ж у безпосередній близькості до житла нових великих торговельних, логістичних центрів, промислових та транспортних об'єктів, як правило, призводить до атмосферного та шумового забруднення, погіршення якості проживання та зменшення вартості житлової нерухомості. Отже, недоступність генпланів позбавляє мешканців міст можливості бути завчасно та повно поінформованими про управлінські рішення, які визначають умови їх проживання та вартість майна. Як наслідок, право мешканців міста на мирне володіння своїм майном порушується.

Втаємничення генпланів призводить до порушення права на участь в управлінні державними справами. Позбавлені доступу до генерального плану громадяни не мають повноцінної можливості відслідковувати та контролювати дії чиновників на їх відповідність офіційно проголошеному курсу розвитку міста. Без доступу до генпла-

³ Визначається ДБН Б.1.1-15:2012 «Склад і зміст генерального плану населеного пункту».

⁴ Згідно із ст. 17 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності».

ну громадянам складно контролювати відповідність капіталовкладень у об'єкти громадської інфраструктури стратегічним пріоритетам розвитку міста, перевіряти правомірність окремих рішень чиновників з питань землекористування та будівництва.

Слід вказати, що значну частину генпланів становить інформація про стан довкілля (зокрема, про зони хімічного, шумового, радіаційного забруднення; санітарні зони небезпечних промислових об'єктів тощо), обмеження доступу до якої прямо заборонено ст. 50 Конституції України.

3. ЯК ВИГОТОВЛЯЮТЬ ГЕНПЛАНИ?

Для того, аби зрозуміти чому генплани до сих пір недоступні, розглянемо зміст та формат виготовлення цих документів. Генеральний план населеного пункту складається з текстових матеріалів (пояснювальна записка та основні положення) та графічних (карти та плани аналітичного та проектного змісту). Як в текстовій, так і в графічній частині документу, як правило, є інформація з обмеженим доступом (переважно це службова інформація, але може бути і така, що належить до державної таємниці).

У генпланах, що виготовлялись в останні роки із використанням геоінформаційних технологій⁵, інформацію з обмеженим доступом можна легко відокремити від відкритих даних. Це нескладна і безкоштовна процедура. Розмежовувати в генпланах різні за ступенем доступу види інформації вимагає нове інформаційне та містобудівне законодавство. Проте більшість генпланів українських міст були розроблені ще без використання ГІС-технологій. Зображення наносилось на великі⁶ аркуші паперу чи полотно. Такі документи не існують в електронному форматі. На картах та планах, виготовлених в 60–90-ті роки минулого століття, інформацію із обмеженим доступом (в разі наявності такої) відокремити від відкритої інформації складно, а іноді і неможливо.

Виготовлення нового генплану у відповідності до вимог нового законодавства коштує, як правило, понад мільйон гривень (для великих міст вартість робіт може становити кілька мільйонів гривень)⁷, що є значною сумою для бюджету міської ради.

Що ж стосується розмежування інформації в текстовій частині генплану на дані з обмеженим доступом та відкриті, то це зробити нескладно. Ретушування окремих фрагментів тексту є можливим на текстових документах, виготовлених навіть кілька десятків років тому. На жаль, ця практика не набула ще ані найменшого поширення в силу відсутності зацікавлення в середовищі професійних кіл, причетних до виготовлення генпланів та серед осіб, що розпоряджаються містобудівної документацією.

⁵ Геоінформаційні (ГІС) технології дозволяють фіксувати, зберігати, модифікувати, аналізувати та відображати усі форми географічної інформації. Завдяки ним можна поєднати в одній комп'ютерній системі модельне зображення території (електронні карти, схем, космо-, аерозображення земної поверхні) з інформаційними базами даних у формі таблиць (статистичними показниками, списками, економічними даними тощо).

⁶ Формат картографічних складових генплану був відмінний, але розмір міг становити 0,8 м × 1,0 м.

⁷ Вартість виготовлення генпланів залежить від площі міста, кількості населення, складу замовленої містобудівної документації. Вагомим чинником реальної вартості генплану є неупереджене проведення тендерних процедур з відбору розробника Генплану.

4. ЯКА САМЕ ІНФОРМАЦІЯ ІЗ ОБМЕЖЕНИМ ДОСТУПОМ МІСТИТЬСЯ В ГЕНПЛАНАХ?

Перелік відомостей з обмеженим доступом, які можуть міститися у генпланах, невеликий. До службової інформації в цих документах належать відомості про схеми та джерела водозабезпечення, координати таких об'єктів, тощо⁸. Відомості про фактичні об'єми запасів, місця розташування поверхневих або підземних резервних джерел водозабезпечення міст Києва або Севастополя віднесені до державної таємниці відповідно до п. 2.3.2 «Зводу відомостей, що становлять державну таємницю» (ЗВДТ)⁹.

До державної таємниці пунктом 2.2.10 ЗВДТ віднесено «відомості за окремими показниками про системи (схеми) трас зовнішнього постачання електричної і теплової енергії, газопроводів, призначених для живлення підприємств, установ, організацій, які виробляють озброєння...»¹⁰.

Генплани містять розділи, присвячені інженерно-технічним заходам у сфері цивільної оборони, доступ до яких обмежено Мінрегіоном і МНС України¹¹.

Проте основною причиною обмеження доступу до генпланів є те, що графічна складова цих документів виготовлена у формі великомасштабних карт та планів (в масштабах від 1:2000 до 1:25000), створених в системах координат УСК-2000, СК-42 або у місцевій системі координат. Такі картографічні матеріали все ще відносяться кількома центральними органами виконавчої влади (ЦОВВ) до даних із обмеженим доступом відповідно до відомчих переліків службової інформації.

Аналіз переліків відомостей, що становлять службову інформацію в системі Міноборони, Мінрегіону, Держземагенства та ряду інших ЦОВВ свідчить про наявність суперечностей, що мали та продовжують мати місце у цих документах при визначенні рівня обмеження доступу до одних і тих самих картографічних даних¹². Де-факто в одному міністерстві певні картографо-геодезичні дані вважаються службовою інформацією, і за

⁸ Мінрегіон України. Пункти 1–3 Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затвердженого Наказом № 68 від 06.06.2011р. Міністра Мінрегіону України.

⁹ Служба безпеки України. Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю: наказ від 12.08.2005 року № 440 // ВРУ. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0902-05/page3>

¹⁰ Так само.

¹¹ Мінрегіон України. Пункт 6 Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затвердженого Наказом № 68 від 06.06.2011 р. Міністра Мінрегіону України; МНС України. Пункт 29, 33,35 Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Міністерстві надзвичайних ситуацій України, затвердженого Наказом МНС України 26.07.2011 р. № 75.

¹² Наприклад, станом на 20 вересня 2011 року Міністерство оборони України вважало службовою інформацією «плани міст масштабу 1:10 000 та 1:25 000 (незалежно від форми та виду носія інформації) на території України, створені в державній системі координат УСК-2000 або в системі координат СК-42, які містять повну інформацію для детального вивчення та оцінки місцевості, орієнтування на ній, цілевказання, виробництва вимірів і різних заходів господарського та оборонного значення». В цей же час в Мінрегіоні до службової інформації відносили «плани міст масштабу 1:10 000-1:20 000», а в Укрдержкартографії гриф «ДСК» ставили лише на «плани міст та інших населених пунктів в масштабах 1:5 000 та 1:2 000 у місцевих системах координат». Детальніше див. «Як втаємничуються генеральні плани міст і які наслідки це має для суспільства: матеріали громадської експертизи діяльності Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України у сфері формування Переліку відомостей, що становлять службову інформацію» / СЦГІ. Укладач: В. В. Щербаченко. — Луганськ, 2012. // <http://cityplan.in.ua/books>.

їх розголошення передбачена адміністративна відповідальність, а в іншому міністерстві такі ж саме дані вже не є службовою інформацією, і їх можна вільно поширювати.

Чимало провідних спеціалістів вказаних ЦОВВ визнають, що віднесення означених картографічних даних до службової інформації виключно за критерієм масштабу карт та планів, прив'язки об'єктів до певної системи координат вже давно не відповідає реаліям сучасності. В умовах розвитку геоінформаційних технологій значна частина відповідних даних доступна завдяки супутниковим зйомкам із космосу, а координати окремих об'єктів із точністю до 1 м можуть бути встановлені із допомогою звичайних наручних годинників, мобільних телефонів, портативних комп'ютерів та фотоапаратів, обладнаних GPS- приймачами.

Не зважаючи на абсурдність описаної вище ситуації жоден ЦОВВ до останнього часу не брав на себе ініціативи щодо вирішення зазначеної вище проблеми. Лише у 2012 році було проведено ряд міжвідомчих нарад, на яких вказана проблема була озвучена та намічені шляхи її вирішення.

Причиною такої інертності у вирішенні питання зняття грифів із геопросторових даних представники невійськових ЦОВВ називали визначальну позицію Міністерства оборони України¹³, яка підкріплювалась рішеннями військового відомства про обмеження доступу до великомасштабних карт та планів¹⁴. У свою чергу військові відмовлялися від відповідальності за обмеження доступу до невійськових карт і планів (в тому числі містобудівної документації), стверджуючи, що генплани не є військовими документами, а їх «призначення, порядок та методики створення, структура визначається нормативно-правовими актами та нормами, які не відносяться до сфери оборони держави»¹⁵.

Зрештою, після доручення Першого Віце-прем'єр міністра України Валерія Хорошковського, було ухвалене рішення, згідно з яким Центр воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України має в першій половині 2013 року провести спеціальне дослідження. Його метою буде вивчення та обґрунтування критеріїв, які можуть визначати ступінь обмеження доступу до відомостей, що містяться в картографо-геодезичних матеріалах. Очікується, що за наслідками цього дослідження будуть ухвалені рішення, які нарешті дозволять вирішити проблему обмеження доступу до генеральних планів.

Найбільш ймовірним шляхом вирішення проблеми стане зняття грифів обмеження доступу із великомасштабних карт та планів. Водночас картографо-геодезичні матеріали, описова частина яких містить відомості, які можуть бути використані для детального вивчення та оцінки місцевості при веденні військових дій та здійснення терористичних операцій¹⁶ і надалі лишатимуться службовою інформацією.

¹³ Лист Міністра Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ А. М. Близнюка 12/20-14-996 від 19.04.2012 р. до Кабінету Міністрів України.

¹⁴ Міністерство оборони України. Протокол засідання експертної комісії при державному експерті з питань таємниць — командувача сил підтримки Збройних Сил України від 22.01.2010 р. № 1.

¹⁵ Лист-відповідь № 335/2/1942 від 16.06.2011 р. начальника Головного управління виховної та соціально-психологічної роботи Збройних Сил України генерал-майора О. В. Копаниці на інформаційний запит СЦГ.

¹⁶ Наприклад, висоти заводських, фабричних та інших труб, споруд баштового типу, пояснювальні підписи про рід промислових об'єктів, електростанцій, гідроелектростанцій, електростанцій, характеристики ліній електропередач та ліній зв'язку, газопроводів, станцій перекачування нафтопродуктів і компресорних станцій газопроводів, тощо.

Проте до тих пір, поки відповідні рішення не ухвалені, доступ громадян України до містобудівної документації продовжує бути незаконно обмеженим. На жаль, проблема забезпечення доступу громадян до містобудівної документації не обмежується лише тим, що ці документи виготовляються на топо-геодезичній підоснові, що вважається службовою інформацією.

5. ІНШІ ФАКТОРИ, ЩО ЗАВАЖАЮТЬ ВІДКРИТОСТІ ГЕНПЛАНІВ

Вигідність приховування інформації з питань землекористування та будівництва для недобросовісних посадових осіб органів місцевого самоврядування, неготовність чиновників до прийняття нового формату інформаційних відносин, багаторічна традиція приховування публічної інформації — це неповний перелік факторів, що заважають відкриттю генеральних планів для громадян.

Виготовлення генеральних планів міст, відкритих для громадян (із відокремленням інформації з обмеженим доступом), є технічно можливим із допомогою ГІС-технологій вже не перший рік, власне, з тих пір, коли ці технології почали використовувати для проектування генпланів. Але представники жодної із численних організацій, причетних до виготовлення генпланів, не виступали ініціаторами запровадження відповідних змін. Окреслимо коло цих організацій.

Міська рада, що має діяти від імені і в інтересах міської громади, ухвалює рішення про виготовлення генплану, оплачує його створення і є його власником. Виконком міської ради відбирає на основі тендерної процедури виконавця робіт (проектний інститут), з яким укладається договір про виготовлення генерального плану. Різні частини генерального плану можуть виконувати різні проектні організації (наприклад аерофотозйомку території може робити одна установа, проектуванням основної частини генплану займатися друга, створенням історико-архітектурного опорного плану — третя). Для виготовлення всіх частин генплану використовується топографічна підоснова — дані в системах координат УСК-2000, СК-42, що вважаються службовою інформацією в системі кількох ЦОВВ і перебуває під грифом «ДСК». В абсолютній більшості випадків проектні інститути автоматично переносять на генеральні плани гриф обмеження доступу із проектних матеріалів, які вони використовують. Від проектних інститутів міська рада отримує генплан вже під грифом обмеження доступу.

У результаті виникає абсурдна ситуація, коли міська рада — власник генплану, отримує документ, який вона не може повноцінно використовувати в роботі і довести до міської громади в силу наявності на ньому грифу «ДСК». Генплан під грифом обмеження доступу не може бути оприлюднений в ЗМІ і на веб-сайті міської ради, обговорений із громадою, та не може повноцінно надаватися для ознайомлення громадянам. Міська рада не може зняти гриф «ДСК» із генплану¹⁷, оскільки це може зробити лише розробник документу. Проектні інститути, у свою чергу, не можуть зняти гриф,

¹⁷ Кабінет Міністрів України. Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію; постановою від 27.11.1998 року № 1893// ВРУ. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1893-98-%D0%BF>

тому що використовують для створення генпланів обмежену в доступі топографічну підоснову, яка є службовою інформацією відповідно до переліків відомостей, що містять службову інформацію кількох ЦОВВ.

Кожна із установ, залучених у це порочне коло, могла б зробити свій внесок для вирішення проблеми. Міські ради могли б замовляти у проектних інститутів при виготовленні генпланів примірник генплану для загального користування, на картографічних матеріалах якого відсутня службова інформація. Проте міські ради обмежуються замовленням лише тільки кількох графічних матеріалів, необхідних для проведення громадських обговорень. Лише в останні роки окремі міські ради стали звертатися до проектних інститутів, що виготовляли їх містобудівну документацію, для зняття грифів обмеження доступу із документів. Хоча ця робота із зняття грифів могла би бути проведеною централізовано самими проектними інститутами. Профільне Міністерство, в підпорядкуванні якого знаходяться проектні інститути, теж не наполягало на запровадженні нової практики виготовлення відкритих документів та зняття грифів із вже виготовлених генпланів.

Звідки виникає ця неготовність та небажання змін? Очевидно, що можливість розпоряджатися публічною інформацією, створеною за кошти платників податків, надає певні переваги для обмеженого кола осіб, які мають доступ до цієї інформації. Які вони?

Інформація, важлива для будівництва та здійснення нових бізнес-ініціатив у місті (схеми комунікацій та інформація про їх потужність, планувальні обмеження, важливі для проектування споруд, відомості про функціональне призначення сусідніх ділянок та їх точні межі тощо), є доступною лише вузькому колу осіб. Майже щоразу для проектування певного об'єкту у архітекторів виникає необхідність звертатися за дозволом для ознайомлення із містобудівною документацією до міських чиновників. Це перетворює інформацію генпланів у предмет закритого торгу посадовців місцевого самоврядування із потенційними інвесторами та представниками проектних організацій.

Згідно з пунктом 34 вищезгаданої «Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів...» до роботи із окремими документами під грифом «ДСК» допускаються представники сторонніх установ та організацій згідно з вказівками, викладеними у резолюціях керівників організацій (структурних підрозділів)¹⁸. Фактично питання надання або ненадання доступу до генерального плану одноосібно вирішується міським головою або головним архітектором без чітко визначених критеріїв для ухвалення відповідного рішення. Така система вибіркового надання доступу до містобудівної документації породжує численні корупційні ризики.

Крім того, фаворитизм, кумівство та інші прояви корупції під час виділення земель та надання дозволів на будівництво в умовах закритості інформації генеральних планів сприяють вибору економічно необґрунтованих та навіть затратних для бюджету інвесторів.

Іншим аспектом існуючої практики обмеження доступу до інформації виступає монетарна система мотивації посадовців до збереження режиму секретності. Громадяни, які працюють із матеріалами під грифами «Таємно», що були на більшості ген-

¹⁸ Так само.

планів до 2007 року, і зараз зберігаються на окремих із них, отримують з національного та місцевих бюджетів надбавки до заробітних плат¹⁹. Це не стимулює ані працівників проектних інститутів, що виготовляють генплани, ані посадовців органів місцевого самоврядування відмовлятися від практики втаємничення публічних документів.

Важливу роль у втаємниченні генпланів продовжують відігравати традиції, згідно з якими ці документи ще з радянських часів продовжують вважатися закритими, а люди, що мають право доступу до них, є «особливо важливими». Не зважаючи на зміну статусу генплани в багатьох випадках все ще зберігаються в режимно-секретних відділах (РСВ) міськрад та РДА. У свою чергу керівниками РСВ часто є колишні військові, виховані за часів СРСР, частина із яких не завжди готова сприйняти реалії та потреби нових інформаційних відносин у відкритому демократичному суспільстві. Особиста позиція цих людей часом є перешкодою до переходу до більш відкритих інформаційних відносин між громадянами та органами, що виконують владні повноваження, у тому числі й у питаннях забезпечення доступності генпланів.

Існуюча система надання доступу до містобудівної документації та преференції, які вона забезпечує обраному колу осіб, не сприяє бажанню посадовців змінювати цю систему на більш відкрити та прозору.

Ще однією причиною недоступності генпланів є тотальне неволодіння посадовими особами органів місцевого самоврядування нормами нового інформаційного законодавства. Посадовці не знають та не розуміють, як має застосовуватися на практиці принцип «обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ», зокрема, по відношенню до містобудівних документів. Практика аналізу документів на предмет наявності в ній службової інформації, обмеження доступу до окремих сторінок, ретушування певних абзаців тексту відсутня у абсолютної більшості відповідальних посадових осіб міських рад.

Широко поширеним є непересилання інформаційного запиту на суб'єкта, що володіє генпланом. Ця проблема особливо актуальна для невеликих міст, генплани яких, як правило, зберігаються в райдержадміністраціях. Міські ради не перенаправляють інформаційні запити до РДА, обмежуючись рекомендацією запитувачу генплану самостійно звернутись у відповідну установу. В тих випадках, коли міські ради все-таки пересилають запит на РДА, останні дають відповідь міській раді, а не запитувачу інформації.

Наслідком описаних вище чинників є ситуація, коли всі складові генеральних планів більшості українських міст лишаються під грифом «ДСК». На практиці це означає, що звичайний громадянин не може отримати доступу до цих документів, якщо не працює в проектній організації або не є працівником міської ради із доступом до відповідних документів. Автору цього розділу відомий лише єдиний випадок в історії незалежної України, коли в Одесі під час громадського обговорення проекту Генплану міста, за усною вказівкою начальника управління архітектури і містобудування, понад 20 представників зацікавленої громадськості отримали можливість ознайомитися із повним текстом проекту Генплану, в тому числі із матеріалами під грифом «ДСК».

¹⁹ Кабінет Міністрів України. Про види, розміри і порядок надання компенсації громадянам у зв'язку з роботою, яка передбачає доступ до державної таємниці: постанова від 15.06.1994 р. № 414 // ВРУ. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/414-94-%D0%BF>

6. ЯК ЖЕ ЗАБЕЗПЕЧУЄТЬСЯ ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ ГЕНПЛАНІВ, ЩО НЕ МАЮТЬ ГРИФІВ ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ В ІНШИХ МІСТАХ УКРАЇНИ?

Доступ на веб-сайтах. З огляду на значний обсяг генпланів розміщення цих документів в електронному форматі на сайті міської ради є найбільш дієвим і найбільш дешевим способом забезпечення доступу громадян до містобудівної документації. Проте, як засвідчує моніторинг²⁰, який третій рік спільно з партнерами проводить Східноукраїнський центр громадських ініціатив, лише близько 15% українських міст розміщують на своїх сайтах окремі складові генеральних планів.

Як правило, на сайті розміщується лише незначна частина текстової складової генплану — основні положення та/або головне креслення. Випадки, коли на сайті розміщено кілька планів та карт, є скоріше винятками, ніж загальним правилом. Типовими є ситуації, коли веб-сайти не містять посилань на генплан на головній сторінці міської ради, не мають функціональної системи пошуку, а розміщені на сайті карти та плани не піддаються прочитанню внаслідок низької роздільної якості зображення.

Публікація у ЗМІ. Положення Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» про друк генплану в місцевих ЗМІ в буквальному розумінні реалізувати на практиці неможливо. Генплан є занадто масштабним документом (іноді понад 10 томів лише текстової частини з обсягом кожної від десятків до сотень сторінок), аби його друкувати в повному обсязі в місцевій пресі. У поодиноких випадках в період громадського обговорення під час ухвалення генерального плану в пресі публікуються окремі положення документу, інтерв'ю та коментарі посадових осіб до нього. Інформація друкується в комунальних виданнях за кошти міських рад, що визначає переважно односторонньо-позитивний зміст таких публікацій.

Доступ до генпланів у приміщеннях міських рад. У 2012 році понад 90 із 459 міських рад України (переважно невеликих міст) задекларували доступність генпланів у власних приміщеннях. Як засвідчили візити в такі міські ради, практичний механізм надання доступу громадян до генплану ще не відпрацьований. Як правило, для ознайомлення запитувачу необхідно отримати позитивну санкцію на це від одного із високопосадовців міської ради. У міських радах відсутні приміщення для ознайомлення із документами; певний час займає пошук документів або отримання їх з режимно-секретного відділу.

Доступ у приміщеннях міських рад до матеріалів генпланів, як правило, пропонують невеликі міста, з генпланів яких зняті грифи обмеження доступу, або обласні центри, в яких нещодавно ухвалювався генплан. Зазвичай у таких обласних центрах спеціально для проведення громадських обговорень виготовлялась частина картографічних матеріалів без грифа обмеження доступу (т.зв. демонстраційні матеріали). Саме з цими матеріалами і пропонують ознайомитися в міських радах.

Надання генплану за письмовим запитом. Цей варіант доступу до генерального плану не згадується в ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності», але такий

²⁰ Моніторингові звіти доступні за веб-адресою: <http://cityplan.in.ua/books>.

спосіб його надання передбачає ЗУ «Про доступ до публічної інформації», оскільки генплан є публічною інформацією.

На відміну від країн західної демократії, генплани українських міст неможливо отримати в друкованому варіанті за інформаційним запитом. Одна із причин цього в тому, що за традицією генплани виготовляються як технічна документація (набір окремих книг та графічних матеріалів), призначена для користування вузького кола фахівців, а не як публічний документ в форматі, зручному для перегляду та поширення серед громадян. У демократичних країнах генплан як цілісний документ доступний на веб-сайті міської ради, а його друкований варіант можна за собівартістю друку придбати в тому ж таки муніципалітеті. В українських умовах власники генеральних планів, міські ради, не мають копіювальної техніки, за допомогою якої можна виготовити копії цих важливих містобудівних документів для зацікавлених осіб та організацій.

7. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України визначити критерії, що дозволять обґрунтувати ступінь обмеження доступу до відомостей, що містяться в картографо-геодезичних матеріалах, та забезпечити доступність генпланів для громадян.

2. Проектним інститутам переглянути доцільність та законність збереження грифів обмеження доступу на генеральних планах, розроблених відповідними інститутами, та забезпечити зняття грифів у випадку невідповідності їх нормам українського інформаційного та містобудівного законодавства.

3. Мінрегіону України розробити та впровадити в життя практичні механізми забезпечення доступу громадян до генеральних планів, які були розроблені без використання сучасних геоінформаційних технологій.

4. Мінрегіону України та проектним інститутам розробити нові стандарти виготовлення генеральних планів населених пунктів України у формах, зручних для масового ознайомлення громадян, копіювання та поширення.

5. Органам державної влади та місцевого самоврядування забезпечити оволодіння спеціалістами власних органів нормами інформаційного та містобудівного законодавства з метою забезпечення дотримання права громадян на доступ до публічної інформації (містобудівної документації).

6. Органам прокуратури забезпечити здійснення постійного нагляду над органами місцевого самоврядування щодо неправомірного віднесення генеральних планів до інформації з обмеженим доступом та неправомірного обмеження доступу громадян до матеріалів генеральних планів населених пунктів.

7. Громадськості забезпечити постійний контроль над виконанням органами державної влади та місцевого самоврядування положень українського законодавства щодо забезпечення доступності генеральних планів для громадян.

ХІ. СВОБОДА МІРНИХ ЗІБРАНЬ¹

1. ВСТУП

Право на мирні зібрання гарантовано громадянам України ст. 39 Конституції України. Ст. 11 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та ст. 21 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (ст. 21), учасником яких є Україна, імперативно визначено, що обмеження права на мирні зібрання є допустимими лише у випадках, коли вони *«є необхідними у демократичному суспільстві»*. Крім того, рішення Європейського суду за статтею 11 є джерелом права в національній правовій системі.

Рішенням Конституційного Суду України № 4-рп/2001 від 19.04.01 встановлено, що *«визначення конкретних строків завчасного сповіщення з урахуванням особливостей форм мирних зібрань, їх масовості, місця, часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання»*. Тим самим Рішенням саме право на мирне зібрання визначено як *«невідчужуване і непорушне»*, яке *«є однією з конституційних гарантій права громадянина на свободу свого світогляду і віросповідання, думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, на використання і поширення інформації, права на вільний розвиток своєї особистості тощо»*.

Моніторинг свободи мирних зібрань виявив низку проблем правового регулювання та правозастосування, обставин, котрі істотно ускладнюють можливості практичної реалізації громадянами права на мирні зібрання, а подекуди несуть пряму загрозу самій сутності цього права, обмежуючи його зміст та/чи обсяг.

13 міських рад обласних центрів України (Київ, Вінниця, Донецьк, Запоріжжя, Івано-Франківськ, Сімферополь, Тернопіль, Харків, Херсон, Черкаси, Чернівці, Чернігів) при розгляді повідомлень про проведення мирних зібрань керуються указом Президії ВР СРСР № 9306-ХІ від 28.07.88 *«Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР»*. 24.10.2011 листом № 15783-0-26-11/10.2 заступник міністра юстиції повідомив, що Указ є чинним в Україні на підставі Постанови Верховної Ради України від 12 вересня 1991 року № 1545-ХІІ *«Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР»*. Ця постанова, зокрема, передбачає, що *«до прийняття відповідних актів законодавства України застосовуються акти законодавства Союзу РСР з питань, які не врегульовані законодавством України за умови, що вони не суперечать Конституції і законам України»*.

Указ суперечить Конституції України, оскільки передбачає дозвільний характер проведення мирних зібрань і каже про їх проведення у неіснуючій державі «СРСР»,

¹ Підготовлено Наталією Зубар та Олександром Севериним, ГО Інформаційний центр «Майдан-Моніторинг». Детальніше дивись: <http://maidanua.org/monitor/page/index/1>

регламентуючи відносини неіснуючих громадян неіснуючого «СРСР» з так само неіснуючими «виконавчими комітетами рад народних депутатів», розглядаючи проведення зібрань крізь питання відповідності чи невідповідності «Конституції СРСР, конституціям союзних і автономних республік» — неіснуючих конституцій неіснуючих суб'єктів.

Саме положення цього указу по суті **лежать в основі більшості судових заборон мирних зібрань** в Україні.

2. СТАТИСТИКА І ТЕРМІНОЛОГІЯ

Попри заяви як керівників міліції, так і керівників держави про те, що в країні відбуваються сотні тисяч акцій протесту чи мітингів (Володимир Литвин, «160 000 акцій за 2011»²) нам вдалося отримати первинні статистичні дані стосовно кількості проведення мирних зібрань саме у визначенні ст. 39 КУ. Опитування міських рад всіх обласних центрів, Києва та Севастополя показало, що в 2011 році було подано близько 7600 повідомлень про проведення мирних зібрань. Що з урахуванням даних по активності громадян поза обласними центрами може дати річну цифру не більше 16 000 зібрань за рік (верхня оцінка, яка збігається з офіційною статистикою³). Випадки проведення мирних зібрань без повідомлення про це органів влади в Україні носять поодинокий характер.

На прохання прокоментувати десятикратну різницю в статистичних даних ДГЗ МВС повідомив, що не веде окремої звітності по «мирних зібраннях», як чомусь не визначеному законодавчо, а натомість статистика так званих «масових заходів» охоплює релігійні, культурні, спортивні, концертні заходи і подібне⁴.

Оскільки концерти, футбольні матчі тощо не є мирними зібраннями в сенсі ст. 39 Конституції України, ми пропонуємо базувати статистичні дані на кількості повідомлень, яку подають організатори в органи влади, а не на міліцейських зведеннях.

За 2012 рік ми задокументували 93 випадки обмеження права на мирні зібрання⁵, які носили суспільно-резонансний характер. Не всі випадки обмеження цього права потрапляють в ЗМІ з причин відсутності вільних ЗМІ в багатьох регіонах країни.

Згідно з даними Єдиного державного реєстру судових рішень в 2011 році суди винесли 203 рішень про обмеження права на мирні збори в Україні⁶. В 2012 році їх кількість зросла до 313, а у деяких містах (як то Харків) заборони мають тотальний характер.

² Литвин: За рік пройшло 160 тис. Акцій протесту. http://news.dt.ua/POLITICS/litvin_zh_rik_proyshlo_160_aktsiy_protestu_pri_povniy_zgurtovanosti_vladi_z_vr-94809.html

³ Громадські організації в Україні минулого року провели майже 15000 мітингів і демонстрацій <http://maidanua.org/2012/11/hromadski-orhanizatsiji-v-ukrajini-mynuloho-roku-provely-mazhe-15000-mitynhiv-i-demonstratsij/>

⁴ Скільки в Україні відбувається мирних зібрань? <http://maidan.org.ua/2012/04/skilky-zh-vse-taky-v-ukrajini-vidbuvajetsya-myrynyh-zibran-a-aktsij-protestu/>

⁵ Свобода мирних зібрань на карті «Майдан-Моніторинг» <http://maidanua.org/monitor/reports/?c=1>

⁶ Кількість судових заборон мирних зібрань у 2012 році значно зросла <http://pravo.org.ua/152-holovne/2010-03-02-15-16-48/1262-kilkist-sudovykh-zaboron-myrynykh-zibran-u-2012-rotsi-znachno-zroslo.html>

3. ОБМЕЖЕННЯ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

3.1. Місцеві нормативні акти про порядок організації і проведення мирних зібрань

Опитування міських рад обласних центрів України, міст Севастополя і Києва показало, що 12 (Дніпропетровськ, Житомир, Запоріжжя, Київ, Луцьк, Полтава, Рівне, Сімферополь, Суми, Ужгород, Харків, Херсон) міських рад (чи їх виконавчі комітети) своїми рішеннями затвердили власні нормативні акти про порядок організації і проведення мирних зібрань.

Однак, відповідно до частини першої ст. 144 Конституції України *«органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території»*. Відповідно до підпункту 3 пункту 1 «а» ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.97 № 280/97-ВР до відання виконавчих органів міських рад належить: *«вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку»*. На сьогодні в Україні відсутній закон (законодавчий акт), котрий регулював би питання проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій тощо, а ст. 39 Конституції України, передбачає можливість обмеження права на мирні зібрання винятково судом відповідно до закону, а не рішень органів місцевого самоврядування.

Отже, підпункт 3 п. 1 «а» ст. 38 Закону «Про місцеве самоврядування» не надає міській раді (чи її виконавчому органу) права здійснювати нормативне регулювання питань проведення мирних зібрань — в силу відсутності *«закона»*, відповідно до якого це мало б відбуватися. На сьогодні орган місцевого самоврядування лише має право звернення до суду щодо обмеження права на мирні зібрання.

Крім того, згідно з п. 1 частини першої ст. 92 Конституції *«виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина»*.

Таким чином, ані Конституція України, ані будь-який закон України взагалі не дають міській раді (чи її виконкому) право на прийняття таких рішень (і взагалі на будь-яке втручання у сферу конституційного та законодавчого регулювання), при цьому відповідно до частини другої ст. 19 Конституції України *«органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»*. Тож такі рішення є виходом органів місцевого самоврядування за межі легітимної компетенції і обумовлює їх незаперечну незаконність.

Крім принципової неправомірності затвердження, практично всі згадані місцеві нормативні акти містять антиконституційні положення щодо визначення строку завчасного повідомлення про проведення мирних зібрань, накладають на організаторів та учасників обов'язки, не передбачені Конституцією та законами, обмежують територію проведення зібрань.

Враховуючи вказане, у квітні 2012 року ми звернулися до органів прокуратури з проханням перевірити законність прийняття органами місцевого самоврядування цих рі-

шень. В результаті прокуратурами Луцька⁷, Запоріжжя⁸ та Херсона⁹ відповідні рішення було опротестовано, з Сімферополя та Житомира повідомили про скасування відповідних рішень у судовому порядку. Щодо актів Дніпропетровської, Полтавської, Рівненської, Сумської, Харківської міськрад триває комунікація з органами прокуратури.

В Херсоні прокуратура опротестувала «Порядок організації та проведення в місті Херсоні зборів, мітингів, походів і демонстрацій» і окружний апеляційний суд Херсона визнав порядок незаконним¹⁰. В результаті за 2012 рік в Херсоні не було заборонено жодного мирного зібрання.

Проведено комунікацію з Тернопільською міською радою щодо неправомірності намірів затвердження «Положення про мирні громадські акції і місті Тернополі»: листом заст. міського голови № 3778/05 від 20.06.12 повідомлено, що *«вимоги взяті до відома і будуть враховані»*.

Поданий позов до Верховної Ради України щодо визнання постанови ВРУ від 12.09.91 № 1545-XII «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» незаконною і нечинною в частині застосування на території України актів законодавства Союзу РСР, які визначають права і обов'язки громадян України (впливають на зміст та обсяг таких прав). Вищим адміністративним судом України позов залишено без розгляду у зв'язку з нібито пропуском строку звернення до суду. 22.06.12 надіслано скаргу до Європейського суду з прав людини про порушення Україною ст. 6 ЄКПЛ («право на справедливий суд»).

3.2. Практика адміністративного обмеження права на мирне зібрання

Органи місцевої влади по всій країні ухвалюють рішення, які незаконним чином суттєво обмежують право на мирні зібрання.

Так, в Краснограді Харківської області міська рада заборонила проводити релігійні заходи просто неба і обмежила проведення мирних зібрань у центрі міста тільки святами і пам'ятними датами¹¹. Це при тому, що в місті, згідно з офіційною статистикою, проходить 5 мітингів на рік. На рішення був винесений прокурорський протест.

В Єнакієвому Донецької області на період проведення футбольного чемпіонату Євро-2012 міська рада в червні 2012 року ухвалила мораторій на проведення масових акцій і заходів з «метою недопущення проведення масових заходів і недопущення протестних акцій».¹²

⁷ Мирно збиратися стане вільніше. Поки що — лише у Луцьку <http://maidan.org.ua/2012/06/myrno-zbyratysya-stane-vilnishe-poky-scho-lyshe-u-lutsku/>

⁸ У Запоріжжі опротестовано незаконний акт місцевої влади щодо мирних зібрань <http://maidanua.org/monitor/reports/view/279>

⁹ У Херсоні теж має стати вільніше мирно збиратися <http://maidan.org.ua/2012/06/u-hersoni-tezh-majestatyu-vilnishe-myrno-zbyratysya/>

¹⁰ Херсонський окружний адміністративний суд. Справа № 2-а-2651/12/2170 <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/26124845>

¹¹ Заборона проводити релігійні заходи просто неба <http://maidanua.org/monitor/reports/view/10>

¹² В Єнакієво в період проведення ЧЕ-2012 вводили мораторий на акції протеста <http://maidanua.org/monitor/reports/view/217>

Виконавчий комітет Броварської міської ради рішенням від 21.08.2012 № 394 визначив, що всі мирні зібрання в місті мають проводитися тільки в одному місці.¹³

3.3. Відмова ресструвати повідомлення про проведення мирних зібрань

Місцеві органи влади взагалі відмовляються приймати повідомлення про проведення акції, наприклад, в Сімферополі¹⁴ або в Одесі, де міська рада відмовила в прийнятті повідомлення про проведення колективної зарядки, через відсутність «довіреності» у організатора¹⁵. В Дніпропетровську повідомлення відмовлялися приймати на підставі того, що на площі знаходиться ялинка.¹⁶

Аналогічні випадки зафіксовані в Харкові, Дніпропетровську, Донецьку.

3.4. Особливості обмеження права на мирні зібрання в Харкові

Харків є лідером по кількості судових рішень про заборону мирних зібрань. Протягом року міська рада відмовлялася надати відповідь про кількість подань до суду на обмеження права на мирні зібрання, навіть після повторних звернень до прокуратури. В результаті статистику надало обласне управління МВС за 2010, 2011 та першу половину 2012 року разом. Усього за їх даними міська влада зверталася до суду 52 рази. Для порівняння в 2011 році в Києві влада зверталася до суду 21 раз — при тому, що в Києві подається в 3 рази більше повідомлень про проведення мирних зібрань, ніж в Харкові.

За підсумками 2012 року в Харківській області винесено 103 судових заборони мирних зібрань, позови влади про обмеження права на мирні зібрання задовольняються в 100% випадках.

Наприклад, 6.09.2012 о 14:00 міська рада подала позов про заборону проведення обласній організації ВО «Свобода» мирного заходу на захист телеканалу ТВі, а о 14:02 суддя Нурулаєв І. С. уже відкрив провадження по справі. О 14:08 відповідача Ігоря Швайку телефоном повідомили про те, що справа за позовом міської ради розглядатиметься о 15:00. Суд виніс рішення на користь влади¹⁷.

За тиждень з 9 по 16 серпня 2012 року міська влада Харкова подала і «виграла» 5 судових позовів про заборону акції протесту захисників української мови, чисельність яких не перевищувала 20 людей. Коли стало ясно, що учасники протестів протидіють судовим заборонам зміною місць зібрань, їх оштрафували за нібито порушення правил благоустрою — витоптаний не ними газон.

¹³ Броварська міська рада обмежила місця проведення мітингів ОДНІЄЮ точкою <http://maidanua.org/monitor/reports/view/273>

¹⁴ О мирных собраниях в Симферополе <http://maidanua.org/monitor/reports/view/264>

¹⁵ Одеська міськрада про всяк випадок визнала незаконною... зарядку <http://maidanua.org/monitor/reports/view/205>

¹⁶ В Дніпропетровську громадська акція заважала відкрити ялинку <http://maidanua.org/monitor/reports/view/334>

¹⁷ Дію ст. 39 Конституції України у Харкові надійно заблоковано! <http://maidanua.org/monitor/reports/view/276>

Представники комунальних служб двічі викрадали майно учасників протесту. На учасників протесту було скоєно два розбійних напади, причому після того, як постійний міліцейський супровід покинув місце протесту. Напади лишилися без реакції правоохоронних органів і місцевої влади.

Все, що відбувається з заборною мирних зібрань у Харкові, зустрічається по всій країні, тільки поки що не в такому концентрованому вигляді.

4. СУДОВІ ЗАБОРОНИ МИРНИХ ЗІБРАНЬ

Слід наголосити на недосконалості та очевидній суперечливості судової практики адміністративних судів України при розгляді справ за позовами суб'єктів владних повноважень про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (ст. 182 Кодексу адміністративного судочинства України).

Попри норму ст. 11 Європейської конвенції з прав людини про те, що будь-яке обмеження права на мирні зібрання може мати місце лише у випадку, коли воно є *«необхідним у демократичному суспільстві»*, та низку рішень Європейського суду з прав людини, які визначають винятковий характер таких обмежень, у 2010 році суди в Україні, згідно з проведеним нами дослідженням задовольнили 83% позовів місцевих органів влади про заборону мирних зібрань, а в 2011 — 89%, в 2012 — 88%. При цьому у більшості відомих нам випадків таке «обмеження» відбувається саме шляхом повної заборони мирного зібрання, хоча Європейський суд неодноразово визнавав повну заборону порушенням статті 11.

Нерідко суди, приймаючи рішення про заборону мирних зібрань, посилаються на незаконні (як показано вище) місцеві «порядки» та «положення» з питань проведення мирних зібрань, хоча б мали керуватися ст. 39 Конституції України, нормами ст. 11 Європейської конвенції з прав людини та ст. 21 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, практикою ЄСПЛ.

Не є чимось винятковим для практики судочинства проведення судових засідань у таких справах у вечірній чи нічний час, без повідомлення сторони відповідача, без надання відповідачеві можливості належно підготуватися до участі у розгляді позовної заяви суб'єкта владних повноважень.

Слід вказати також на відсутність ефективного (до дня проведення мирного зібрання) апеляційного оскарження судових рішень про обмеження права на мирні зібрання.

4.1. Дані з Єдиного реєстру судових рішень

За даними за 2012¹⁸ рік суди ухвалили тільки 42 рішення на користь організаторів мирних зібрань із 355 позовів органів влади та місцевого самоврядування (88%). Для порівняння в 2011 році загалом в реєстрі було 203 рішення і 89% задоволених позовів з боку влади.

¹⁸ Кількість судових заборон мирних зібрань у 2012 році значно зросла <http://pravo.org.ua/152-holovne/2010-03-02-15-16-48/1262-kilkist-sudovykh-zaboron-myrnykh-zibran-u-2012-rotsi-znachno-zroslo.html>

Лідером за кількістю заборон стала Харківська область (103 постанови про заборону — це майже третя частина усіх заборон по Україні; при цьому окружний і апеляційний адміністративні суди у Харкові 100% рішень ухвалювали на користь органів влади). Далі йдуть Автономна Республіка Крим (42 заборони), Київська (26 заборон) і Миколаївська області (24 заборони).

Оскільки до Єдиного державного реєстру судових рішень включені не всі судові постанови, наведені дані не можуть вважатися повною судовою статистикою.

4.2. Територіальний аспект

Згідно з офіційними відповідями міських рад обласних центрів найбільше повідомлень про проведення мирних зібрань подається в Києві (24% з 7700 в 2011 році), Львові (10%), Харкові (6%). В районних центрах в середньому подається 6 повідомлень на рік.

По співвідношенню кількість повідомлень про мирні зібрання на кількість населення лідером є місто Луцьк (2 на 1000 мешканців), далі з 1 на 1000 мешканців йдуть Сімферополь і Львів. В решті міст це співвідношення менше одиниці.

4.3. Підстави судових заборон мирних зібрань

Найчастіше обґрунтуванням судових заборон є:

1. Порушення місцевого порядку проведення мирних зібрань.
2. Наявність контрзібрання, часто сфабрикованого виключно для винесення потрібного рішення. Суди забороняють обидва мітинги.
3. «Мітинги заважають ярмаркам, розважальним заходам» тощо.
4. «Неможливість забезпечити громадський порядок»
5. Потенційне порушення правил благоустрою.
6. Потенційне перешкоджання руху.
7. «Заважають відпочивати іншим громадянам».
8. «Не всі громадяни можуть поділяти точку зору організаторів».

Наприклад, Житомирський окружний адмінсуд заборонив мітинг на підставі того, що «Мешканці та гості міста з дітьми відвідують центральну частину міста з метою культурного відпочинку і проведення мітингу «Захисти ТБІ» може викликати їх негативну реакцію та обґрунтоване обурення»¹⁹.

Черкаський окружний адміністративний суд заборонив проводити політичні акції на Соборній площі в центрі Черкас з 16 липня по 10 вересня на підставі того, що «мешканці хочуть ярмарок»²⁰.

4.4. Спеціальні випадки

Під час **виборчої кампанії** в Верховну Раду України деякі місцеві ради стали трактувати зустрічі кандидатів з виборцями як мирні зібрання і забороняти їх під вся-

¹⁹ У Житомирі теж заборонили підтримку ТБі <http://maidanua.org/monitor/reports/view/277>

²⁰ Суд заборонив проводити на Соборній площі в Черкасах політичні акції <http://maidanua.org/monitor/reports/view/237>

кими приводами. Нібито через контрмітинги суд заборонив проводити зустріч опозиційним кандидатам з виборцями в Чернігові 01.10.2012²¹, в смт. Комінтернівське Одеської області 15.08.2012²².

В Харкові 13.10.2012 суд заборонив зустріч Арсенія Яценюка з виборцями на підставі того, що майдан Свободи є місцем відпочинку харків'ян, а зустріч може заважати їм. При цьому на майдані проходили мітинги КПУ і Партії регіонів. Судове рішення містить формулювання: «проведення акції проти влади не є можливим». А також заборону проведення акції «і іншим учасникам»²³.

18 жовтня 2012 року виконавчий комітет Вишневої міськради звернувся до Київського окружного адміністративного суду із позовною заявою про заборону проведення зустрічі Віталія Кличка з виборцями «в інтересах національної безпеки та громадського порядку». Суд відразу задовольнив позов міськради Вишневого, аргументуючи своє рішення тим, що приїзд лідера «УДАРу» створить «реальну небезпеку заворушень і злочинів, а також загрожує здоров'ю, правам і свободам населення»²⁴.

Найбільшим сплеском мітингової активності протягом 9 місяців 2012 року стали **протести проти нового закону про мови**, який ухвалила Верховна рада 3 липня. Після того акції протесту відбулися в десятках міст України. Мирні акції буди заборонені судами в Харкові, Донецьку, Броварах, Сімферополі, Дніпропетровську, Запоріжжі, Черкасах, Києві²⁵. В Києві заборона суду містила формулювання «Обмежити право на мирні зібрання шляхом заборони громадянину Торуба Вадиму Миколайовичу **та іншим суб'єктам**, які реалізують права на мирні зібрання, проведення заходів з 4 по 9 липня 2012 року біля будівель Верховної Ради, Адміністрації президента, Кабміну, центру ділового та культурного співробітництва «Український дім» та Європейській площі»²⁶.

В Харкові протести проти мовного закону заборонялися судом 6 разів. У всіх випадках суд не давав стороні відповідача часу на підготовку захисту і не брав до уваги жодних аргументів відповідачів. В 2 випадках з 6 відповідачі взагалі не були поінформовані про судові засідання^{27 28 29 30}.

²¹ Суд заборонив Батьківщині проводити мирне зібрання в Чернігові 01.10.2012 <http://maidanua.org/monitor/reports/view/288>

²² В Комінтернівському суд заборонив опозиції зустрічатися з виборцями <http://maidanua.org/monitor/reports/view/261>

²³ Влада через суд забороняє мітинг Арсенія Яценюка у Харкові <http://maidanua.org/vybyory2012/reports/view/1373>

²⁴ В Вишневому суд заборонив зустріч Кличка з виборцями <http://maidanua.org/monitor/reports/view/303>

²⁵ Заборона і обмеження «мовних» протестів <http://maidan.org.ua/2012/07/mova-pro-test-na-svobodumyrnyh-zibran/>

²⁶ Суд заборонив мирні зібрання з 4 липня і до дня народження Януковича <http://maidanua.org/monitor/reports/view/212>

²⁷ Міська влада через суд забороняє проведення в Харкові громадської акції на захист української мови <http://maidanua.org/monitor/reports/view/109>

²⁸ Суд заборонив харківський мовний Майдан <http://maidanua.org/monitor/reports/view/252>

²⁹ Тривають щоденні судові заборони харківського мовного протесту <http://maidanua.org/monitor/reports/view/258>

³⁰ Суд знову заборонив акцію на захист української мови біля пам'ятника Шевченку в Харкові <http://maidanua.org/monitor/reports/view/262>

5. ПОРУШЕННЯ СВОБОДИ МИРНИХ ЗІБРАНЬ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

5.1. «Санкціоновані» та «несанкціоновані» масові заходи

Наказом МВС № 404 від 28.07.94 затверджено Статут патрульно-постової служби міліції України (далі — «Статут»), котрий визначає «основні завдання, порядок організації і несення патрульно-постової служби працівниками міліції» та розповсюджується *«на всіх працівників органів внутрішніх справ, які <...> виконують функції по охороні громадського порядку і безпеки в громадських місцях».*

На сьогодні низка положень Розділу XV *Статуту* («Охорона громадського порядку і безпеки при проведенні масових заходів») не відповідає правовим актам вищої юридичної сили.

а) Щодо визначення «категорій» мирних зібрань (пункти 331–336), таких як збори, мітинги, демонстрації, вуличні походи, пікетування. Ці терміни вміщено у ст. 39 Конституції України, а правом її офіційного тлумачення володіє виключно Конституційний Суд України, тоді як МВС не має компетенції давати визначення (яке по суті є тлумаченням конституційної норми) термінам, що застосовуються в Основному Законі.

б) Щодо строку завчасного (10 днів, пункт 337) повідомлення про проведення мирних зібрань.

Разом з тим:

— Ст. 39 Конституції України не містить обмежень щодо строку подання сповіщення громадянами про проведення мирних зібрань. Відповідно до Рішення Конституційного Суду України № 4-рп/2001 від 19.04.01 *«визначення конкретних строків завчасного сповіщення <...> є предметом законодавчого регулювання»* — при цьому МВС не є законодавчим органом і не має права на визначення таких строків.

Крім того, цей самий п. 337 Статуту каже про можливість «заборони» мирного заходу. Без згадки про те, що таку заборону може бути здійснено лише судом (ст. 39 Конституції України), таке формулювання несе загрозу, що у співробітників внутрішніх справ може скластися хибне враження про можливість позасудової заборони зібрань.

в) Пункт 338 Статуту містить твердження, що *«приводом для припинення зборів, мітингів, вуличних походів та демонстрацій є фактичне проведення несанкціонованого місцевими органами державної виконавчої влади відповідного заходу; рішення про заборону його проведення (припинення) внаслідок порушення порядку його організації та провадження».* Це суперечить вищенаведеним положенням ст. 39 Конституції України, яка встановлює можливість обмеження права на мирні зібрання лише судом згідно з законом і передбачає не дозвільний, а повідомчий принцип проведення зібрань.

г) Так саме, про якісь «санкціоновані» та «несанкціоновані» масові заходи йдеться у пп. 339 та 340 Статуту, при цьому п. 340 встановлює для співробітників міліції порядок дій щодо учасників «несанкціонованих» зібрань — включно з можливістю затримання «організаторів або активних учасників», причому з контексту випливає (чи принаймні не виключається) що під «порушенням громадського порядку» та/чи

«протиправними діями» розуміється власне організація таких «несанкціонованих» зібрань чи участь в них. Це не відповідає Конституції України, яка не передбачає для громадян обов'язку отримувати якісь «санкції» для реалізації свого права.

Підсумовуючи: вищевказані норми Статуту не відповідають частині першій та другій ст. 19 Конституції України та визначеній Законом «Про міліцію» компетенції Міністерства внутрішніх справ, запроваджують не передбачені ст. 39 Конституції обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання, такі обмеження вочевидь не можуть бути визнаними «необхідними у демократичному суспільстві» (п. 2 ст. 11 Конвенції з захисту прав людини та основоположних свобод).

5.2. «Одиночні протести»

Ще однією проблемою, породженою вадами правового регулювання та підготовки правоохоронців, є неадекватне реагування представників влади на «одиночні протести». Так, у Львові співробітниками міліції було затримано громадянку, яка «без завчасного сповіщення проводила демонстрацію плакату у громадському місці» (лист ГУ МВС України у Львівській області № С-4/31 від 14.02.12³¹), після чого щодо неї було складено протокол за вчинення адміністративного порушення, передбаченого ст. 185-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення («Порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій»). Але ст. 39 Конституції України передбачає необхідність завчасного повідомлення у разі проведення «мирних зібрань», а будь-яка поведінка одного громадянина, безвідносно до того, які речі він має при собі чи на собі, не є і не може за жодних обставин вважатися «зібранням».

У зв'язку з цим ми звернулися до МВС України щодо надання необхідних вказівок співробітникам міліції. Проте нам було тільки повідомлено що нашу пропозицію «буде розглянуто під час розроблення Положення про організацію охорони громадського порядку та несення патрульної і постової служби».

5.3. Залучення співробітників органів внутрішніх справ без форменного одягу

У контексті анонсованого затвердження нового нормативного акту МВС про організацію охорони громадського порядку ми наголошуємо на необхідності заборони залучення до охорони громадського порядку під час мирних зібрань (і до виконання судових рішень про обмеження мирних зібрань) співробітників міліції без форменного одягу. Така практика, з одного боку, не сприяє забезпеченню належної поведінки і відповідальності цих осіб (як це, зокрема, мало місце під час протестів проти знищення будівель на Андріївському узвозі у м. Києві³²), з іншого — дезорієнтує учасників мирних зібрань, провокуючи їх на активний опір неправомірним (принаймні, на

³¹ Від запити про «одиночний протест» львівській міліції відібрало мову <http://maidan.org.ua/2012/01/vid-zapyta-pro-odynochnyj-protest-lvivskij-militsiji-vidibralo-movu/>

³² Активісти САМ просять главу МВС покарати міліціонера, який побив дівчину біля офісу Ахметова <http://palm.newsru.ua/ukraine/14apr2012/sam.html>

їхню думку) діям осіб, яких за зовнішнім виглядом не можна віднести до співробітників МВС при виконанні службових обов'язків. Врегулювання цього питання на законодавчому рівні теж є доречним.

5.4. Втручання правоохоронців з метою перешкодити громадянами взяти участь в мирних зібраннях

Найбезглуздіше втручання сталося в Запоріжжі 26.06.12: міліція перешкоджала проводити акцію на підтримку жертв катувань оскільки, за словами міліції, звинувачення її в катуваннях це наклеп³³.

Міліція доволі часто вимагає в організаторів мітингів «дозвільні документи». Так 17.06.2012 в Харкові під час проведення протестної акції зоозахисників було складено протокол за ст. 185-1 КУпАП «Порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій» на тій підставі, що організатор, за словами співробітника міліції, не мав **дозвільних документів** на проведення акції. Суд визнав дії організатора порушенням ст. 185-1 КУпАП і виніс попередження³⁴.

5.5. Безпідставне припинення працівниками ОВС проведення мирних зібрань та затримання його учасників

03.07.2012 на Харківському майдані Свободи міліція затримала протестуючих із застосуванням сили³⁵.

01.07.2012 року в Києві мала відбутися акція «Права людини поза грою», але її організатора затримала міліція. З відповіді МВС з цього приводу випливає, що КМДА подала в суд на обмеження мирних зборів на території прилеглої до «Олімпійського» для двох організацій «...та інших»³⁶.

07.11.2012 року в Дніпропетровську міліція затримала двох учасників безстрокової акції протесту проти фальсифікації результатів виборів до Верховної Ради України³⁷.

07.12.2012 року в Києві було затримано учасників акції, присвяченої Міжнародному дню прав людини³⁸

³³ В Запоріжжі заборонили проводити акцію на підтримку жертв катувань <http://maidanua.org/monitor/reports/view/202>

³⁴ Зоозахисницю судитимуть за проведення мирних зібрань без дозвільних документів <http://maidanua.org/monitor/reports/view/193>

³⁵ Намети на Харківському Майдані простояли півтори години. Міліція затримала протестуючих <http://maidanua.org/monitor/reports/view/211>

³⁶ В Києве по время акции в поддержку Алеся Беляцкого задержан Назарий Боярский <http://maidanua.org/monitor/reports/view/207>

³⁷ У Дніпропетровську затримали двох учасників акції проти фальшування виборів <http://maidanua.org/monitor/reports/view/315>

³⁸ Затримано учасників акції, присвяченої Міжнародному дню прав людини <http://maidanua.org/monitor/reports/view/325>

Найбільш жорстоким випадком був розгром міліцією 06.07.2012 наметового містечка захисників мови в Черкасах³⁹. Співвідношення протестуючих і міліції складало приблизно 3 до 30. У відповіді на наш запит міліція визнала, що затриманим надавалася медична допомога.

6. ДЕРЖАВНИЙ МОНІТОРИНГ МИРНИХ ЗІБРАНЬ

Згідно з підпунктом 9 п. 4 Типового положення про управління з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю обласної державної адміністрації (постанова КМУ № 128 від 05.03.08) на ці управління покладено функцію моніторингу проведення мирних зібрань. Проте проведені опитування про методологію і результати цього моніторингу показали повну несистемність та неpubлічність цієї діяльності. Лише Полтавська ОДА надала на запит результати моніторингу і жодна ОДА не пояснила його методологію, при цьому в кількох випадках прямо заявлено про відсутність методології і відповідних нормативних актів. Більш того, попри інформацію від Донецької ОДА про те, що результати моніторингу передаються до Адміністрації Президента України та Кабінету Міністрів України, ці державні органи заперечили будь-яке здійснення збору та аналізу таких даних.

Отже, оскільки відповідно до ст. 19 Конституції України органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами, наразі ця «моніторингова» діяльність ОДА, залишаючись без визначеної правовими нормами мети і порядку, залишається поза правовим полем. Непоінформованість суспільства про цю діяльність суперечить принципу публічності та прозорості державної влади.

7. ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО І ПРОБЛЕМАТИКА МИРНИХ ЗІБРАНЬ

На розгляді Верховної Ради України перебуває законопроект № 2450 «Про мирні зібрання», який викликав дискусію в середовищі громадянських активістів. Частина їх підтримувала перероблений законопроект, частина стверджувала, що він унеможливить проведення мирних зібрань. Протягом року винесення цього законопроекту на друге читання відкладалося тричі. Врешті, ВРУ відхилила взаємопов'язаний закон про послаблення відповідальності за порушення порядку проведення мирних зібрань та про внесення необхідних змін до низки законів та відклала розгляд законопроекту № 2450 на невизначене майбутнє.

³⁹ В Черкасах «Беркут» за рішенням суду по-звірячому розігнав захисників мови <http://maidanua.org/monitor/reports/view/215>

8. РЕКОМЕНДАЦІЇ⁴⁰

1. Верховній Раді України. Офіційно визнати Указ Президії ВР СРСР № 9306-XI від 28.07.88 «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» нечинним в Україні (незалежно від прийняття чи неприйняття спеціального закону про мирні зібрання) та унеможливити його застосування органами державної влади та місцевого самоврядування.

2. Верховній Раді України. Невідкладно внести до КАС України положення, спрямовані на забезпечення права на ефективне апеляційне оскарження судових рішень у справах за позовами щодо обмеження права на мирні зібрання.

3. Верховній Раді України. Необхідним є врегулювання питання залучення до охорони порядку під час мирних зібрань співробітників органів внутрішніх справ без форменого одягу на законодавчому рівні.

4. Міністерству внутрішніх справ України. Негайно внести зміни до Статуту патрульно-постової служби міліції України для приведення його у відповідність до ст. 19 Конституції України та визначеній Законом України «Про міліцію» компетенції Міністерства внутрішніх справ.

5. Місцевим радам, органам прокуратури. Скасувати всі місцеві порядки і положення, які регламентують проведення мирних зібрань.

6. Міністерству юстиції України. Надати офіційне роз'яснення законодавства стосовно одиночних протестів.

7. Вищому адміністративному суду України. На виконання п. 3 постанови Пленуму ВАСУ № 6 від 21.05.12⁴¹ узагальнити відповідну судову практику і затвердити постанову Пленуму ВАСУ «Про судову практику розгляду та вирішення адміністративними судами справ стосовно реалізації права на мирні зібрання», зокрема, — врахувати неprimustimість обмеження судами права на мирні зібрання невизначеному колу осіб («...та всім іншим особам...»)

8. Верховній Раді України. У законотворчій діяльності врахувати пропозиції громадських організацій щодо захисту права на мирні зібрання, викладені у Спільній заяві⁴².

⁴⁰ Звернення до органів влади з рекомендаціями змін <http://maidan.org.ua/2012/06/maidan-monitorynh-grupnyty-systemni-porushennya-prava-na-myrni-zbory/>

⁴¹ Постанова Пленуму ВАСУ «Про практику застосування адміністративними судами законодавства під час розгляду та вирішення справ стосовно реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо)» http://www.vasu.gov.ua/ua/plenum_vas.html?_m=publications&_t=rec&id=2327&s=print

⁴² Спільна заява громадських організацій щодо захисту права на мирні зібрання <http://maidan.org.ua/2012/09/spilna-zayava-hromadskyh-orhanizatsij-schodo-zahystu-svobody-myrnyh-zibran-v-ukrajini/>

ХІІ. СВОБОДА ОБ'ЄДНАНЬ (АСОЦІАЦІЙ)¹

І. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Ситуація зі свободою об'єднань поступово погіршується у порівнянні із попередніми роками. Це пов'язано із загальним погіршенням середовища для діяльності громадських організацій, зокрема, збільшення тиску з боку органів влади та зменшення можливостей співпраці з органами влади. Паралельно було прийнято нове законодавство для громадських організацій, від якого обґрунтовано можна очікувати значного покращення у сфері свободи об'єднань з наступного року.

Чинне українське законодавство не відповідає міжнародним стандартам і в значній мірі необґрунтовано обмежує свободу об'єднань. Проте частково це згладжувалося позитивною адміністративною практикою, котра не використовувала на повну усі законодавчі обмеження. Однак за останні декілька років поступово ця практика погіршувалася: збільшилася кількість перевірок з боку легалізуючих органів, збільшилася кількість вимог при реєстрації чи перереєстрації громадських організацій, котрі не передбачені законодавством, збільшилася кількість позовів про ліквідацію громадських організацій тощо.

22 березня 2012 року парламент прийняв новий закон «Про громадські об'єднання»², що розроблявся і просувався декілька років громадськими організаціями. Він набуде чинності з 1 січня 2013 року. 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:

1) наявність у статуті та рішеннях, відображених у протоколі про утворення громадського об'єднання, положень, що не відповідають Конституції України, статті 4 цього Закону;

2) порушення вимог статей 7, 10 цього Закону (вимоги щодо засновників та найменування об'єднання).

Крім того, він не містить обмеження щодо території діяльності об'єднання, можливості залучення роботи волонтерів, можливості самостійно визначати свої види діяльності.

¹ Підготовлено Володимиром Яворським, членом Правління УГСПЛ. У розділі також використані матеріали та коментарі Тетяни Яцків, Центр громадської адвокатури (м. Львів). Див., наприклад, Т. Яцків, Огляд судової практики щодо захисту прав громадських організацій у 2012 році, <http://www.lawngo.net/index.php?itemid=2015>.

² Доступний тут: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>

Однак, в повній мірі його оцінити можна буде лише після того, як він набуде чинності. У 2012 році регулювання здійснювалося за старим законодавством.

5 липня 2012 року парламент прийняв довгоочікуваний Закон «Про благодійництво та благодійні організації»³. 31 липня він був надісланий на підпис Президенту, проте з того часу до часу підготовки цієї Доповіді⁴ Президент не підписав закон і не застосував щодо нього право вето. Таким чином, відверто порушено Конституцію, прийнятий закон поки не набув чинності, й невідомо коли це може статися. За оцінками багатьох експертів цей закон враховує міжнародні стандарти в сфері свободи об'єднань та позитивний досвід регулювання інших країн та є також великим кроком для покращення ситуації зі свободою об'єднань у майбутньому.

2. СТВОРЕННЯ ОБ'ЄДНАНЬ

Існує багато перешкод для створення об'єднань, зокрема, громадських організацій. Ситуація погіршується не тільки окремими нормами закону про об'єднання громадян, що порушують міжнародні стандарти, але й відсутністю визначення чітких підстав для відмови у реєстрації. Загалом, процедура реєстрації є достатньо нечіткою, що дозволяє органу легалізації безпідставно не реєструвати об'єднання громадян чи затягувати таку реєстрацію на багато місяців.

Офіційна статистика відмов у реєстрації по країні відсутня. Але відмов за різними оцінками експертів достатньо багато. На практиці найчастіше вам повернуть документи на доопрацювання без надання рішення про відмову, що зменшує кількість відмов у реєстрації, проте по суті суперечить законодавству, оскільки такі дії не передбачені законом.

Такі відмови є різними за змістом, проте найчастіше вони порушують Європейську Конвенцію про захист прав людини та Конституцію. Зокрема, ці відмови не визначають навіть, яким чином можливі недоліки статуту загрожують інтересам, вказаним у частині другій статті 11 Конвенції або частині другій статті 39 Конституції: національній безпеці, громадському порядку, охороні здоров'я населення чи прав інших осіб. Часто таким відмовам взагалі бракує аргументації, й вони ґрунтуються на достатньо довільному тлумаченні статуту організації та законодавства.

Наступна справа показує також проблему неефективності правових засобів захисту проти свавілля органів реєстрації. У цій справі, отримавши відмову в реєстрації, засновники звернулися до суду, витратили на судові тяганини три роки, й в результаті, отримавши позитивне судове рішення, не змогли зареєструвати організацію. Оскільки, відповідно до закону, суд не може зобов'язати здійснити реєстрацію, а може лише скасувати наказ про відмову у реєстрації, то таких відмов у реєстрації можна отримати нескінченно багато. А оскарження до суду насправді не призводить до позитивного результату.

³ Доступний тут: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=37599

⁴ Станом на 10 січня 2013 року.

У минулих Доповідях про права людини в Україні ми описували справу громадської організації «Асоціація Фалунь Дафа». З 2001 року її засновники легалізували організацію шляхом повідомлення. А з 2006 року прагнуть отримати статус юридичної особи для громадської організації. Засновники отримали п'ять відмов у реєстрації з різними аргументами. Після перших двох відмов вони змінили статутні документи. Третю відмову вони оскаржили до суду у 2009 році. Справа дійшла до Вищого адміністративного суду, котрий затвердив рішення місцевого суду й скасував наказ про відмову у реєстрації громадської організації. Коли йшли суди, організація отримала четверту відмову, хоча не подавала нових документів. Коли ж вони звернулися до виконання судового рішення, то 7 травня 2012 року отримали вже п'яту відмову у реєстрації. Після цього засновники вирішили звернутися до Європейського суду з прав людини із заявою про порушення свободи об'єднань.

Наведемо ще приклади судового оскарження відмов у реєстрації.

У лютому 2012 року Головне управління юстиції у м. Києві направило Громадській організації «Комітет з питань соціально-економічної та правової політики» повідомлення про необхідність приведення документів у відповідність з вимогами чинного законодавства для можливості їхнього розгляду. Засновники організації оскаржили відмову у реєстрації до суду. 30 березня 2012 року Постановою Окружного адміністративного суду міста Києва їхній позов було частково задоволено та зобов'язано Головне управління юстиції у місті Києві повторно розглянути питання щодо реєстрації об'єднання громадян Громадської організації «Комітет з питань соціально-економічної та правової політики» та прийняти рішення у відповідності до вимог чинного законодавства України.⁵

У Волинській області було відмовлено у реєстрації Молодіжного об'єднання «Волинська правозахисна група». Суперечка виникла з-за того, що об'єднання планувало здійснювати свою діяльність у двох областях, проте законодавство чітко не визначало хто має реєструвати таку організацію. Заяву-повідомлення про легалізацію шляхом повідомлення про заснування було направлено на розгляд до Міністерства юстиції України, яке надіслало вказану заяву для розгляду в Головне управління юстиції у Волинській області. Управління наказом № 144 від 28 березня 2012 року на підставі правового висновку від 28.03.2012 року відмовило в легалізації Молодіжного об'єднання шляхом повідомлення про заснування. Хоча процедура відмови у реєстрації громадській організації, що легалізується шляхом повідомлення, законом не передбачена взагалі. Організація вважала, що відповідно до статті 14 Закону України «Про об'єднання громадян», легалізація громадської організації, діяльність якої поширюється на територію двох і більше адміністративно-територіальних одиниць здійснюється відповідним вищестоящим органом, тобто Міністерством юстиції України. За результатами правової експертизи орган реєстрації визначив суперечність законодавству назви, мети громадської організації, а також, що різним у законодавстві є розуміння терміну «регіон». 19 квітня 2012 року Постановою Волинського окружного адміністративного суду організації було відмовлено у задоволенні позову щодо скасування наказу про відмову у реєстрації. Суд у відмові у задоволенні позову громадської організації виходив із того, позовна вимога про направлення заяви-повідомлення про легалізацію до реєстраційної служби Міністерства юстиції України не підлягає задоволенню, оскільки Укрдержреєстр не входить в структуру Мін'юсту України.⁶

Надалі мають місце незаконні відмови у здійсненні державної реєстрації змін до установчих документів громадських організацій. У результаті правової експертизи

⁵ Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 30 березня 2012 року у справі № 2а-2893/12/2670 <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/23674153>

⁶ Постанова Волинського окружного адміністративного суду від 19 квітня 2012 року у справі № 2а/0370/961/12 <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/23688390>

органи легалізації вбачають мотиви відмови у реєстрації змін до установчих документів. Дуже часто вони є такими, що ґрунтуються виключно на переконаннях органу реєстрації.

Постановою Львівського окружного адміністративного суду від 19 квітня 2012 року⁷ задоволено позов громадської організації «Громадський осуд» до Головного управління юстиції у Львівській області та зобов'язало управління юстиції зареєструвати зміни до статутних документів організації. Організація змінила назву із Громадської організації «Громадський осуд» на Громадська організація «Виявлення професійної непридатності чиновників та корупції «Громадський осуд». Легалізуючий орган аргументував свою позицію тим, що законодавством визначено вичерпний перелік органів (посадових осіб), до компетенції яких віднесено виявлення невідповідності державного службовця займаній посаді. На думку чиновників, оскільки мета діяльності позивача, згідно статуту, не передбачає діяльності щодо виявлення професійної непридатності чиновників та корупції, відповідно, нова назва організації (ГО «Виявлення професійної непридатності чиновників та корупції «Громадський осуд») суперечить іншим положенням статуту, в тому числі меті діяльності ГО, викладеній у пункті 2.1 статуту, оскільки прямо інформує, що метою діяльності є виявлення професійної непридатності чиновників та корупції. Проте суд у своєму рішенні не погодився з цими аргументами й визначив, що не було наведено доказів того, що зміна найменування ГО «Громадський осуд» призведе до появи підстав для обмеження діяльності такої організації, передбачених ст. 4 України «Про об'єднання громадян».

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 громадська організація діє як підприємство й значно обмежена 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»⁸, згідно з яким пропонується змінити порядок надання статусу неприбутковості НУО. Експерти вважають, що цей проект може становити загрозу громадським організаціям. Зокрема, ним не визначено чіткі терміни надання статусу неприбутковості неурядовим організаціям.⁹ Проте до кінця року чинний порядок не зазнав змін.

У світлі отримання статусу неприбутковості цікавим є рішення Вищого адміністративного суду України від 18 вересня 2012 року у справі за позовом Калуської міської громадської організації Всеукраїнського товариства «Лемківщина» на постанову Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 10 жовтня 2008 року

⁷ Постанова Львівського окружного адміністративного суду від 19 квітня 2012 року у справі № 2а-894/12/1370 за позовом громадської організації «Громадський осуд» до Головного управління юстиції у Львівській області про визнання протиправним та скасування наказу та зобов'язання вчинити дії. <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/24011393>

⁸ Доступний тут: <http://www.sts.gov.ua/regulatoryna-politika-/regulatoryna-politika/2012-rik/61832.html>.

⁹ Мінфін вирішив змінити порядок надання статусу неприбутковості НУО, УНЦПД; <http://www.ucipr.org.ua/publications/minfin-virishiv-zminiti-poriadok-nadannia-statusu-nepributkovosti-nuo/lang/www.transparency.org>.

та ухвалу Львівського апеляційного адміністративного суду від 21 грудня 2009 року¹⁰. У цій справі податкова відмовила у внесенні до Реєстру організації через те, що її статут не містить вичерпний перелік видів діяльності, як це передбачає пп. 7.11.13 п. 7.11 ст. 7 Закону «Про оподаткування прибутку підприємств». ВАСУ визнав, що податкова та суди діяли неправомірно й скасував їхнє рішення, оскільки статут організації не суперечив законодавству, а податкове законодавство встановлює вичерпний перелік видів діяльності, доходи від яких не підлягають оподаткуванню.

3. ЛІКВІДАЦІЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

Міністерство юстиції за результатом контролю за діяльністю політичних партій продовжила масову практику подання позовів про ліквідацію політичних партій.

Наведемо декілька прикладів з практики Вищого адміністративного суду України.

13 листопада 2012 року ВАСУ відхилив касаційну скаргу Міністерства юстиції України у справі про спробу анулювання реєстраційного свідоцтва Політичної партії «Козацька Народна Партія»¹¹. Мінюст звернувся до суду у 2010 році, проте Окружний адміністративний суд м. Києва 30 вересня 2011 року відмовив у позові і Київський апеляційний адміністративний суд 18 квітня 2012 року підтримав це рішення. Політична партія була утворена в 2010 році, проте не створила протягом 6 місяців необхідну кількість осередків. ВАСУ у своєму рішенні вказав, що:

«У відповідності до положень Закону України «Про політичні партії в Україні» з урахуванням Рішення Конституційного Суду України від 16 жовтня 2007 року № 9-рп/2007 та ст. 36 Конституції України, порушення шестимісячного строку, протягом якого політична партія забезпечує створення та реєстрацію своїх структурних утворень у чотирнадцяти адміністративно-територіальних одиницях України, не може бути безумовною підставою для анулювання свідоцтва такої політичної партії.

Статтею 37 Конституції України передбачаються виключні випадки, коли діяльність легалізованих об'єднань громадян забороняється у судовому порядку, зокрема, їх діяльність спрямована на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підриє її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення...»

9 жовтня 2012 року ВАСУ¹² також відхилив касаційну скаргу Мін'юсту й залишив без змін постанову Окружного адміністративного суду міста Києва від 30 червня 2011 року та ухвалу Київського апеляційного адміністративного суду від 29 березня 2012 року у справі про анулювання реєстраційного свідоцтва Політичної партії «Партія української молоді» від 8 вересня 2010 року з мотивів невиконання відповідачем положень частини шостої статті 11 Закону України від 5 квітня 2001 року № 2365-III «Про політичні партії в Україні» щодо забезпечення політичною партією протягом

¹⁰ Див. рішення тут: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/26383815>

¹¹ Див. повний текст рішення тут: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27479915>

¹² Див. Повний текст рішення тут: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/26441654>

шести місяців з дня реєстрації утворення та реєстрації в порядку, встановленому цим законом, своїх обласних, міських, районних організацій у більшості областей України, містах Києві, Севастополі та в Автономній Республіці Крим. При цьому суд зазначив:

«Суд першої інстанції, з яким погодився апеляційний суд, правильно виходив із того, що на час судового розгляду справи вимоги частини шостої статті 11 Закону № 2365-III (з урахуванням рішень Конституційного Суду України від 12 червня 2007 року № 2-рп/2007 та від 16 жовтня 2007 року № 9-рп/2007) щодо забезпечення утворення та реєстрації в порядку, встановленому цим Законом, своїх обласних і міських (у містах Києві та Севастополі) організацій у більшості регіонів України відповідачем виконано.»

3 квітня 2012 року ВАСУ задовольнив частково касаційну скаргу політичної партії Закон і порядок¹³. Він постановив скасувати Постанову окружного адміністративного суду м. Києва від 6 квітня 2011 року та постанову Київського апеляційного адміністративного суду від 25 жовтня 2011 року, а справу направити на новий судовий розгляд до суду першої інстанції. Суд у своєму рішенні зазначив:

«Судами попередніх інстанцій встановлено, що відповідно до свідоцтва № 181-п.п. Міністерством юстиції 23 квітня 2010 року зареєстрована політична партія Закон і порядок. В порушення вимог ч. 6 ст. 11 Закону України Про політичні партії в Україні політична партія протягом шести місяців з дня реєстрації не забезпечила утворення та не провела реєстрацію в порядку, встановленому цим Законом, своїх обласних, міських, районних організацій у більшості областей України, м. Севастополі та Автономній Республіці Крим. Позивач, як орган, який зареєстрував політичну партію, на підставі ст. 24 вищенаведеного Закону звернувся в суд з позовом про анулювання реєстраційного свідоцтва відповідача з підстав невиконання вимог ст. 11 Закону України Про політичні партії в Україні. Судами також встановлено, що на час розгляду справи в суді першої інстанції відповідач у 15 областях України провів реєстрацію обласних організацій.»

Суд першої інстанції, відмовляючи в задоволенні позову послався на ті обставини, що на момент розгляду судом даної справи відповідачем виконаний обов'язок, передбачений ч. 6 ст. 11 Закону України Про політичні партії в Україні, з проведенням у 15 областях реєстрації обласних організацій.»

Суд апеляційної інстанції, скасовуючи рішення суду першої інстанції та задовольняючи позовні вимоги, виходив з того, що свідоцтво про реєстрацію політичної партії підлягає анулюванню, оскільки відповідачем по закінченню 6-місячного терміну не здійснені заходи щодо реєстрації своїх обласних, міських, районних організацій у більшості областей України, м. Севастополі, в Автономній Республіці Крим, тобто не виконані вимоги ст. 11 Закону України Про політичні партії в Україні...

Судами попередніх інстанцій встановлено, що на момент прийняття судом першої інстанції рішення політичною партією Закон і порядок утворені та зареєстровані у встановленому законом порядку обласні структурні осередки у 15 областях України, що становить більше половини адміністративно-територіальних одиниць України, перелічених у ч. 6 ст. 11 Закону України Про політичні партії в Україні.»

Разом з тим, судами першої та апеляційної інстанції не перевірені доводи відповідача щодо поважності причин порушення строків реєстрації обласних, міських організацій, які посилалися на об'єктивні причини порушення строків реєстрації обласних осередків партії, вказаним обставинам судами не надана належна правова оцінка, що не дає можливості суду касаційної інстанції визначитися у правильності висновків судів попередніх інстанцій.»

¹³ Див. повний текст рішення тут: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/23548579>

4. ТИМЧАСОВА ЗАБОРОНА ВИДІВ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ЛІКВІДАЦІЯ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Зафіксовані численні рішення щодо ліквідації громадських організацій.

Наприкінці березня 2012 року СБУ через ЗМІ повідомила, що вона розкрила діяльність екстремістської релігійної організації мусульман-ваххабітів. За їхніми словами, керівники Громадської організації «Прямий шлях» поширювали брошуру «Порушення єдинобожжя», написану сунітським богословом Абдуль Азізом Ар-Райісом. У ній містяться заклики до релігійної ворожнечі та ненависті, а також пропагується ідеологія ісламського фундаменталістського руху ваххабітів. Як розповів заступник прокурора Одеси Сергій Нейков, щодо керівників громадської організації «Прямий шлях» порушено кримінальну справу за ст. 161, ч. 1 (умисні дії, спрямовані на розпалювання національної, расової чи релігійної ворожнечі та ненависті). Також повідомили, що в квартирах двох лідерів «Прямого шляху» — єгиптянина Ода Халеда і сирійця Масрі Мохаммада — були проведені обшуки. У них знайшли вибухівку — чотири тротилові шашки, два електродетонатори до них, димові шашки, а також навчальну гранату РГД-5. Також було знайдено дуже багато літератури ваххабітського толку з закликами до початку релігійної війни проти єретиків і навчальні посібники для діверсантів. Самі Ода Халед на прізвище «Абдулкарім» та Масрі Мохаммад були затримані. Громадська організація була зареєстрована в 2008 році. Активну діяльність почала лише в 2010 році, орендувавши офіс в одноповерховому приміщенні колишнього магазину. Як з'ясувалося, під виглядом «громадської організації» була відкрита справжня мечеть.¹⁴

4 травня 2012 року Одеський окружний адміністративний суд виніс рішення¹⁵ про примусовий розпуск (ліквідацію) Громадської організації «Прямий шлях» за розпалювання національної та релігійної ворожнечі. У рішенні суд зазначив:

«Як вбачається з релігієзнавчого висновку державного комітету України у справах національностей та релігій, в брошурі «Нарушение єдинобожжя», яка розповсюджувалась Громадською організацією «Прямий шлях», знаходиться зміст, який у цілій низці своїх базових положень і визначень суперечить чинному законодавству України та не може поширюватись на території України. В зазначених матеріалах є заклики до розпалювання релігійної ненависті та ворожнечі, пропагандується ідеологія ісламського фундаменталістського руху ваххабітів — визнаного в багатьох країнах світу як радикально-екстремістська секта Саудівської Аравії, члени та прихильники якої використовують радикальні політичні засоби щодо представників інших релігій та віровчень...».

14 червня 2012 року Одеський апеляційний адміністративний суд залишив без змін судові рішення від 4 травня¹⁶.

Інший приклад також стався в Одесі і є достатньо небезпечною технологією закриття небажаних громадських організацій.

¹⁴ Див. більше: СБУ опечатала мечеть в Одесі: двоє ваххабітов — в СИЗО, дома у них нашли взрывчатку // Сегодня, 30 Марта 2012, <http://www.segodnya.ua/regions/odessa/cbu-opechatala-mechet-v-odesse-dvoe-vakhkhabitov---v-cizo-doma-u-nikh-nashli-vzryvchatku.html>

¹⁵ Рішення доступне тут: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/24011680>

¹⁶ Рішення доступне тут: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/24965962>

Громадська організація «Правозахисна організація «Альтера» була зареєстрована в жовтні 2011 року Головним управлінням юстиції в Одеській області. Стороння фізична особа подала позов до суду на дії Головного управління юстиції із залученням громадської організації в якості третьої особи, в котрому вимагала скасувати наказ про реєстрацію організації. Спочатку суд декілька разів повертав позовну заяву, проте 23 квітня 2012 року Одеський окружний адміністративний суд постановив¹⁷ задовольнити цей позов й скасувати наказ про реєстрацію. Примітно, що представника громадської організації в залі засідань не було. У своєму рішенні суд, серед іншого, зазначив:

«...Позивач зазначає, що визнає та розподіляє мету створення та основні завдання діяльності Громадської організації «Правозахисна організація «Альтера» та бажає стати її членом, оскільки таке право надано йому ст.36 Конституції України, ст.ст. 1, 6 Закону України «Про об'єднання громадян» та статутом цієї організації. Таким чином, порушення законодавства, які були допущені під час реєстрації Громадської організації «Правозахисна організація «Альтера», порушують його права, як особи, яка має намір стати членом цієї організації. Крім того, позивач зазначив, що статут організації не відповідає вимогам п.6 ч.2 ст. 13 Закону України «Про об'єднання громадян» та загальним принципам створення та діяльності об'єднань громадян...

Суд вважає, що наказ Головного управління юстиції в Одеській області № 1110- о/д від 13.10.2011р. про реєстрацію Громадської організації «Правозахисна організація «Альтера» підлягає скасуванню, виходячи з наступного.

...п.2.2.5 розділу 2 статуту Громадської організації «Правозахисна організація «Альтера» передбачає право організації на узагальнення судової практики. Однак, пунктом 3 частини 1 статті Закону України «Про судоустрій та статус суддів» передбачено, що повноваженнями з узагальнення судової практики в Україні наділені відповідні вищі спеціалізовані суди... Таким чином, Громадська організація «Правозахисна організація «Альтера», поряд з будь-якими іншими особами, має право здійснювати неофіційне узагальнення судової практики. У пункті 3 частини 1 статті Закону України «Про судоустрій та статус суддів» слово «офіційне» відсутнє. Проте, як зазначено вище, у цій нормі закону йдеться саме про офіційне узагальнення судової практики. З огляду на зазначене, у статуті організації мало бути зазначено про право організації здійснювати лише неофіційне узагальнення судової практики.

Крім цього, статутом Громадської організації «Правозахисна організація «Альтера» не визначений порядок звітності виконавчого органу організації перед членами організації в особі її вищого органу — загальних зборів, а також порядок здійснення членами організації в особі її вищого органу контролю діяльності виконавчого органу організації...

З огляду на вищевикладене, вбачається, що статут Громадської організації «Правозахисна організація «Альтера» не містить порядку внутрішньої звітності та контролю задекларованих у самому статуті організації...

...суд вважає, що положення підпункту 3 частини 1 розділу 5 статуту у частині можливості застосування до членів організації дисциплінарних стягнень у вигляді дискваліфікації суперечить законодавству...»

Також поширеними є прикладами, коли органи легалізації, здійснюючи контроль за законністю діяльності громадської організації, подають позови про її ліквідацію. Найбільша кількість таких позовів ініціюється в Автономній Республіці Крим та Одеській області. В інших областях органи легалізації особливо не користуються таким правом. Варто зазначити, що кількість таких прикладів збільшилася за останні декілька років.

¹⁷ Див. повний текст вішення тут: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/24011782>

Постановою Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим від 12 квітня 2012 р. Задоволено позов Ленінського районного управління юстиції АР Крим до Громадської організації «Східно-Кримське Товариство Поновлювальної Енергії» про примусовий розпуск (ліквідацію) громадської організації.¹⁸ Позовні вимоги мотивувались управлінням юстиції тим, що, незважаючи на неодноразові звернення та попередження, інформацію про здійснення статутної діяльності Громадською організацією надано не було, вона не знаходиться за юридичною адресою, не веде оперативний і бухгалтерський облік, не надає звітність по податках і обов'язкових платежах, не вносить платежі в порядку і розмірах, передбачених законодавством, що є порушенням ст.ст. 24, 26 Закону України «Про об'єднання громадян» і заподіює шкоду інтересам держави, незважаючи на неможливість держави в особі уповноважених нею органів (податкової інспекції, пенсійного фонду) контролювати фінансово-господарську діяльність громадської організації, також організація не проводить засідання та переобрання статутних органів.

Задоволено позов Ленінського районного управління юстиції АР Крим про примусовий розпуск до Громадської організації «Ленінська районна громадська організація «ЗАХИСТ ДІТЕЙ ВІЙНИ» постановою Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим від 26 липня 2012 р. Як вказується у постанові, «З березня 2006 р. до Ленінського районного управління юстиції АР Крим та реєстраційної служби Ленінського районного управління юстиції АР Крим не було подано жодного протоколу засідань статутних органів про переобрання зазначених органів. На запити реєстраційної служби Ленінського районного управління юстиції АР Крим (від 11.04.2012 р., № 02/02-01/09/340, 11.04.2012 № 02/02-01/09/341) до засновників та членів керівного органу громадської організації «Ленінська районна громадська організація «ЗАХИСТ ДІТЕЙ ВІЙНИ», матеріали про статутну діяльність надані не були.»¹⁹

Постановою Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим задоволено позов Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим до Кримського республіканського громадського об'єднання «Кримськотатарський блок» про примусовий розпуск (ліквідацію) громадської організації.²⁰

Постановою Одеського окружного адміністративного суду від 22 серпня 2012 року задоволено позов Ренійського районного управління юстиції Одеської області до Ренійської районної громадської організації «Українська соціал-демократична молодь» про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян.

Цікавим є наступне судове рішення: орган легалізації ініціює перевірку діяльності організації, пропонуючи викласти статут в новій редакції. При цьому чинна редакція статуту цілком влаштовує організацію та її членів, а законодавство з моменту реєстрації до моменту перевірки не змінювалось. Після невиконання «вимог» ініціюється позов про припинення організації.

Постановою Одеського окружного адміністративного суду від 09 грудня 2010 року, позов Овідіопольського районного управління юстиції Одеської області задоволено, примусово розпущено (ліквідовано) Громадську організацію «Об'єднання громадян «Зоря Долини». Відповідачем подано апеляційну скаргу.

Органом легалізації здійснено перевірку діяльності Громадської організації «Об'єднання громадян «Зоря Долини», що підтверджується актом від 06.10.08 року, в ході якої вста-

¹⁸ Постанова Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим від 12 квітня 2012 р. У справі № 2а-2036/12/0170/6; <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/24077714>

¹⁹ Постанова Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим від 26 липня 2012 р. У справі № 2а-6243/12/0170/13; <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25456129>

²⁰ Постанова Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим у справі № 2а-13523/11/0170/ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/21566758>

новлено порушення: мета діяльності ГО «Об'єднання громадян «Зоря Долини» та п. 2.2. статуту суперечить ст. 3 Закону України «Про об'єднання громадян»; п.3.2 передбачено, що членами об'єднання можуть бути особи, які досягли 18 років, чим порушено ст. 12 України «Про об'єднання громадян»; у п. 3.8, п. 3.9 статуту передбачені права членів «Об'єднання громадян «Зоря Долини», серед яких — право отримувати інформацію про діяльність ГО «Об'єднання громадян «Зоря Долини» (за винятком конфіденційної), обмеження порушує принципи створення та діяльності об'єднань громадян, зокрема, принципи рівноправності членів та гласності, закріплені ст.6 Закону України «Про об'єднання громадян»; у п. 9.4 статуту вказується, що кошти організації складаються, у тому числі з інших надходжень, одержаних законним шляхом, чим порушено п. 7.11.3. Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств»; в підтвердження місцезнаходження організації надаються рішення виконкому Новодолинської сільської ради, тоді як на прийняття вказаного рішення Об'єднання з юридичної точки зору ще не існувало. Також, в акті викладено пропозиції щодо внесення змін до Статуту або викладення його у новій редакції та надати документи, підтверджуючі юридичну адресу організації, про що повідомити районне управління юстиції у місячний термін. Вказані у акті перевірки пропозиції відповідачем не усунуто, у зв'язку з чим позивачем винесено попередження про недопущення порушень законодавства № 497-01-101 від 19.06.2009 р., в порядку п. 1 ст. 28 Закону «Про об'єднання громадян». У зв'язку із ігноруванням Громадською організацією «Об'єднання громадян «Зоря Долини» попередження про недопущення порушень, позивач звернувся до суду з позовом про ліквідацію організації.

Постановою Одеського апеляційного адміністративного суду від 11 липня 2012 р. частково задоволено апеляційну скаргу організації та Постанову Одеського окружного адміністративного суду від 09 грудня 2010 року скасовано та прийнято у справі нову постанову, якою в задоволенні позову Овідіопольського районного управління юстиції Одеської області до Громадської організації «Об'єднання громадян «Зоря Долини» про примусовий розпуск (ліквідацію) громадської організації — відмовлено.²¹

Суд зазначив, що «обґрунтовуючи свої вимоги позивач, а в подальшому і суд першої інстанції, виходили з того, що невиконання Громадською організацією «Об'єднання громадян «Зоря Долини» попередження Овідіопольського районного управління юстиції Одеської області № 497-01-101 від 19.06.2009 р. про приведення положень статуту в відповідність з вимогами законодавства, є підставою для примусового розпуску (ліквідації) об'єднання громадян, на підставі ст. 32 Закону України «Про об'єднання громадян». Однак, така позиція є помилковою, виходячи з того, що у відповідності до вищезазначених норм такої підстави для ліквідації організації, як невиконання вимог, не існує. Судова колегія звертає увагу на те, що такий вид стягнення як ліквідація громадської організації є крайнім заходом стягнення і застосовується у випадках, викладених у ст. 32 ЗУ «Про об'єднання громадян», а саме вчинення дій, які за своїм характером є систематичними або грубо порушують вимоги законодавства України. Однак, такі обставини позивачем не встановлено. В даному випадку, за наслідком перевірки контролюючого органу і невиконання його вимог, останніми притягнуто громадську організацію до відповідальності у вигляді попередження. З тексту самого рішення позивача не вбачається, що останнім зобов'язано вчинити відповідача будь-які дії, а тому не можна вважати, що попередження є невиконаним. Крім того, рішення позивача носить само по собі характер санкції за вчинення порушення, а не зобов'язання до вчинення певних дій. Враховуючи вищевикладене, колегія вважає, що суд першої інстанції допустив порушення норм матеріального та процесуального права при вирішенні справи, а тому судові рішення підлягає скасуванню з прийняттям нової постанови.»

²¹ Постанова Одеського апеляційного адміністративного суду від 11 липня 2012 р. У справі № 2-а-3380/10/1570 <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25295128>

На відміну від інших юридичних осіб, громадські організації не можуть припинятись за рішенням суду у разі подання позову органами податкової служби, якщо організація не подає податкову звітність. Однак у співпраці із органами прокуратури та органу легалізації такі позови завершуються результативно.

З одного боку, контрольними функціями щодо подання звітності наділені органи державної податкової служби. Однак відповідно до закону ініціювати позов про припинення громадських організацій на цій підставі вони не можуть. Стаття 46 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» передбачає, що одним із випадків припинення державної реєстрації підприємницької діяльності фізичної особи підприємця є постановлення судового рішення про припинення підприємницької діяльності фізичної особи підприємця. Відповідно до частини 2 статті 46 зазначеного Закону підставами для постановлення судового рішення про припинення підприємницької діяльності фізичної особи підприємця є: визнання фізичної особи підприємця банкрутом; провадження нею підприємницької діяльності, що заборонена законом; неподання протягом року органам державної податкової служби податкових декларацій, документів фінансової звітності відповідно до закону. Таким чином, Закон вказує на таку можливість тільки щодо суб'єктів підприємницької діяльності.

Існують й інші приклади, коли суди ухвалюють рішення за позовами органів державної податкової служби щодо припинення громадських організацій, які не подають податкову звітність. Така практика сформована судами у різних областях, оскільки громадські організації не оскаржували рішення (навіть не з'являлись у судові засідання, отож, засновники чи члени не були зацікавлені у продовженні діяльності організації), і вони набули чинності.

5. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Забезпечити належну імплементацію норм закону «Про громадські об'єднання».

2. Президент повинен підписати новий закон «Про благодійництво та благодійні організації».

3. Виключити статтю 186-5 Кодексу про адміністративні правопорушення, що встановлює відповідальність за керівництво чи участь у незареєстрованих об'єднаннях громадян.

4. Ретельно розслідувати випадки переслідувань громадських активістів та об'єднань громадян.

5. Державна реєстраційна служба повинна узагальнити практику подання судових позовів щодо ліквідації політичних партій та громадських організацій та привести її у відповідність до вимог статті 11 Європейської Конвенції про захист прав людини, статті 37 Конституції України та практики Європейського суду з прав людини.

6. Вищому адміністративному суду України доцільно узагальнити судову практику з питань позовів щодо ліквідації (анулювання свідоцтва про реєстрацію) політичних партій та громадських організацій.

ХІІІ. СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ ТА ВИБОРУ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ

1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

У загальному свобода пересувань забезпечується законодавчо та на практиці. Однак окремі елементи цієї свободи зазнали неправомірних обмежень з боку влади за останні роки. Не виключенням цієї тенденції став і 2012 рік.

З 1 серпня 2012 року реєстрацією громадян за місцем проживання та видачею паспортів стало займатися нове відомство — Державна міграційна служба (ДМС)². Вже з 1 вересня перестали працювати так звані паспортні столи в ЖЕКах. Проте ДМС має значно менший штат співробітників, що одразу створило великі черги до відділень ДМС. З 1 січня 2013 року паспорти для виїзду за кордон будуть видаватися виключно підрозділами ДМС, причому незалежно від місця реєстрації особи, що є дуже позитивним нововведенням.

Також 27 липня МВС були затверджені нові правила оформлення і видачі паспорта громадянина України³.

5 серпня 2012 року набув чинності закон щодо реєстрації місця проживання фізичних осіб — Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні»⁴. Ним передбачено, що реєстрація та зняття з реєстрації здійснюються в одному місці та в день звернення особи до органу реєстрації. Тобто, людині відтепер не потрібно їхати, наприклад, до старого місця реєстрації для зняття з реєстрації, а достатньо звернутися у територіальний підрозділ ДМС за новим місцем проживання, де одразу буде оформлено зняття з реєстрації та реєстрація за новим місцем проживання. Іншим позитивом цього закону стало те, що тепер реєстрація місця проживання не прив'язана до постановки на облік військовозобов'язаних та призовників. Це був дуже серйозний бар'єр при реєстрації. Крім цього, значно розширено коло підстав для зняття з реєстрації. Якщо раніше це була заява або рішення суду, то сьогодні зняття з реєстрації є можливим також у разі припинення підстав на право користування житлом або законних підстав для перебування на території України іноземців та осіб без громадянства. Наприклад, у разі закінчення строку дії договору оренди можливо зняти зареєстровану особу за заявою власника житла. Раніше, для цього потрібно було рішення суду.

¹ Підготовлено Володимиром Яворським, членом Правління УГСПЛ.

² Доступний тут: <http://dmsu.gov.ua/>

³ Доступний тут: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1089-12>

⁴ Доступний тут: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5088-17>

Проте недоліком цього закону можна назвати скасування особливостей реєстрації місця проживання бездомних. Зокрема, до цього вони могли реєструватися за адресою центру обліку чи центру, де їм надано притулок. Тепер же у них такого права немає. Це загалом погіршує ситуацію для людей, котрі не мають у власності житла і котрі не мають правових підстав для реєстрації місця проживання. На практиці у такій ситуації проживають мільйони громадян, котрі нелегально орендують житло, проте не мають місця для реєстрації. При чому легально орендувати житло з можливістю реєстрації місця проживання на практиці практично неможливо з-за небажання власників такого житла.

Ще однією істотною законодавчою зміною стало прийняття Закону «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус». 6 вересня він був прийнятий у першому читанні, а вже 2 жовтня був прийнятий в цілому. Проти закону виступили різні групи громадськості⁵, Уповноважений з прав людини тощо. Президент застосував вето, проте 20 листопада парламент повторно прийняв цей закон з урахуванням пропозицій Президента й 29 листопада президент його підписав. Закон передбачає, що усі документи, що посвідчують особу, включно з паспортом, посвідченням водія тощо, повинні містити біометричні дані особи. Усі дані про особу, що збираються при видачі цих документів, зберігаються в Єдиному державному демографічному реєстрі, що буде контролюватися Державною міграційною службою України. Відповідно до вимог цього закону вже з 1 січня 2013 року повинні видаватися документи нового зразку, що відповідають вимогам цього закону. На практиці це означатиме, що за два місяці необхідно буде розгорнути велику мережу по всій країні для зчитування біометричних даних громадян. Більше того, тепер для отримання паспорту, як внутрішнього, так і для виїзду за кордон необхідно буде передати власні біометричні дані, що безумовно створить достатньо великі черги по всій країні. Особливо проблеми будуть відчутними у важкодоступних місцевостях та селах, оскільки усім громадянам тепер потрібно буде особисто подавати документи для отримання паспорту з метою зчитування біометричних даних. Не важко передбачити, що це викличе масу складнощів у пересуванні для громадян.

Цей закон, крім іншого, передбачає створення автоматизованої бази даних громадян, що міститиме дані про їхню реєстрацію. Не торкаючись питання захисту персональних даних, варто зауважити, що обрана система не відповідатиме кращим практикам у цій сфері і є швидше спрямованою для безконтрольного збору різноманітної інформації про особу в єдиному реєстрі. Зокрема, закон навіть не визначає вичерпний перелік інформації про особу, що буде там збиратися, не встановлює обмеження щодо обміну цими даними між органами влади, не встановлює чітко цілей використання зібраної інформації тощо. Закон чітко не визначає хто, на яких підставах, за якою процедурою та в яких обсягах може отримати доступ до даних цього реєстру. Закон поєднує в одному банку даних функції реєстрації фізичних осіб та паспортизації, чого немає в жодній європейській країні, оскільки створює широкі можливості для зловживань.⁶

⁵ Див., наприклад, Правозахисники закликають Президента ветоувати Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр», <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1349453405>.

⁶ Див. більш докладно Руководящие принципы в области регистрации населения, ОБСЕ, 7 октября 2009, <http://www.osce.org/ru/odihr/39497?download=true>.

У 2012 році виявилася проблема іноземців, котрі приїздили в Україну для волонтерської діяльності. Наприкінці 2011 року був прийнятий новий закон «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»⁷. Відповідно до цього закону Державна міграційна служба почала вимагати від іноземних волонтерів, що приїждять на тривалий термін до країни, лист «державного органу, відповідального за виконання волонтерських програм, чи волонтерської організації». Проте ці законодавчі вимоги не врахували, що в Україні немає такого відповідального державного органу та неможливо зареєструвати волонтерську організацію, оскільки не встановлено органу влади, відповідального за їхню реєстрацію. Відповідно, ДМС відмовляла іноземцям у видачі посвідки на постійне проживання в Україні, а деяким було заборонено в'їзд до країни.⁸

Продовжилася негативна тенденція масового запровадження органами місцевого самоврядування комендантської години для неповнолітніх.

Нових рішень Європейського суду з прав людини у цій темі прийнято не було. Однак проблемою залишаються значні терміни розслідування кримінальних справ, що у випадку застосування до особи запобіжного заходу у вигляді «підписки про невіїзд» часто становить порушення свободи пересування. Україна не виконала загальні заходи рішень Європейського суду з прав людини щодо цієї проблеми у справах *Нікіфоренко проти України* (заява № 14613/03), *Похальчук проти України* (заява № 7193/02) та *Мерім проти України*. Ніяких змін до законодавства чи впливу на практику органів слідства здійснено не було. Хоча у прийнятому новому Кримінальному процесуальному кодексі передбачено нове правове регулювання цієї проблеми, але на сьогодні важко говорити чи змінить це існуючу практику органів слідства.

Варто відзначити продовження практики 2010–2011 років щодо обмеження міліцією свободи пересування, щоби люди не потрапляли на мирні зібрання до Києва. Міліція блокувала без пояснень або за формальними причинами транспортні засоби (автобуси та мікроавтобуси), котрими їхали учасники мирних зібрань з інших міст. Часто перевізникам у таких випадках погрожували відібрати ліцензію. Міліція у всіх випадках заперечувала незаконність своїх дій. Зокрема, про такі випадки часто повідомляла політична партія ВО «Свобода»⁹. Хоча позитивом стало те, що МВС Наказом № 170 від 14 лютого 2012 року¹⁰ скасувала Наказ МВС від 11 травня 2010 року № 170 «Про затвердження Інструкції про дії органів і підрозділів внутрішніх справ щодо організації й забезпечення охорони громадського порядку», котрим працівни-

⁷ Доступний тут: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>

⁸ Див. більш докладно: ЄВС-волонтерів змушують жити в Донецьку нелегально, <http://eu.prostir.ua/view/254998.html>; Добровольці уезжають не по своїй волі// Газета «Коммерсантъ Україна», № 165 (1655), 18.10.2012, <http://www.kommersant.ua/doc/2046989>.

⁹ Дивіться, наприклад, ДАІ заблокувало проїзд у Київ автобусів зі свободівцями. Натомість МВС супроводжує колони з «братками», <http://www.svoboda.org.ua/diyalnist/novyny/033556/>; Міліція погрожує перевізникам уже в Тернополі: підприємцям забороняють надавати націоналістам автобуси для поїздки в Київ на Марш Боротьби УПА та XXV З'їзд ВО «Свобода», <http://www.svoboda.org.ua/diyalnist/novyny/033553/>; Полтавським перевізникам погрожують позбавити ліцензій, змушуючи відмовити «Свободі» у поїздки до Києва на Марш Боротьби 14 жовтня, <http://www.svoboda.org.ua/diyalnist/novyny/033545/>. У Рівному свободівці перекрили трасу Київ–Чоп на знак протесту проти свавілля ДАІ, <http://www.svoboda.org.ua/diyalnist/novyny/033560/>; у Сумах міліція погрожує перевізникам, які везуть націоналістів на Марш Боротьби в Київ, <http://www.svoboda.org.ua/diyalnist/novyny/033542/>.

¹⁰ Див. текст наказу тут: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.50625.0>

кам міліції дозволялося зупиняти такі колони, що слідує для проведення мирних зібрань. Нового наказу так і не було прийнято. Але не зважаючи на скасування цього наказу та відсутність нового, як бачимо, така практика залишилася.

Проблемою також залишається незавершеність переходу від системи «прописки» до реєстрації: багато процедур залишаються неузгодженими, що обмежує вільний вибір місця проживання. Реалізація багатьох соціальних прав прив'язана до місця реєстрації проживання, що часто є причиною відмов у реєстрації при зміні місця проживання.

Укрзалізниця значно скоротила рух поїздів, що, на думку правозахисників і громадськості, серйозно обмежило свободу пересування. Особливо багато нарікань щодо проблем у пересуванні залізничним транспортом стало після введення літнього розкладу поїздів.¹¹ У відповідь на звернення правозахисників та громадськості рух декількох поїздів був відновлений.

Уваги заслуговує зменшення кількості іноземців, котрим було заборонено в'їзд в Україну, що відбувається другий рік поспіль. Загалом, за 9 місяців 2012 року прикордонники відмовили у в'їзді на територію країни 3 541 особі,¹² що значно менше від попередніх років і можна відзначити як позитивну тенденцію (за 2008 рік — 24 760 особам, за 2009 — понад 17 тис., 2010 рік — понад 15 тис., за 9 міс. 2011 року — 4 981.).

Загалом, за даними Державної прикордонної служби, протягом 1991–2011 років було затримано майже 132,08 тис. незаконних мігрантів, з них:

- 116,2 тис. осіб затримано за незаконне перетинання або спробу незаконного перетинання державного кордону;
- 15,83 тис. осіб — за порушення правил перебування в Україні та інші правопорушення;

Крім того, за згаданий період за даними Державної прикордонної служби, ще 135 053 іноземці — «потенційних незаконних мігрантів» було не допущено в Україну. Було прийнято рішень про видворення майже 34 858 іноземців-правопорушників.

Також значно зменшилась кількість затриманих незаконних мігрантів, особливо на кордоні з ЄС (1999 рік — 14 651 особи, 2011 рік — 1828 осіб).¹³

2. СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ: КОМЕНДАНТСЬКА ГОДИНА ДЛЯ НЕПОВНОЛІТНІХ

З початку 2009 року органи місцевого самоврядування масово почали приймати рішення, котрими заборонялося перебування дітей без супроводу дорослих на вулицях та громадських місцях.

У 2012 році випадків фактичного запровадження комендантської години для дітей стало ще більше.

¹¹ Див. наприклад, Верните поезда, http://www.mediaport.ua/articles/82853/vernite_poezda

¹² Дані Державної прикордонної служби, http://www.dpsu.gov.ua/ua/activities/osd_results/osd_results_1.htm.

¹³ Результати діяльності Державної прикордонної служби України у 1991–2011 роках, http://www.dpsu.gov.ua/upload/file/dpsu_1991_2011_%281%29.pdf

Зокрема, 6 червня 2012 року Кіровоградська міська рада прийняла подібне рішення. Документ передбачає заборону перебування на вулиці дітей до 14 років з 22:00 до 6:00 ранку, дітей до 18 років — з 23:00 до 5:00 ранку без супроводу батьків, або осіб, які їх замінюють.

15 червня 2012 року Олександрівська селищна рада Олександрівського району Кіровоградської області прийняла рішення, відповідно до якого обмежено перебування в громадських місцях для малолітніх дітей до 21 години у зимовий період та до 22 години у літній, для неповнолітніх дітей до 22 години.¹⁴

У листопаді 2012 року комендантську годину планували ввести у Черкасах.¹⁵

Загалом, немає проблем щодо заборони перебування неповнолітніх у нічний час без супроводу дорослих у розважальних закладах. Проте при обмеженні перебування на вулиці здійснюється втручання у свободу пересування, що захищається Європейською конвенцією про захист прав людини та Конституцією. Таке втручання повинно відбуватися *відповідно до закону*. Тобто, втручання в права людини може визначатися виключно законами, а не рішеннями органів місцевого самоврядування. Обмеження свободи пересування **допускається лише в порядку, що визначений законом про правовий режим надзвичайного стану**. Цим законом визначено, що таке обмеження може впроваджуватися в певних умовах, на певній території та на чітко визначений проміжок часу. Крім того, таке рішення органу влади є *непропорційним обмеженням* свободи пересування, оскільки воно не обмежено в часі і не обов'язково призводить до захисту прав дитини, тобто, *не є необхідним у демократичному суспільстві* обмеженням. З огляду на це, встановлення постійного без жодних винятків обмеження на перебування неповнолітніми на вулицях є порушенням свободи пересування.

УГСПЛ за допомогою Фонду стратегічних справ спробувала оскаржити два місцевих акти, що встановлювали комендантську годину.

У Чернігові Постановою Деснянського районного суду міста Чернігова від 10 червня 2010 року місцеве рішення було скасоване. Подана місцевою владою апеляція до сьогодні не розглянута.

У Сімферополі навпаки місцевий суд 16 травня 2011 року відмовив у позові. 24 жовтня 2011 року його рішення підтримав апеляційний суд. Касація позивача у цій справі до сьогодні не розглянута, хоча касаційне провадження Вищим адміністративним судом було відкрито ще в грудні 2011 року.

3. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Завершити реформування законодавства в сфері реєстрації місця проживання осіб з урахуванням позитивної міжнародної практики¹⁶ та закону України про свободу пересування та вільний вибір місця проживання.

¹⁴ В Олександрівці встановили комендантську годину і обмежили продаж алкоголю, <http://gre4ka.com.ua/society/komendantska-hodyna-3.html>

¹⁵ «Підліткам тут не час і не місце!», <http://mch.com.ua/nashi-novini/1549-pidlitkam-tut-ne-chas-i-ne-misce>.

¹⁶ Див., наприклад, *Руководящие принципы в области регистрации населения*, ОБСЕ, 7 октября 2009, <http://www.osce.org/ru/odihr/39497?download=true>

XIII. СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ ТА ВИБОРУ 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 не використовується на практиці);

3. Розглянути питання про розширення підстав для реєстрації місця проживання (наприклад, як це зроблено в законі про реєстр виборців), а також переглянути законодавство з метою усунення залежності реалізації прав від місця реєстрації. Також необхідно скасувати положення законодавства, котрими визначено, що реєстрація надає права щодо володіння чи користування житловим приміщенням. Необхідно спростити процедуру скасування реєстрації в приватних помешканнях за бажанням власника у разі відсутності чинних договорів оренди цього приміщення. А також необхідно усунути 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.

XIV. ВРАЗЛИВІ ГРУПИ ЯК ОБ'ЄКТ ДИСКРИМІНАЦІЇ, РАСИЗМУ, КСЕНОФОБІЇ ТА ЗЛОЧИНІВ НА ҐРУНТІ НЕНАВИСТІ

ВСТУП

У 2012 році держава намагалася вирішити проблеми з дискримінацією, расизмом та ксенофобією шляхом ухвалення антидискримінаційного закону. 14 травня до Верховної Ради був внесений законопроект «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», розроблений Міністерством юстиції, і одразу прийнятий у першому читанні. Він зазнав ніщивної критики з боку громадських організацій. Проте депутати ВРУ не врахували результатів громадського обговорення законопроекту, не дочекалися висновку Ради Європи, рекомендацій Європейської Комісії і 6 вересня 2012 року ухвалили закон. При цьому жодна пропозиція робочої групи громадських організацій та офісу Уповноваженого ВРУ з прав людини, створена за згоди профільного Комітету ВРУ, не була врахована і не знайшла відображення в ухваленому законі.

13 вересня 2012 року Коаліція з протидії дискримінації в Україні, яка об'єднує 34 громадські організації з різних регіонів України, інші громадські організації та активісти направили звернення до Президента України Віктора Януковича із проханням накласти вето на прийнятий закон. Проте це звернення було проігноровано, і закон набув чинності. Тепер перед правозахисними організаціями стоїть завдання домогтися зміни цього закону.

Правові проблеми, пов'язані з дискримінацією, детально розглядалися в минулорічних доповідях. У цій доповіді подається аналіз становища деяких вразливих груп, які найбільше страждають від дискримінації, расизму та злочинів на ґрунті ненависті — іммігранти, рома, кримські татари, представники ЛГБТ-спільноти, наркозалежні та хворі на ВІД/СНІД.

Євген Захаров

1. ІММІГРАНТИ¹

Дискримінацію негромадян в Україні, як явище, доцільно розглянути з позицій дослідження кількох взаємозалежних один від одного аспектів:

- криза толерантності в українському соціумі, поширення побутової ксенофобії стосовно іммігрантів;
- діяльність радикально налаштованих рухів, схильних до чинення насильницьких дій стосовно іммігрантів;
- аналіз імміграційної ситуації в Україні
- вплив мас-медіа на рівень ксенофобії стосовно іммігрантів;
- політична складова існування дискримінації іммігрантів в Україні;
- стан протидії дискримінації іммігрантів з боку правоохоронних органів, їх упереджене та насторожене ставлення до іноземців.
- прояви мігрантофобії у нормативно-правових документах та державній імміграційній політиці.

1.1. Криза толерантності в українському соціумі, поширення агресивної ксенофобії стосовно іммігрантів на побутовому рівні

Можна стверджувати, що рівень неприязні українського соціуму до іноземців протягом останніх років поступово, але невпинно зростає, і саме мігрантофобія стала чи не найпоширенішим видом ксенофобії в Україні. На жаль, українці поступово втрачають раніше властиві для нації риси — гостинне та доброзичливе ставлення до іммігрантів, спокійне сприйняття звичаїв інших народів, повага до релігійних почуттів іноземців тощо.

Подібні зміни у ставленні до прибулих чітко діагностуються результатами соціальних досліджень. Наведемо лише окремі з них.

За даними Національного інституту стратегічних досліджень при президентові України, індекс національної дистанції українців зріс з 4,4 (бажання відособленості) у 1994 році до 5,1 (бажання ізольованості)².

У ході опитування іноземних студентів, яке проводилося Центром правових та політичних досліджень «Дума», майже 44% іноземців заявили, що вони, у тій чи іншій мірі, потерпали в Україні від переслідувань на етнічному ґрунті.³

Дослідження, проведене Інститутом прав людини та попередження екстремізму і ксенофобії спільно з Київським міжнародним інститутом соціології, показало, що 37% громадян України вважають за необхідне обмежити перебування іноземців в країні, 23% опитаних заявили, що надавати можливість перебувати в Україні можна лише ліченим представникам іноземних держав, а 9% взагалі висловили своє негативне ставлення до в'їзду іммігрантів на територію країни. У випадку, якщо іммігранти є представниками бідної, в уявленні українців, країни, то проти їх прибуття категорично заперечують 19,4% опитаних респондентів.

¹ Підготовлено Володимиром Батчаєвим, Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в правоохоронних органах.

² <http://www.niss.gov.ua/articles/500/>

³ http://www.centrduma.org.ua/news/odoleet_li_kharkovskaja_milicija_rasizm_i_ksenofobiju/2012-01-30-5

За даними цього ж дослідження, майже 8% громадян України поділяють радикальні екстремістські погляди стосовно іноземців, у тому числі виправдовують можливість застосування щодо них фізичного насильства.⁴

Без сумніву, певні види ксенофобії стосовно іноземців можливо спостерігати у будь-якій державі світу, проте для України головна загроза полягає у зростаючій популярності серед населення ксенофобських настроїв щодо іммігрантів та підтримання тези про можливість і, навіть, доцільність їх дискримінації. Ідеологія мігрантофобії та можливості дискримінації іноземців, яка і раніше підтримувалася окремими групами населення, але на практиці проявлялася у соціумі приховано, в останні роки набуває все більшої популярності, укорінюється у людській свідомості як норма у ставленні до іммігрантів, а її прояви поступово стають більш масовими й демонстративними. Подібні процеси можна вважати викликом для українського суспільства, яке, наразі, в силу певних політичних, економічних та соціальних проблем, перебуває на роздоріжжі і має зробити остаточний вибір: «Толерантність чи ксенофобія у ставленні до іноземців».

На сьогодні діапазон дискримінаційних проявів в Україні досить широкий: від діяльності радикальних організацій, що неприховано сповідують расизм і ставлять за мету видавлювання іммігрантів з України — до зверхнього та зневажливого ставлення до іноземців з боку пересічних громадян, від відверто шовіністських промов окремих політиків — до расистських графіті на стінах і просякнених ненавистю матеріалів окремих веб-сайтів, на яких поширюється теорія расової нерівності та заклики до насильницьких дій.

Про ураженість українського суспільства хворобою мігрантофобії та його терпимість до випадків вчинення щодо іноземців дискримінаційних дій, свідчить і проведений у рамках проекту моніторинг повідомлень у засобах масової інформації.

Стаття **«Неоголошена війна сумських скінхедів»** (газета «Ваш шанс») повідомляє про поширення у місті Суми листівок із закликами до населення боротися з «іноземною чумою». У листівках іноземців звинувачували у поширенні в Україні наркотиків, інфекційних захворювань, з в'їздом іммігрантів пов'язувалось зростання безробіття та підвищення цін.⁵

Веб-ресурс «Укрінформ-спорт» проінформував, що дисциплінарний комітет УЄФА оштрафував на 25 тисяч євро український футбольний клуб «Карпати» (Львів) за расистську витівку його вболівальників. У матчі Ліги Європи, в якому «Карпати» зустрічалися з турецьким «Галатасараєм», вболівальники української команди вивісили банер з написом турецькою мовою: «Турецькі свині, забирайтеся геть з Європи».

Згідно з даними, наданими ініціативною групою «Футбол проти забобонів», це не перша расистська витівка фанатів львівського клубу. Вболівальники «Карпат» часто приносять на стадіон банери із зображенням кельтського хреста, який вважається офіційним символом неонацистів, портрети Муссоліні і т. д. Наголошується, що подібні банери нерідко вивішують також фанати інших українських клубів.⁶

⁴ http://www.ihrpex.org/upl/doc/otchet1_1_8.pdf

⁵ <http://shans.com.ua/index.php?m=nr&id=37290&in=339>

⁶ http://sport.ukrinform.ua/news/2/p42596/?SECTION_ID=2&ID=42596%2F&PAGEN_4=3

І подібних прикладів можна привести дуже багато.

Рух проти іммігрантів в українському суспільстві з року в рік зміцнюється, набуває симпатиків серед різних верств населення та збільшує кількість своїх прихильників, які, об'єднуючись у громадські формування, намагаються діяти більш організовано і активно та вливати на всі сфери життя країни.

Типовим прикладом можливо вважати громадську організацію «Імміграція — стоп!», яка ставить перед собою за мету добитися внесення кардинальних змін до міграційного законодавства, у тому числі скасування договору про реадмісію; надання дозволу на імміграцію в Україну тільки етнічним українцям та особам, імміграція яких відповідає державним інтересам; скасування права на отримання громадянства новонародженим на території України дітям іноземців; скасування права на проживання і отримання українського громадянства чоловіком (жінкою) громадянина України; заборони іноземцям торгувати на ринках України; приймання біженців тільки з країн, які межують з Україною, та біженців — етнічних українців; скасування безвізового режиму з країнами СНД; скасування дозволів на проживання і подальшого видворення з України іноземців, від перебування яких держава не отримує прибутки.⁷

Подібні факти свідчать — напруженість у взаєминах українського суспільства з іммігрантами зростає і дискримінаційні настрої, у тій чи іншій мірі, підтримуються широким колом населення. На сьогодні в Україні поширена, так звана, «побутова» ксенофобія й дискримінація, яка, поки що, не заявляє про себе масовим та відвертим екстремізмом, але, за певних умов, може легко та швидко перейти у більш радикальну фазу — «скінхедівський рух» з активним застосуванням до іммігрантів насильницьких дій.

1.2. Чинення насильницьких дій стосовно іммігрантів

В Україні існує низка організацій з різним ступенем радикальності, які, проголошуючи або ідею необхідності підтримання чистоти білої раси у цілому, або тезу «Україна виключно для українців», здатні вдаватися до спланованих й організованих акцій фізичного переслідування іноземних громадян.

Моніторинг Харківської правозахисної групи зафіксував 62 злочини на ґрунті ненависті, в тому числі 27 нападів на іноземців з дальнього зарубіжжя, від яких постраждало 48 іноземців — це значно більше, ніж в 2009–2010 роках (у 2011 р. наш моніторинг насильства щодо іноземців з дальнього зарубіжжя засвідчив 35 постраждалих від насильницьких нападів, а за даними МВС було 33 постраждалих, але жоден з цих нападів не кваліфікований як злочин на ґрунті ненависті).

Оцінювати масштаби застосування до іммігрантів насильницьких дій на ґрунті расизму досить складно через низку причин — це і огріхи офіційної статистики правоохоронних органів, і відсутність об'єктивного розслідування подібних випадків, і наміри правоохоронців приховати їх від оприлюднення та перекваліфікація нападів у інші види злочину тощо. Проте, чи не головним фактором латентності «злочинів ненависті» є небажання іноземців офіційно повідомляти про напади, жертвами яких вони стали, через зневіру у можливості належного реагування на подібні звернення. У певній мірі

⁷ http://immigration-stop.org.ua/?page_id=90

це також є результатом поступової відмови українського суспільства від толерантного ставлення до іноземців, адже іммігранти розуміють — їх звернення за захистом від дискримінаційних посягань, за відсутності підтримки з боку суспільства, держава об'єктивно та ефективно розглядати не зацікавлена. Суспільство, яке допускає можливість тих чи інших видів дискримінації іноземців, відповідним чином впливає на владу, рівно як і остання може сприяти поширенню настроїв ксенофобії у суспільстві.

Так чи дійсно українське суспільство має підстави виявляти насторожене, а іноді і відверто вороже ставлення до іммігрантів?

1.3. Аналіз імміграційної ситуації в державі

Як правило, ксенофобія стосовно іноземців базується на наступних поширених, але у корні невірних стереотипах:

1.3.1. «В Україні має місце безпрецедентне зростання загальної кількості іммігрантів, яких, з року в рік, в'їжджає на її територію все більше і більше»

«Імміграційного вибуху» в Україні протягом останніх років не спостерігається: в 1991–1994 роках в державу прибуло 20,2% проживаючих на теперішній час в Україні іммігрантів, в 1995–1999 роках — 25%, в 2000–2004 роках — 21,2%, в 2005–2009 роках — 25,3%, у період з 2010 по 2011 рік — 7,3%. Імміграція іноземців в Україну процес достатньо рівний, без перспектив значного приросту (*дані оприлюднені Олександром Фельдманом, народним депутатом України, засновником Інституту з прав людини, протидії ксенофобії та екстремізму у статті «Соціологія проти мігрантофобської пропаганди», Інтернет-видання «Українська правда»⁸*

1.3.2. «Мільйони іноземців, які в'їжджають в Україну, залишаються на її території»

У 2011 році на територію країни було пропущено 22 910 848 іноземних громадян та осіб без громадянства (надалі — іноземців). За цей же період зареєстровано виїзд з України 22 189 032 іноземців (*лист Адміністрації Державної прикордонної служби України від 08.02.2012 № 26/М-56 на інформаційний запит Асоціації українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів*). Таким чином, майже 97% іноземних громадян, які в'їхали в Україну, у подальшому покинули її територію. Залишок у 3% або 721 816 осіб вказує не на кількість іммігрантів, які залишились в Україні для нелегального проживання, а на кількість іноземців, які перебували в державі на період здійснення підрахунку. Вказана цифра є, порівняно, невеликою, оскільки щомісячно Україну у середньому відвідувало майже 2 мільйони іноземців.

1.3.3. «Іммігранти суттєво погіршують криміногенну ситуацію в Україні»

У 2011 року на території України іноземцями було скоєно 3778 злочинів, що становить 0,7% від їх зареєстрованої загальної кількості (515 833). За цей же період правоохоронцями виявлено 225 517 злочинців, з яких лише 1,2% (2651 осіб) є іноземними

⁸ <http://www.pravda.com.ua/articles/2012/01/4/6834902/>

громадянами та особами без громадянства. Таким чином, співвідношення кількості виявлених іноземців, обвинувачених у скоєнні злочину, до загальної кількості іноземців, які відвідали Україну у 2011 році становить 0,01%. (дані офіційної статистики МВС України)⁹.

1.3.4. «Іммігранти — розповсюджувачі «нетипових» інфекційних захворювань та загроза санітарно-епідеміологічному стану країни»

Центральна санітарно-епідеміологічна станція МОЗ України у своєму листі від 26.11.2007 року повідомила, що за всі роки незалежності України не було зафіксовано жодного доведеного випадку, коли б іммігранти спричинили спалах «нетипових» захворювань в Україні.

У відповіді від 20.02.2012 № 03.20/17/34-П на інформаційний запит Асоціації українських моніторів дотримання прав людини, Державна санітарно-епідеміологічна служба України проінформувала, що статистика щодо випадків інфекційних захворювань серед іноземців Міністерством охорони здоров'я України взагалі не ведеться.

1.3.5. «Іммігранти є конкурентами українців на ринку праці»

Станом на січень 2012 року, в Україні дозвіл на працевлаштування мають всього 5802 іноземних громадянина, які тимчасово проживають в Україні (*статистичні дані звіту МВС України форми 10-ІІ*). Без сумніву, іммігранти можуть працювати нелегально, проте в Україні подібне явище значних масштабів не має в силу загального спаду економіки країни та передбачену законодавством серйозну відповідальність для роботодавців за незаконне використання праці іноземців. Крім цього, зазвичай іноземці влаштовуються нелегально лише на неprestижні робочі місця, де українці працювати взагалі відмовляються.

1.3.6. «Україна невиважено ставиться до надання іммігрантам дозволів на перебування в державі, внаслідок чого у теперішній час в державі постійно проживає значна кількість іноземних громадян, що створює загрозу для національної безпеки країни та може спричинити «розмивання» української нації»

Станом на 01.01.2012 року в Україні постійно по посвідці на проживання проживає 211 143 іноземців. Це становить близько 0,5% до загальної кількості населення країни, в той час, як за висновками демографів, критичною масою іммігрантів вважається 10–12% (*статистичні дані звіту МВС України форми 10-ІІ*).

1.3.7. «Україна дуже поблажлива до шукачів притулку та надає статус біженця невинуватим великій кількості іммігрантів, які у подальшому отримують посвідку на постійне проживання в Україні»

На сьогодні в Україні перебуває на обліку 980 біженців (станом на червень 2010 року в державі проживав 1081 біженець). У 2011–2012 рр. році жоден біженець в Україні не отримав дозволу на імміграцію (*статистичні дані звіту МВС України форми 10-ІІ*).

⁹ <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/717134;jsessionid=C242B37681AC893912059013C3629CB2>

1.3.8. «Україна — приваблива для іммігрантів країна.

Легалізувавшись в державі, іноземці «перетягують» в Україну своїх родичів та знайомих»

Лише 23% відсотки опитаних іммігрантів вказують, що рівень життя в Україні кращий, ніж у них на Батьківщині. Разом з тим, 21% вважають, що жити в Україні гірше, а 31% вказують, що рівень життя в Україні та у країні їх походження суттєво не відрізняється. Кожен четвертий з іммігрантів відмічає, що в інших країнах СНД жити краще, ніж в Україні, а 30% — не бачать різниці між рівнем життя в Україні та в країнах СНД.

48% опитаних іноземців повідомили, що їх знайомі співвітчизники взагалі не мають бажання виїжджати зі своєї країни, 21% — висловили думку, що співвітчизники мають бажання переїхати до європейських країн, але не в Україну і тільки 15% назвали Україну у якості країни, де мали би бажання залишитися їх родичі або знайомі (*дані оприлюднені Олександром Фельдманом, народним депутатом України, засновником Інституту з прав людини, протидії ксенофобії та екстремізму у статті «Соціологія проти мігрантофобської пропаганди»¹⁰*).

1.3.9. «Іммігранти в Україні — це, у переважній більшості, громадяни з бідних країн «третього світу», люди з іншим віросповіданням, культурою та менталітетом»

Приблизно 87% від загального числа іммігрантів — це громадяни з країн колишнього СРСР, у тому числі біля 68% — громадяни Росії, Білорусі та Молдови (*статистичні дані звіту МВС України форми 10-ІІІ*).

1.3.10. «Іммігранти, які оселилися в Україні — «соціальне дно» суспільства, малоосвічена група населення, схильна до ведення паразитичного способу життя»

Іноземці, які отримали дозвіл на імміграцію та були документовані посвідками на постійне проживання в країні, мають рівні з українцями права на працевлаштування. Переважна більшість таких іммігрантів (74%) працює. Із загальної кількості непрацюючих — 42% навчаються, 19% — знаходяться у декретній відпустці, 13% — є безробітними офіційно. 51% іммігрантів має вищу освіту, 22% — середню спеціальну, 34% — закінчену середню (*дані оприлюднені Олександром Фельдманом, народним депутатом України, засновником Інституту з прав людини, протидії ксенофобії та екстремізму у статті «Соціологія проти мігрантофобської пропаганди»*).

1.3.11. «Іммігранти не інтегруються в українське суспільство»

80% іммігрантів вільно спілкуються з місцевим населенням на російській або українській мові. 65% іммігрантів, що мають неповнолітніх дітей, спілкуються з ними як на рідній мові, так і на українській чи російській, 23% — спілкуються тільки на українській або російській мові і лише 12% — тільки на своїй рідній мові. При цьому 66% дітей іммігрантів навчаються у звичайних школах, 7% — у спеціалізованих школах. 62% опитаних хотіли б, щоб їх діти здобули вищу освіту в Україні. 91% іммігрантів мають друзів серед місцевого населення, до яких можна завжди звернутися за допомогою, 80% вважають, що можуть розраховувати на допомогу своїх сусідів.

¹⁰ <http://www.pravda.com.ua/articles/2012/01/4/6834902/>

Індекс інтегрованості іммігрантів в Україні за шкалою від 0 до 100 достатньо високий і становить 78 балів (*дані оприлюднені Олександром Фельдманом, народним депутатом України, засновником Інституту з прав людини, протидії ксенофобії та екстремізму у статті «Соціологія проти мігрантофобської пропаганди»*).

1.3.12. *«Масштаби нелегальної міграції іноземців в Україну постійно зростають.*

Україна стала «відстійником» нелегальних мігрантів, які не можуть потрапити до Європи.

Нелегальних мігрантів в Україні настільки багато, що їх вже немає де утримувати»

Кількість затриманих нелегальних мігрантів у 2011 року (13 298) не зросла, а зменшилась на 8,2% у порівнянні з 2010 роком, а в 2012 році зменшилась в 4 рази порівняльно з 2011 роком. Середня наповненість пунктів тимчасового тримання іноземців Державної прикордонної служби у 2011 році становила 30–50% від їх лімітного наповнення. Аналогічна ситуація має місце з наповненістю спецстанов МВС для тримання нелегальних мігрантів — за 9 місяців 2011 року середня наповненість Чернігівського пункту становила — 29%, Волинського — 27% (*лист Адміністрації Державної прикордонної служби України від 08.02.2012 № 26/М-56 та лист Державної міграційної служби України від 10.02.2012 № 8/3-104 на інформаційні запити Асоціації українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів*), в 2012 році наповненість значно менше, ніж в 2011 р.

Рахункова палата України стверджує: «...потужності пунктів тимчасового перебування нелегальних мігрантів значно перевищили реальну потребу в таких закладах. Склалися ситуація, коли на одного нелегального мігранта припадає двоє охоронців...» (*офіційний сайт Рахункової палати України, матеріал «Коли запрацює міграційна служба»¹¹*).

1.3.13. *«Серед нелегальних мігрантів в Україні дуже багато громадян з країн Африки,*

Південно-Східної і Центральної Азії»

Із загальної кількості затриманих в Україні у 2011 році нелегальних мігрантів (13 298), майже 93% (12 341) є громадянами країн колишнього СРСР (*статистичні дані звіту МВС України форми 10-ІП*).

1.3.14. *«Підписавши з європейським співтовариством угоду про реадмісію,*

Україна загнала себе в пастку — з Європи нам передадуть сотні тисяч нелегальних мігрантів»

На виконання положень зазначеної угоди від уповноважених органів держав-членів ЄС було прийнято у 2011 році 240 іноземців (у 2009 році — 712 іноземців, у 2010 році — 398) *лист Адміністрації Державної прикордонної служби України від 08.02.2012 № 26/М-56 на інформаційний запит Асоціації українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів*). За перші 9 місяців 2012 року було прийнято лише 99 осіб.

Зрозуміло, що зростання рівня нетерпимості стосовно іммігрантів не є виключно особливістю України — внаслідок соціальних та економічних негараздів криза толерантності та певне розчарування у принципах мультикультурності спостерігається

¹¹ <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16738219>

у багатьох державах Європи. Проте, на відміну від окремих з них, імміграційна ситуація в Україні ще далека від критичної і не становить суттєвої загрози для національної безпеки — іммігранти не намагаються впливати на політику та процеси державного управління, не вимагають закріплення за собою у законодавчому порядку окремих економічних, релігійних та культурних привілеїв, практично не конкурують з українцями на ринку житла або праці.

Таким чином, поширення дискримінаційних настроїв в українському суспільстві викликано не стільки соціальними чи економічними чинниками, а у більшій мірі зумовлено не виваженою позицією засобів масової інформації, політиків та влади з цього питання.

1.4. Вплив мас-медіа на рівень ксенофобських настроїв стосовно іммігрантів

Вплив засобів масової інформації на свідомість громадян важко недооцінювати, власне, у багатьох випадках саме медіа-простір формує позицію суспільства щодо того чи іншого явища. На жаль, в Україні ЗМІ малюють образ приїжджого іноземця, зазвичай, чорною фарбою, зводячи весь спектр злободенних імміграційних питань виключно до проблеми нелегальної міграції, при цьому акцентуючи увагу саме на її негативних наслідках (для України дуже часто лише можливих) та поширюючи негативні стереотипи на всіх іноземців в цілому. На сьогодні, вияви нетерпимості до іммігрантів у мас-медіа стали поганою звичкою, до якої вдаються не тільки маловідомі, а й популярні видання та телеканали, які позиціонують себе демократичними та ліберальними.

На протязі останніх років в Україні спостерігається чітка тенденція на зниження рівня чутливості засобів масової інформації до публічного висловлювання ксенофобських і дискримінаційних настроїв. У своїх намаганнях здобути популярність та заради збільшення аудиторії споживачів інформації, журналісти і редактори доволі часто ігнорують певні норми професійної етики та розмовляють із суспільством мовою з очевидними ознаками «*hate speech*» — мови ворожнечі. Зрозуміло, що засоби масової інформації, за виключенням радикально орієнтованих, як правило, уникають публікацій з прямими закликами до дискримінації іммігрантів, проте досить часто публікують матеріали, які завуальовано викликають неприязне ставлення до іноземців, чим, провокують суспільство й владу на ту ж саму дискримінацію: як пересічний житель, так і чиновник починає вірити, що іммігранти — це потенційна загроза, а тому певні обмеження їх прав є благом для кожного українця окремо і для всього суспільства в цілому.

Найбільш поширеними методами подібної «інформаційної диверсії» проти іммігрантів є :

- 1.4.1. Публікація матеріалів про іммігрантів виключно на негативну тематику
(кримінал, шахрайство, екстремізм, нелегальна міграція,
поширення небезпечних хвороб, презирливе ставлення до української культури тощо),
що створює уявлення про загрозу громадській безпеці від їх перебування в Україні

Слід зазначити, що останнім часом можливо спостерігати тенденцію на зменшення випадків згадування у ЗМІ конкретної національності іммігранта або його громадянства у зв'язку зі скоєнням ним правопорушення, що, безумовно, є позитивним

фактором. Разом з тим, прес-медіа продовжують акцентувати увагу на «чужерідності» правопорушника, при цьому матеріали виходять під сенсаційними заголовками, які створюють у свідомості читачів загальний негативний обра іммігранта — «іноземець-вбивця», «іноземець-гвалтівник», «іноземець-шахрай», «іноземець-загарбник».

Приклади:

- «На Запоріжжі іноземець прострелив українцеві голову»
(http://gazeta.ua/articles/np/_na-zaporizhzh-inozemec-prostreliv-ukrajincevi-golovu/404830)
- «У Криму іноземець побив та згвалтував жінку-інваліда»
(<http://ru.tsn.ua/chorna-hronika/v-krymu-inostranec-izbil-i-iznasiloval-zhenschinu-invalida.html>)
- «40-річний іноземець згвалтував малолітню дівчину»
(http://www.gorod.cn.ua/news_26867.html)
- «Іноземець згвалтував жінку в туалеті одного з приватних кафе у Києві»
(<http://tsn.ua/ukrayina/gvaltivnika-inozemcyu-spiymali-na-garyachomu-u-kiyivskomu-kafe.html>)
- «Хворим на ВІЧ іноземцям дозволили в'їзд в Україну»
(<http://koordinatorudpn.livejournal.com/256407.html>)

1.4.2. Використання у статтях відомостей з невідомих джерел або невірне трактування даних, посилення на неназваних або «власних» експертів, маніпулювання цифрами статистики з метою створення уявлення про значну загрозу від перебування іммігрантів в Україні

Приклади:

- «В Україні зростають ксенофобські настрої»
(<http://novynar.com.ua/worldabus/155889>)
- «Більшість замовних убивств в Україні скоюють кавказці — МВС»
(http://zaxid.net/home/showSingleNews.do?bilshist_zamovnih_ubivstv_v_ukrayini_skoyuyut_kavkaztsi__mvs&objectId=1123077)
- «Шкурна проблема, або чому Україна відмовляється від власної міграційної політики»
(http://cripo.com.ua/?sect_id=5&aid=107277)
- «Пам'ятка пропагандиста»
(<http://orientyry.com/analitika/pamyatka-propahandysta-2.html>)

1.4.3. Застосування у матеріалах особливої лексики — термінів, які викликають неприязне відношення до іммігрантів («окупація», «навала», «колонії іммігрантів»), образливих назв національності іммігрантів, проведення протиставлення іммігрантів українцям

Приклади:

- «Ари відрубали пальці українцю»
(<http://hvatitbuhat.info/?p=1720>)
- «На курортах України відкрите полювання на негрів»
(<http://ecity.cn.ua/world/2257-na-kurortah-ukrainy-otkryta-ohota-na-negrov-foto.html>)
- «Україна перетвориться на пустелю, яку заселять африканці»

(<http://ru.tsn.ua/ukrayina/ukraina-prevratitsya-v-pustynnyu-kotoruyu-zaselyat-afrikan-cy-i-aziaty.html>)

1.4.4. Публікація матеріалів у супроводженні провокаційних фотографій, образливого та принизливого для іммігрантів змісту — «іноземець за ґратами», «іноземець-злидар», «іноземець-тварина»

Приклади:

— стаття «Біля «Орнави» лилася «чорна» кров...Араби з неграми билися за наших кур-вів» у «Новій тернопільській газеті» з фотоколажем, який асоціює темношкірих студентів іноземців з мавпами; (<http://www.report.if.ua/portal/novyny/ternopilska-gazeta-obrazyla-arabiv-iz-negramy-ta-sprovokovala-mizhnarodnyy-skandal>)

Подібна позиція ЗМІ, яка прищеплює почуття настороженості і ворожнечі по відношенню до іммігрантів, для багатьох українців є своєрідним обґрунтуванням можливості застосування насильства до іноземців.

Про поширеність дискримінаційних настроїв щодо іммігрантів в Україні свідчить і стрімке зростання проявів так званої кіберненависті у мережі Інтернету. Ксенофобські лозунги, заклики до дискримінації іммігрантів і чинення щодо них насильницьких дій вільно розповсюджуються через сайти радикально налаштованих організацій, особисті блоги та соціальні мережі і, судячи з коментарів, знаходять своїх прихильників, в першу чергу, серед молоді.

Показовим є існування українського веб-ресурсу «Імміграція — стоп»¹², який є рушійною силою громадської організації з аналогічною назвою та активно пропагує негативне ставлення як до нелегальної, так і до законної імміграції іноземців в Україну:

«Ніхто з іммігрантів, легальних чи нелегальних, не приїздить до нас, щоб зробити добро Україні. Але це суспільство, яке так приваблює іноземців, створене працею багатьох поколінь українців. І надаючи право на проживання та, в перспективі на громадянство, ми робимо мігрантів співвласниками нашого національного надбання, по суті задарма роздаємо те, що нам залишили наші батьки».

Ще більш агресивну дискримінаційну позицію стосовно іммігрантів демонструє веб-ресурс «Соціал-Національної асамблеї»¹³:

«Імміграція, як легальна так і нелегальна, підточує життєві сили української Нації та Держави. Не даремно проводяться паралелі між теперішнім становищем і часами Коліївщини. Напередодні Коліївщини, як і зараз, соціальним тиском виживалося і утискалося корінне населення і давався карт-бланш чужинцям. Результат всім нам відомий. Українці прогнали окупантів. Те саме відбувається і зараз. Українців знищують. Щороку українців стає менше на сотні тисяч. У той же час в Україну хлинуть тисячі іммігрантів (переважно із Азії та Африки). Відбувається планомірне заміщення етнічних українців на мультикультурний зброд. Має відбутися нова Коліївщина, яка розставить все на свої місця».

¹² <http://immigration-stop.org.ua/>

¹³ <http://sna.in.ua/>

Незважаючи на те, що Україна є підписантом «Додаткового протоколу до Конвенції про кіберзлочинність, який стосується криміналізації дій расистського та ксенофобного характеру, вчинених через комп'ютерні системи», протидія кіберненависті в мережі Інтернету продовжує залишатися поза увагою компетентних органів.

1.5. Політична складова існування дискримінації іммігрантів в Україні

Необхідно зазначити, що проблема поширеності дискримінації іммігрантів в українському суспільстві тісно пов'язана з енергійною діяльністю окремих політичних сил, які, бажаючи підвищити свій електоральний рейтинг, публічно вдаються до неприховано неприязних заяв стосовно іноземців і висловлюють тезу про доцільність обмеження їх прав та свобод. Українській громаді фактично нав'язується теза «Любов до України — це нелюбов до не українців». Найбільш показовою у цьому сенсі є діяльність всеукраїнського об'єднання «Свобода», лідери якого наголошують на існуванні загрози для безпеки України від імміграції іноземців, вказують на необхідність встановлення межі толерантності та наполягають на законодавчому обмеженні прав та свобод іммігрантів.

Так, у задекларованій об'єднанням «Програмі захисту українців», ВО «Свобода» пропонує посилити контроль за перебуванням іноземців в Україні, надавати привілеї українським студентам при поселенні до гуртожитків навчальних закладів, дозволити іноземцям набувати громадянства України лише у виняткових випадках і після 10-річного проживання на території країни тощо¹⁴.

«Питання міграції — це, без сумніву, питання виживання українців як нації. Чи будемо господарями своєї землі, чи неминуче обернемося на безправну меншину — саме такий вибір стоїть перед нами, — наголошує керманіч ВО «Свобода» Олег Тягнибок. — На наших очах чиниться докорінна зміна етнічної структури населення держави. Наші міста все більше наповнюються прибульцями з країн Азії, Африки, Кавказу — ринки, гуртожитки, а то й цілі квартали стають зонами їхнього тотального домінування. Питання міграції не просто актуальне — воно кричить. І його треба вирішувати негайно та системно: зупиняти навалу іммігрантів з країн третього світу. Інакше всього протягом якихось двох поколінь зникнемо як нація»¹⁵.

У своїй публічній риторичі лідери вказаної політичної сили часто намагаються довести доцільність запровадження «антиімміграційних» заходів за допомогою неперевіраних сентенцій, викривлених або невірно трактованих даних, проводять певні паралелі із загальноєвропейською кризою мільтикультурності та вказують, що відкидання принципів толерантного ставлення до іммігрантів є своєрідним показчиком «європейського мислення»¹⁶.

Оскільки Всеукраїнське об'єднання «Свобода» позиціонує себе у якості опозиції існуючій владі, яка стрімко втрачає довіру українського суспільства, ідеї об'єднання,

¹⁴ http://www.svoboda.org.ua/pro_partiyu/prohrama/

¹⁵ <http://www.tyahnnybok.info/dopysy/zmi/013068/>

¹⁶ Див., наприклад статтю О.Тягнибока «Угода про реадмісію — злочин проти нації» <http://www.tyahnnybok.info/dopysy/zmi/013068/>, статтю С. Удовиченка «В'єтнамці били підлітків загостреними кілками» <http://www.kharkiv.svoboda.org.ua/dopysy/dopysy/017067/> та інші.

в тому числі і тези щодо можливості дискримінації іммігрантів нібито для захисту української автентичності та національних інтересів, набувають все більшої популярності серед жителів України.

Слід зауважити, що до відвертих дискримінаційних дій в Україні вдаються і окремі чиновники, також пояснюючи це турботою про інтереси корінних жителів.

У статті «**Мер Феодосії наказав прогнати з набережної всіх негрів**» (Інтернет-видання «NEWS.ru.ua») зазначається «...мер Феодосії зажадав не пускати на міську набережну негрів. Про це він заявив на апаратній нараді Феодосійського виконкому. «Щоби жодного негра там не було. Чіпляються до перехожих, а симпатичним дівчатам взагалі проходу не дають. Сують їм щось, якийсь чудо-чемоданчик. Люди шарахаються, це не діло»¹⁷.

1.6. Стан протидії дискримінації іммігрантів з боку правоохоронних органів. Ксенофобія в органах внутрішніх справ

Націленість української влади на здійснення ефективного захисту іммігрантів від чинення насильницьких дій на ґрунті ворожнечі та проявів дискримінації залишається на вкрай низькому рівні. Всупереч існуючій позиції правозахисних організацій, які б'ють на сполох та вказують на поширеність настроїв нетерпимості до іммігрантів і факти застосування щодо них фізичного насильства, уряд України не вважає протидію дискримінації та ксенофобії одним з пріоритетних завдань своєї діяльності. Як правило, чиновники визнають існування проблеми лише на рівні нечисленних випадків, посилаючись у своїх висновках виключно на заспокійливі дані правоохоронних органів, які зводяться виключно до підрахування кількості кримінальних справ, порушених за профільною статтею Кримінального кодексу України (*Стаття 161. Порушення рівноправності громадян залежно від їх расової, національної належності або релігійних переконань*).

Відповідно до даних Генеральної прокуратури України, за статтею 161 КК у 2009 році було порушено 4, у 2010 — 6, у 2011 році — 2 кримінальних справи, з яких до суду з обвинувальним висновком скеровано у 2009 році — 0, у 2010 та у 2011 роках — по 3 справи цієї категорії (*відповідь Генеральної прокуратури України від 17.02.2012 року № 23-132вих-12 на інформаційний запит Асоціації українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів. Повідомити, у скількох справах фігурантами є іноземні громадяни, Генеральна прокуратура відмовилась, посилаючись на необхідність збереження таємниці досудового слідства*).

Очевидно, що подібні цифри не відображають реальної картини щодо рівня дискримінації в державі, а, у більшій мірі, засвідчують безсилля правоохоронних структур протидіяти цьому негативному явищу.

Обмежене застосування статті 161 Кримінального кодексу України зумовлено багатьма причинами, серед яких доцільно виділити дві головні:

- неконкретизована диспозиція самої статті, що значно ускладнює доведення умислу на вчинення злочину саме з мотивів расової чи національної ненависті;

¹⁷ <http://rus.newsru.ua/ukraine/22jul2011/nonigro.html>

— відсутність у правоохоронних органів напрацьованого алгоритму провадження по вказаній статті.

Така вкрай незначна кількість прецедентів застосування статті 161 КК України викликає сумніви у доцільності її існування, принаймні, у тому вигляді, в якому вона зараз виписана.

Зазвичай, представники МВС України пояснюють пасивність міліції у здійсненні кримінального переслідування осіб, які вчиняють «злочини ненависті», тим фактом, що порушення кримінальної справи за статтею 161 КК України перебуває у компетенції органів прокуратури. Такі пояснення мали певний сенс до запровадження нового КПК, але, разом з тим, органи внутрішніх справ не використовують інші можливі важелі впливу на ситуацію — наприклад, статтю 67 Кримінального кодексу, яка кваліфікує вчинення злочину на ґрунті расової, національної чи релігійної ворожнечі або розбрату, як обставину, що обтяжує покарання. Застосування вимог статті 67 КК України не потребує передачі кримінальної справи із міліції до прокуратури і, встановлення мотивів ворожнечі, дає можливість слідчому відповідним чином додатково кваліфікувати будь-яке злочинне діяння, передбачене Кримінальним кодексом — від хуліганства й нанесення тілесних ушкоджень до знищення майна, осквернення релігійних святинь чи наруги над могилою. Проте, в органах внутрішніх справ така практика не поширена, що, з одного боку пом'якшує покарання для злочинця, з іншого — зменшує статистичні дані щодо реальної кількості злочинів на ґрунті ненависті.

Як правило, увагу правоохоронних органів привертають лише резонансі випадки чинення фізичного насильства над іммігрантами, які набули значного розголосу. Але і у такому випадку правоохоронці намагаються перевести мотиви вчинення злочину у побутову площину, якщо нападники не мали зовнішніх маркерів належності до «скінхедівської субкультури» — відповідний стиль одягу, атрибути з нацистською символікою, татування, стрижка тощо, не розцінюють напад на іноземця, як такий, що вчинений з причин расової чи національної ненависті. Навіть проголошення під час нападу відверто расистських гасел на кшталт «Чуркам не місце в Україні!», сприймається правоохоронцями, як побутова образа, а не як індикатор ідеологічного підґрунтя скоєння злочину.

Правоохоронні структури майже не реагують на випадки утиску прав іммігрантів, якщо такі випадки не пов'язані з чиненням насильницьких дій — приниження національної честі і гідності іноземців, розпалювання ворожнечі за допомогою агітації, обмеження прав через відсутність громадянства залишаються поза увагою правоохоронців.

Відсутність в Україні антидискримінаційного законодавства та особливості побудови правових взаємовідносин у низці «міліція-прокуратура-суд», спонукають правоохоронців як до свідомої зміни кваліфікації «злочину ненависті» на менш обтяжливий у розслідуванні «побутовий» злочин, так і до спроб взагалі укрити його від обліку.

Співробітникам міліції Сумської області вдалося затримати осіб, які вчинили підпал кімнати у гуртожитку, де проживали три студентки з Нігерії. Ними виявилися 18-річний студент та 21-річний охоронник приватної фірми: обидва належали до середовища футбольних вболівальників та прихильників графіті. Незважаючи на те, що біля вікна підпаленої кімнати були намальовані фашистська свастика та красномовний напис

«Go home», міліція не побачила у події ознак злочину на ґрунті ненависті, а порушила відносно молодиків кримінальну справу за умисне знищення або пошкодження майна¹⁸. Вирок — 2 роки та 1 рік 8 місяців позбавлення волі — уявляється невідповідним скоєному злочину. Можна навести й інші подібні приклади небажання міліції бачити ксенофобні і расові мотиви скоєння злочинів.

Під час опитування іноземних громадян у місті Харків, яке проводилося Харківською правозахисною групою наприкінці 2011 року, 21% респондентів повідомили, що звертатися за захистом до міліції не має ніякого сенсу, оскільки правоохоронці не реагують на такі звернення.

23,1% опитаних іноземних громадян проінформували, що вони зазнавали утиску від самих правоохоронців. 13,2% заявили, що міліціонери їх ображали, 9,9% — потерпали від погроз та 3,3% — від фізичного насильства.

79,1% опитаних іноземців затримувались співробітниками правоохоронних органів. У 67% іноземних громадян міліціонери перевіряли документи, у 13,2% — вимагали гроші, у 2,2% — шукали наркотики, 7% іноземців заявили, що зупинялись міліціонерами без будь-яких пояснень.

Більше половини респондентів проінформували, що правоохоронці затримували їх навіть при наявності документів.

Частіше за все, іноземці добивалися звільнення заплативши міліціонерам гроші (45% опитаних). Довести свою правоту вдалося лише 8,8% іноземних громадян, 6,6% були звільнені лише після тривалого затримання (від 30 хвилин до 6 годин)¹⁹.

Не викликає сумніву, що хибні стереотипи та негативні упередження стосовно іммігрантів, які мають місце в українському соціумі, притаманні будь-якій окремій групі людей, в тому числі, і об'єднаній за професійною ознакою. Проте, міліція є озброєним органом влади, який наділений досить широкими повноваженнями приймати самостійні рішення, у тому числі і щодо застосування функцій покарання та примусу, а тому прихильність співробітників міліції до ідеї можливості захисту інтересів громадян України шляхом обмеження прав іммігрантів представляє серйозну загрозу для останніх.

Міліція, як і будь-яке правоохоронне чи силове відомство, є чітко структурованою та ієрархічною конструкцією, побудованою на засадах одноосібного прийняття управлінських рішень з їх обов'язковим виконанням всіма нижчестоящими ланками. Таким чином, рівень ксенофобії у лавах правоохоронців та поширеності випадків дискримінації іммігрантів, напряду залежить від того, наскільки керівництво МВС України усвідомлює важливість проведення цілеспрямованої роботи по вихованню у підпорядкованого персоналу толерантного ставлення до іноземців.

На жаль, починаючи з 2010 року відповідна просвітницька робота з особовим складом органів внутрішніх справ, яка у минулому активно проводилась Управлінням моніторингу дотримання прав людини при апараті МВС (розформоване у 2010 році за наказом колишнього Міністра внутрішніх справ Анатолія Могильова) та Громадськими радами при обласних управліннях міліції, на сьогодні майже припинена.

¹⁸ <http://shans.com.ua/?m=inews&nid=2856>

¹⁹ <http://dozor.kharkov.ua/zhizn/obwestvo/1103585.html>

Проте буде невірним вважати, що працівники правоохоронних органів порушують права іноземних громадян виключно через неприязне ставлення до останніх. Рівень корумпованості міліції України достатньо високий і у багатьох випадках міліціонери розглядають іммігрантів, як джерело для здирництва і незаконного збагачення, адже, навіть за умов законного перебування в державі, іноземці завжди перебувають у значній залежності від ставлення до них представників правоохоронних органів.

Однією з причин, яка сприяє існуванню проявів дискримінації іммігрантів у міліції, є невірно розставлені Міністерством внутрішніх справ пріоритети у здійсненні роботи з іноземцями та надто жорстка позиція у забезпеченні заходів по протидії незаконній міграції. Правоохоронні органи у відношенні до іммігрантів виконують виключно функції контролю та покарання при майже повній відсутності функції надання допомоги та консультацій.

Наразі ефективність роботи підрозділу міліції у імміграційній сфері оцінюється за:

- кількістю виявлених нелегальних мігрантів;
- кількістю іноземців, видворених за межі України;
- кількістю іноземців, притягнутих до адміністративної відповідальності;
- кількістю іноземців, яким заборонено в'їзд в Україну;
- кількістю іноземців, яких поміщено до спецустанов міліції;
- кількістю іноземців, яким скорочено термін перебування в Україні.

(відомча звітність МВС України форми 10-ІП)

Керівництво Міністерства внутрішніх справ постійно й наполегливо націлює особовий склад на здобуття саме таких показників та вимагає від підпорядкованих територіальних органів внутрішніх справ виявляти іноземців-порушників не менше, ніж у минулому році. Зрозуміло, що за таких умов міліціонери прямо зацікавлені, щоби іноземців-порушників в Україні було як можна більше.

Слід зазначити, що керівники МВС, з наміром виправдати необхідність застосування жорстких методів у протидії порушенням законодавства з боку іммігрантів, акцентують увагу підлеглих на негативних ризиках імміграційних процесів та поширюють серед персоналу органів внутрішніх справ традиційні стереотипи, які створюють у підсвідомості рядових міліціонерів-виконавців образ «іммігранта-ворога».

«У деяких районах відзначається концентрація представників окремих національних груп (китайської, в'єтнамської, країн кавказького регіону та інших), діяльність яких пов'язана з торгівельним бізнесом, орендними відносинами з використанням землі, різного роду кримінальними злочинами, у тому числі розповсюдженням наркотиків. Практично більшість мігрантів не займається виробництвом, а прагне посісти чільне місце у зазначених сферах діяльності. В умовах існуючої демографічної кризи подальша концентрація таких осіб в окремих населених пунктах може призвести до виникнення між ними та місцевим населенням соціальних конфліктів. Крім цього, серед осіб цієї категорії немало носіїв небезпечних хвороб, зокрема, таких, як туберкульоз, ВІЛ-СНІД, малярія тощо».

«Останнім часом нелегальні мігранти все частіше проникають у нашу державу з метою, по-перше — використання її території, як транзитного шляху до економічно розвинутих країн Західної Європи, по-друге — легалізації в Україні на невизначено довгий термін (використовуючи процедуру надання статусу біженця, а також студентський та інший канали).

Серед осіб, що прибувають в Україну в порушення встановленого порядку, виявлялись й такі, що причетні до скоєння злочинів та інших правопорушень. Мають місце випадки створення нелегальними мігрантами етнічних злочинних угруповань» (витяги з листа Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України від 20.04.2011 № 49/3-3398, направлено до територіальних підрозділів департаменту в областях).

Подібні «щеплення недовіри» призводять до упередженого ставлення правоохоронців до іммігрантів та вчинення щодо них дій з явними ознаками дискримінації, серед яких найбільш поширеними є:

- безпідставна відмова іммігрантам у продовженні терміну перебування в Україні;
- скорочення іммігрантам строку перебування в Україні за незначний адміністративний проступок або взагалі за надуманими мотивами;
- висування вимог, які обмежують право іммігранта вільно пересуватись по території України;
- необґрунтовані перевірки паспортних документів іммігрантів та їх примусове доставляння до підрозділів міліції для проведення перевірки по обліках правопорушників;
- незаконні проникнення до житла іммігрантів з метою його огляду;
- протиправний особистий огляд іммігрантів та огляд автотранспорту;
- прийняття рішення про видворення іммігранта з України за надуманими причинами, створення умов для неможливості оскарження цього рішення;
- прийняття рішення про заборону в'їзду іммігранту в Україну без належного обґрунтування підстав для прийняття такого рішення.

Від таких утисків потерпають, насамперед, іммігранти з країн Африки, Кавказу, Передньої, Центральної та Південної Азії. Особливого ризику зазнають іноземні студенти, а також особи, які перетнули кордон України у безвізовому порядку — останні, через відсутність у паспорті візової етикетки, не мають можливості документально підтвердити мету свого в'їзду в Україну та запланований термін перебування на її території.

Очевидно, що порушення прав іммігрантів в органах внутрішніх справ не є виключно результатом прихильності керівництва МВС до надмірно жорстких заходів впливу на імміграційну ситуацію в країні. Рівень дискримінації іноземців у силових та правоохоронних структурах напряму залежить від правового поля, в якому їм доводиться працювати. Нормативно-правові акти, у тому числі і відомчі, у жодному випадку не повинні стимулювати дискримінацію, а навпаки — мають стати своєрідним запобіжником для виникнення будь-яких її проявів.

1.7. Прояви мігрантофобії у нормативно-правових документах та державній імміграційній політиці

Передусім, слід зазначити, що Україна, обравши за зразок європейське імміграційне законодавство та міжнародні правозахисні стандарти, ще на початку розбудови незалежності офіційно задекларувала курс на розвинення у державі національного

правового режиму перебування іноземців, при якому останні мають, за виключенням окремих обмежень, практично ті самі права, свободи і обов'язки, що й громадяни України. Вказаний принцип взаємостосунків закріплений статтею 26 Конституції України і статтею 3 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства».

Проте, у подальшій законотворчій діяльності, до якої активно залучалось Міністерство внутрішніх справ, влада країни поступово, але невпинно відходила від проголошених нею ж принципів побудови взаємовідносин з імігрантами, звужуючи та обмежуючи їх права. Уряд, незважаючи на офіційно задекларований національний правовий режим, на практиці обрав курс проведення постійних обмежувальних та примусових заходів стосовно імігрантів, практично ігноруючи інші, більш гуманні, але не менш ефективні важелі впливу на міграційну ситуацію — іміграційна амністія, виважена і вигідна для держави політика працевлаштування іноземців, заходи із сприяння їх адаптації в українську громаду тощо. Основним напрямком державної іміграційної політики стала агресивна, але, у той же час, не завжди ефективна протидія нелегальній міграції з масовими порушеннями силовими структурами прав та інтересів іноземців.

Позиція агресивної упередженості та недовіри у ставленні до імігрантів, якої притримуються державні органи, завжди засуджувалась правозахисною спільнотою України, що, іноді, примушувало владу до запровадження більш прогресивних та лояльних до іноземців нормативно-правових актів.

З 25.12.2011 року набув чинності принципово новий та значно гуманніший у своєму ставленні до імігрантів Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (№ 3773-VI).

Серед прогресивних норм нового закону, якими закріплюється більш лояльне ставлення держави до імігрантів, слід відмітити наступні:

- рішення про заборону в'їзду в Україну приймається стосовно імігранта не за скоєння ним порушення законодавства під час попереднього перебування в державі, а лише у випадку невиконання іноземцем призначеного судом адміністративного стягнення;
- імігранту не обов'язково забороняється в'їзд в Україну у разі прийняття рішення про його примусове повернення до країни постійного проживання та надається не п'ять, а тридцять днів для виїзду з України;
- термін заборони в'їзду в Україну для іноземців, які вчинили спробу нелегального перетину державного кордону, зменшений з десяти до трьох років;
- скасований розгорнутий перелік засад для скорочення імігранту терміну перебування в Україні. Встановлено, що таке скорочення може бути проведено у випадку, коли іноземець втратив підстави для подальшого перебування в країні.
- запроваджено принципову нову процедуру «добровільного повернення» іноземця до країни походження, яка, за своєю сутністю, є не акцією примусу, а заходом допомоги, оскільки здійснюється за бажанням імігранта та при сприянні органів державної влади, міжнародних та громадських організацій.

- прописана норма неможливості примусового повернення або видворення іммігрантів до країн, де їх життю або свободі загрожує небезпека, страта, катування або жорстоке поводження;
- розширений перелік категорій іммігрантів, які мають право на отримання посвідки на тимчасове проживання;
- більш конкретно визначається порядок підтвердження іноземцем свого фінансового забезпечення, що є однією з необхідних умов для прийняття позитивного рішення про можливість його перебування в Україні.

Поза всяким сумнівом — подібні зміни заслуговують на схвальну оцінку, але, разом з тим, новий закон «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» не усунув всіх ризиків можливої дискримінації іммігрантів.

Найбільш суттєвими вадами зазначеного нормативно-правового акту у вирішенні завдання забезпечення прав і свобод іноземців є:

- закон продовжує наділяти невинуватими значними повноваженнями у вирішенні конфліктів інтересів між іноземцями та державою саме правоохоронні, а не судові органи. Так, якщо право приймати рішення про накладення на іноземного громадянина штрафу за порушення правил перебування в Україні (стаття 203 КУпАП) має виключно суд, то рішення про скорочення строку перебування іммігранта в державі, його примусове повернення до країни постійного проживання та заборону в'їзду в Україну приймають правоохоронні органи. Хоча очевидно, що примусове повернення, припинення реєстрації та заборона в'їжджати у державу, у порівнянні зі штрафом, є більш суворими покараннями і завдають іммігранту більш значної матеріальної та моральної шкоди;
- на відміну від попереднього варіанту, оновлений закон не має окремого розділу «Основні права, свободи та обов'язки іноземців та осіб без громадянства» із статтями щодо прав іммігрантів на трудову діяльність, освіту, охорону здоров'я, соціальний захист, житло тощо, а лише вказує: *«іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України»*. Така відмова авторів закону від більш докладного декларування прав іноземців є недоцільною, оскільки обсяг наявних у іммігранта прав залежить, передусім, від статусу його перебування в Україні. Наприклад, займатися трудовою діяльністю на підставах і в порядку, встановлених для громадян України, мають право лише іноземці, які постійно проживають на її території, інші категорії іноземних громадян повинні отримати в компетентних органах дозвіл на працевлаштування. Рівні з громадянами України права на освіту також мають лише іноземці, які постійно проживають в Україні, інші іммігранти оплачують своє навчання відповідно до окремо передбаченого порядку. Відсутність у новому законі чіткої регламентації прав і свобод іноземців, у тому числі і з врахуванням статусу їх перебування в країні, безперечно, ускладнює механізм реалізації цих прав;
- закон не містить чітко окресленого порядку здійснення силовими відомствами процедур примусу й покарання іммігрантів, чим створює засади для можливості їх дискримінації в органах влади — за посадовцями збережено право

на власний розсуд приймати рішення про заборону в'їзду іммігранта в Україну, скорочення йому терміну перебування в державі, примусове повернення чи видворення, обґрунтовуючи мотиви прийняття такого рішення загальними формулюваннями на кшталт «для захисту законних інтересів осіб, які проживають в Україні», «в інтересах охорони громадського порядку», «через необхідність охорони здоров'я громадян». Законодавцями залишена і норма про можливість затримання та примусового видворення іммігранта з України лише на підставі припущення про те, що іноземець має наміри ухилитися від виїзду з держави після прийняття рішення про його повернення до країни проживання.

- закон не забезпечує належний рівень доступу іммігрантів до правосуддя — іноземцю надається можливість звернутися до суду з оскарженням прийнятого стосовно нього рішення про примусове повернення чи видворення, але таке оскарження не зупиняє проведення цих процедур примусу;
- закон не конкретизує підстави для відмови іммігранту у продовженні строку перебування в Україні. Наразі ці підстави визначаються наказом МВС, положення якого занадто жорсткі і не відповідають більш гуманним принципам нового закону.

Крім цього, реалізація прогресивних норм нового Закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» ускладнена через не адаптованість до нього низки підзаконних актів, у тому числі нормативних документів правоохоронних структур.

Проте, чи не головною загрозою для забезпечення виконання гуманних положень оновленого законодавства є коло його виконавців — державних органів, на які покладається відповідальність за впровадження правових норм у повсякденне життя. В Україні центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, є новоутворена Державна міграційна служба (ДМС). Проведений аналіз наданих цьому відомству повноважень та визначених для нього напрямків діяльності, дає підстави вважати: реформування імміграційного законодавства може стати черговою спробою влади поєднати не поєднуване — забезпечити цивілізовані взаємовідносини держави з іммігрантами, зберігши при цьому пріоритетну роль у побудові таких взаємин за Міністерством внутрішніх справ, з його вже традиційно упередженим відношенням до іноземців.

Запропонований владою формат новоутвореної Державної міграційної служби не виправдав очікувань правозахисної спільноти. Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 405/2011 було затверджене «Положення про Державну міграційну службу України», відповідно до якого служба у своїй діяльності керується наказами МВС, така діяльність спрямовується й координується міністром внутрішніх справ, який не тільки пропонує для призначення Голову ДМС і погоджує кандидатури керівників її територіальних підрозділів, а й займається питаннями реорганізації структури центрального апарату й підрозділів міграційної служби, делегує до її колегії представників МВС, розглядає пропозиції ДМС щодо формування державної політики у сфері міграції, погоджує річний план роботи Державної міграційної служби та контролює його виконання. Таким чином, замість створення нового цивільного державного органу, який би об'єднав фрагментарні повноваження різних відомств щодо роботи з іноземцями та взяв на себе не властиві для правоохоронних й силових

структур функції з міграційних питань, в Україні утворено ще один орган надзору за іноземцями, своєрідне «дочірнє підприємство» МВС. За таких умов надзвичайно високою є вірогідність того, що діяльність Державної міграційної служби буде зосереджена не на виконанні гуманітарних місій — сприянні соціальній адаптації іммігрантів та контролю за дотриманням їх прав і свобод з боку держави, а побудована на силових та каральних принципах роботи правоохоронних органів з притаманною для них жорсткою позицією у ставленні до іммігрантів.

Безумовно, у багатьох країнах Європи міграційна служба також перебуває у структурі поліції або тісно з нею пов'язана. Проте, для України подібний досвід навряд чи можна визнати оптимальним, оскільки вітчизняне МВС не являється органом реалізації загальної внутрішньої політики, а є лише інструментом боротьби із злочинністю та засобом забезпечення правопорядку, зі своїми вузькими власними задачами та сформованими ними пріоритетами у роботі.

Підводячи підсумки, можливо зауважити: наразі, в Україні дискримінація іммігрантів у вигляді неприхованого насильства поки що не стала явищем масштабним й звичним. Проте, викликана рядом соціальних та економічних факторів тенденція на загальне зростання рівня ксенофобії в державі, у поєднанні з пасивною позицією влади в питаннях протидії цьому негативному явищу, дає підстави прогнозувати можливість стрімкого збільшення кількості випадків чинення радикальних дій стосовно іноземців на фоні підвищення популярності екстремістських ідей та маргіналізації українського суспільства.

Формально Україна намагається підтримувати достатньо високу планку толерантного ставлення до іммігрантів — рівність прав іноземців і громадян прописана у Конституції та у законі «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», державою ратифіковані міжнародні акти, спрямовані на запобігання дискримінації й расизму, вказані явища визнаються кримінальними злочинами тощо. Проте, подібні наміри є, у більшій мірі, декларативними і, фактично, перекреслюються відсутністю в Україні якісного антидискримінаційного закону з алгоритмами протидії різним видам дискримінації, відверто «мігрантофобськими» положеннями окремих відомчих нормативно-правових актів, бездіяльністю компетентних органів у питаннях боротьби із злочинами ненависті та дискримінацією, наявністю ксенофобії в органах внутрішніх справ.

Уряд країни повинен розробити та запровадити комплекс нормативно-правових, економічних, соціальних, агітаційних та інших заходів, які не тільки забезпечать належний захист іммігрантів від застосування насилля з боку радикально налаштованих організацій, а й унеможливлять дискримінацію іноземців в державних органах і на побутовому рівні.

Нагальними є кардинальні зміни у ставленні правоохоронних органів до розслідування випадків дискримінації іммігрантів, в першу чергу фактів вчинення щодо них насильницьких дій. Існуюча система протидії злочинам на ґрунті ненависті в Україні є вкрай неефективною, у тому числі і через вади існуючого законодавства.

Владі необхідно забезпечити протидію усім видам ворожого або неприязного ставлення суспільства до іноземців та активно боротися с проявами дискримінації та ксенофобії у засобах масової інформації, які не повинні заохочувати ці негативні явища та розуміти, що ксенофобія і злочини ненависті тісно пов'язані між собою.

2. РОМИ²⁰

За даними Національного інституту соціальних досліджень при Президентіві України «Оцінка стану толерантності українського суспільства: ризики і можливості для формування національної єдності» індекс соціальної дистанції українців по відношенню до ромів (циган) завжди був високий — від 5,1 в 1994 році (небажання бачити представників цієї соціальної групи в якості громадян держави, але при цьому допускається їх перебування у якості гостей) до 6,1 в 2010 році (крайній ступінь нетерпимості — ксенофобія, повна відмова у в'їзді в країну²¹).

Опитування, яке проводив Київський міжнародний інститут соціології у лютому 2010 р., показало, що в Україні є 6 етнічних груп, до яких рівень толерантності є нижчим за 50%: німці (38%), цигани (37%), румуни (36%), канадці (36%), американці (35%), французи (33%). Українці традиційно нетерпимо ставляться до афганців, циган, чеченців. Зважаючи на те, що в повсякденному житті більшість громадян не стикаються з представниками цих груп (за винятком ромів), це є результатом певних сталих негативних стереотипів масової свідомості, пов'язаних з негативною інформацією щодо ситуації у етнічних батьківщинах цих етнічних груп чи регіонах їхнього масового проживання.

Причина низького рівня толерантності щодо ромів полягає в тому, що численні попередні спроби органів влади врегулювати проблеми, пов'язані з інтеграцією цієї етнічної меншини в соціальну структуру сучасної України, відбувалися без врахування об'єктивних умов існування ромів та особливостей їхніх взаємостосунків з громадянами України з інших етнічних груп. Легенди та забобони завжди оточували ромів — з самого моменту їх появи на території Європи в 13 сторіччі. А те, чого ми не розуміємо, завжди викликає побоювання. Уся історія циганів — це їх боротьба за своє фізичне, соціальне і духовне самозбереження, за їх єдність в пошуку «кращої долі» на нових землях для себе і своїх близьких. Люди, що стали з часом циганським народом, щоб не зникнути з лиця землі, жити і не померти від голоду, зберегти своїх нащадків-дітей в оточенні людей, чужих для них своїми мовою, релігією, звичаями і традиціями, повинні були для виживання пропонувати людям, що оточували їх, плоди своєї праці або своїх талантів. Коли ж ці «плоди» оточенню були не потрібні, цигани вимушено дозволяли собі жити «по праву живих істот Землі». І саме тому переважній більшості людей, що оточували їх, роми були не зрозумілі своїм відмінним від них способом життя, а тому і не терпимі. Роми, що прийшли на початку XV століття в Західну Європу з Балкан, принесли новий фізичний тип людини середнього зросту, дуже смуглявого тілом, чорноволого, часто з правильними, красивими рисами обличчя. Принесена була і нова ні для кого не зрозуміла мова, про яку лінгвісти лише у кінці XVIII століття встановлять, що вона близькоспоріднена древньому санскриту і усім новоіндійським мовам Індостану.

Предки циганів принесли з собою вільність і небажання жити у вузді законів народів, що оточували їх. Вони завжди намагалися жити за законами предків, домагаючись для себе автономії.

²⁰ Підготовлено Наталією Козаренко, Асоціація УМДПЛ.

²¹ <http://www.niss.gov.ua/articles/500/>

В Європі прийнято вважати, що ставлення до етнічних меншин принципово важливо для розвитку свобод, демократії, базових прав людини, так само як і для поліпшення клімату в суспільстві в цілому, незалежно від того, наскільки кількісно значуща частина «нетитульного» населення в країні. Сучасні європейські стандарти в області етнополітики передбачають активну підтримку етнічних меншин і впровадження стандартів політкоректності та толерантності в усі сфери суспільного життя, від масової культури до кадрової політики. Україна поки значно відстає від загальноєвропейського прогресу в цій сфері напрямку.

Загальновідомим фактом є те, що точної статистики щодо ромського населення фактично в усіх країнах Європи, в тому числі і в Україні, немає. У 1989 році, згідно з даними перепису населення в СРСР, в Україні мешкали 47 915 ромів відповідно до загальної кількості населення — 52 000 000. Таким чином, у 1989 році роми склали приблизно 0,9% від загального числа українського населення. У 2001 році за даними всеукраїнського перепису населення, було встановлено, що за 12 років частка ромського населення склала орієнтовно 47 587 осіб на протиположну загальній кількості населення в Україні приблизно 47 000 000²².

Найбільша кількість ромів, відповідно до даних перепису 2001 року, проживають в Закарпатській області (14 004 осіб), Донецькій області (4106), Дніпропетровській області (4067), Одеській області (4035), Харківській області (2325), Луганській області (2284) та Автономній Республіці Крим (1896). У деяких регіонах, таких, як Закарпаття, згідно з офіційними даними роми складають 3% населення. Проте численні дослідження наполягають на тому, що справжнє число ромів є набагато більшим. Згідно з даними Національної Академії Наук України, це число складає близько 200 000, тоді як низка ромських організацій, які співпрацюють з ERRC (Європейським Центром Прав Ромів), наполягають на ще більшій кількості — орієнтовно 300 000 осіб.

На сьогодні діапазон дискримінаційних проявів в Україні щодо ромів досить широкий: від зверхнього, зневажливого, стигматизованого ставлення до ромів з боку пересічних громадян, до відверто антиромських промов окремих політиків, представників правоохоронних органів та мас-медіа.

За словами віце-президента ромського жіночого фонду «Чіріклі», консультантки Ради Європи з ромських питань Золи Кондур²³ «Поточна ситуація ромської спільноти в Україні є критичною, вимагає безпосередньої та серйозної урядової та суспільної уваги». Вона зазначила, що за даними перепису населення в Україні проживає майже 48 тис. ромів, але, згідно з інформацією ромських недержавних організацій, в державі проживає від 200 тис. до 400 тис. ромів. З. Кондур констатувала, що більшість ромів є безробітними, неосвіченими й мають багатодітні сім'ї, додавши, що їх можна віднести до найбільш вразливих верств населення. Водночас З. Кондур зазначила, що нинішнє положення ромів в Україні зумовлене громадськими, політичними, соціальними, економічними і культурними причинами.

«Аналізуючи ситуацію ромів на протязі 40 років, ми дійшли висновку, що за останні два роки ми повернулись десь в 90-ті роки, бо знову з'явилися випадки нападів на

²² Державний комітет статистики України, Всеукраїнський перепис населення у 2001 році. http://www.ukrcensus.gov.ua/g/d5_other.gif

²³ <http://human-rights.unian.net/ukr/detail/196897>

ромів, вбивств ромів, гоніння в Європі. В Україні поки таких випадків не було, але тут є інша проблема — дискримінація, відсутність доступу до певних послуг, які є в титульної нації», — сказала віце-президент фонду «Чіріклі».

На думку В'ячеслава Ліхачова²⁴, «через соціально-економічні, культурні та історичні причини більшість членів цієї етнічної групи належать до найбільш вразливих верств населення. Стійкі негативні стереотипи масової свідомості, пов'язані з ромами, живі в українському суспільстві. Цілком респектабельні засоби масової інформації не гребують експлуатувати ці стереотипи, відображуючи узагальнений портрет цілого народу в образі наркоторгівця та шахрая. Правоохоронні органи деколи проводять профілактичну роботу з ромами, яку цілком можна оцінювати як дискримінаційну».

По данным социологических исследований²⁵, рома (цыгане) в Украине являются наиболее дискриминированной нацией, меньше всего интегрированной в общество, и довольно часто имеют дело с проявлениями ксенофобии. Это в полной мере подтвердили факты, о которых рассказали миргородские рома. Так, в январе с. г. семья с детьми (причем муж — ром, а жена — украинка) зашла в кафе. Заказали вареники, деруны. Но не успел официант выполнить заказ, как к ним подошли милиционеры и в ультимативной форме потребовали немедленно оставить заведение общественного питания. Ромские супруги пытались выяснить, почему они должны оставить кафе, ведь никому не мешают, общественного порядка не нарушают. Однако правоохранители, которые, ясное дело, не отрекомендовались, не стали ничего объяснять и снова пригрозили: не уйдете по хорошему — будете иметь большие неприятности... Еще и попрекнули женщину, что такие, как она, «портят» украинскую нацию. И семья едва ли не со слезами на глазах должна была забрать блюда в судочках и пойти домой.

Очевидно, що для коректного вирішення проблем, пов'язаних зі становищем ромів в Україні, необхідно комплексна, системна і довготривала програма, подібна програмам, які вже продемонстрували свою ефективність в інших країнах Східної Європи (наприклад, Угорщини і Румунії).

У 2012 році ГО Харківський інститут соціальних досліджень за підтримки МБФ «Відродження» провів дослідження «Вивчення правових потреб ромського населення». Найчастіше в повсякденному житті роми стикаються з наступними проблемами:

- проблеми у сфері роботи;
- труднощі з оформленням документів;
- проблеми у сфері освіти;
- житлово-комунальні проблеми;
- проблеми з отриманням медичних послуг;
- проблеми у сфері володіння нерухомістю;
- недоброзичливе та упереджене ставлення з боку працівників правоохоронних органів;
- дискримінація з боку суспільства в цілому.

За висновками експертів, **причини проблем**, що постають перед ромами це, поперше, культурні особливості, норми, звички самих ромів, які формують у них певний спосіб життя: проживання великими родинами, особливі традиції виховання дітей,

²⁴ <http://www.sova-center.ru/racism-xenophobia/discussions/2010/05/d18722/>

²⁵ http://gazeta.zn.ua/LAW/net_plohih_natsionalnostey,_est_plohie_lyudi.html

роль чоловіка та жінки у сім'ї, стиль поводження з гаджо (людьми інших національностей), довіра здебільшого до своєї родини тощо. По-друге, це негативне ставлення до ромів суспільства в цілому.

2.1. Дотримання прав ромів у кримінальному судочинстві

Численні випадки посадових зловживань представниками владних структур є однією з ключових проблем, пов'язаних із порушенням прав людини в Україні з часів її незалежності. Роми є особливо вразливою групою за цим аспектом, тому що розуміння представниками правоохоронних органів їхньої специфіки, і заходи, які проти них вживаються, часто-густо ґрунтуються на стереотипах і асоціації ромів з криміналітетом.

CERD було дано коментар з приводу свавілля з боку міліції щодо ромів, у т. ч. щодо арештів і обшуків, досудових затримань на расовому ґрунті і презумпції вини, та щодо представників інших національних мешин, шукачів притулку і негромадян іншого етнічного походження. Українському уряду було рекомендовано: «Комітет пропонує державі в подальшому посилити увагу до проведення тренінгів про права людини для співробітників міліції, фасилітувати слідство у справах, пов'язаних із випадками свавілля з боку міліції щодо ромів та інших осіб різних національностей, ефективно розслідувати скарги і заяви, знаходити винних, забезпечувати відповідним захистом і компенсаціями жертв та включити у наступний звіт інформацію про кількість і особливості розглянутих справ, присуджені вироки і рекомендації, інформацію про надані захист і компенсації жертвам таких актів. У зв'язку з цим державі рекомендовано звернути увагу на Загальну рекомендацію № 27 про дискримінацію ромів (CERD General Recommendation No. 27: Discrimination against Roma (2000), параграфи 12–14) та № 30 про дискримінацію негромадян (CERD General Recommendation No. 30: Discrimination against Non-Citizens (2004), параграфи 18–24). Див. UN CERD, Draft Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, UKRAINE, CERD/C/UKR/CO/18, August 2006, параграф 12.

Упередження з боку правоохоронців і судової влади є бар'єром, який постає перед ромами в розумінні їхнього доступу до рівних прав і рівності перед законом. З іншого боку, ромська громада є більш контрольованою правоохоронними органами, ніж інші. Часті і ворожі регулярні контакти з міліцією підвищують вразливість ромів і застосування до них протиправних (часто — фізичних) покарань, часто-густо без доведення їхньої провини.

***Напад на табір у м. Києві.** Самі цигани кажуть, що в деяких нападниках пізнали правоохоронців, які приходили до них і збирали по 10–15 грн. У Києві прямо надворі зупинився табір циган_1 Сьогодні Невідомі розстріляли собаку і спалили табір циган. Невідомі спалили доценту циганський табір, який довгий час знаходився на вулиці Березняківській у Києві. У таборі проживало близько 70 ромів, які приїхали в столицю з Берегового Закарпатської області. Більшість — діти. Люди поставили намети в яру між Дніпром і залізничними шляхами. Гроші заробляли, збираючи металобрухт, іноді їм допомагали їжею і одягом місцеві жителі. 1 червня 15 чоловіків у цивільному одязі прийшли в табір і вісім разів вистрілили з пістолета. Шість разів — у повітря, двічі — в собаку. Наказали циганам забиратися з Києва і підпалили намети. Згоріли майже всі позитки і документи циган. За словами ромів, в декількох нападниках вони пізнали знайомих міліціонерів. Ті й раніше регулярно навідувалися в табір, збираючи по 10–15 грн. У той же час в ГУ МВС Києва не коментують ситуацію...*

2.2. Створення баз даних, складених за расовою приналежністю

Методи дізнання, які застосовуються міліцією до ромів, а також той факт, що ромська громада потерпає від прискіпливої і нав'язливої уваги з боку правоохоронних органів, загалом або почасти підтверджують існування переслідування за расовою належністю. В звіті ЄЦПР «Рух зупинено-2006» відмічається, що в жодній іншій країні таких централізованих і масових зусиль з боку правоохоронців, як в Україні, щодо збирання деталізованих баз даних за допомогою таких методів, як зняття відбитків пальців і складання фотокаталогів представників ромської етнічної групи не було зафіксовано. Міжнародні спостерігачі неодноразово заявляли про існування такої практики. Вперше ЄЦПР дав опис подібних дій у 1997 році у звіті про діяльність в Україні, беручи інтерв'ю у міліціонерів м. Ужгорода, які підтвердили існування подібної практики, даючи цьому визначення «профілактичні заходи» у боротьбі з криміналом. Роми визначалися як потенційні злочинці, один з офіцерів заявив, що дані заходи спрямовані на вирішення соціальних проблем, аж ніяк не расових. Інші міжнародні структури також включили інформацію про подібні випадки до своїх звітів. Наприклад, у 1999 і 2002 роках Європейською Комісією проти расизму і нетолерантності було заявлено, що українські правоохоронні органи використовують в роботі тактику, що базується на расовому упередженні.

Здається, що такі погляди є характерними для міліцейської практики і майже через п'ятнадцять років. Ситуація не змінилася, і сьогодні ми можемо констатувати, що позитивних зрушень в цьому напрямку досягнуто не було.

2.3. Львівська міліція дискримінує ромів²⁶

Виконавчий директор Європейського Центру з прав циган (ЄЦПЦ) Дезідеріу Гергеї звернувся до генерального прокурора України Віктора Пшонки і міністра внутрішніх справ України Анатолія Могильова щодо інформації, яка надійшла до ЄЦПЦ, що правоохоронні органи Львова та Львівської області «незаконно знімають відбитки пальців» і «дискримінаційно перевіряють документи» у представників ромського населення регіону.

Зокрема, як повідомляється на офіційному сайті Інституту прав людини і запобігання екстремізму та ксенофобії, за повідомленнями НГО, протягом вересня й жовтня 2011 року роми, які проживають на даній території, «піддавалися навмисній кампанії зі збору персональної інформації (перевірка документів, зняття відбитків пальців, фотографування)», також перевіріці піддавалися ринки й будинки ромів, повідомляє УНІАН.

У повідомленні підкреслюється, що відповідно до закону про міліцію, її співробітники можуть перевіряти документи й знімати відбитки пальців, «тільки якщо є законні підстави підозрювати дану особу в скоєнні злочину». Крім того, незаконні дії правоохоронних органів передбачають як порушення Конституції України, так і ставлять під питання дотримання низки міжнародних зобов'язань, які є невід'ємною частиною національного законодавства України, зокрема, — Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації та Міжнародного пакту про громадянські та політичні права.

²⁶ <http://umdpl.info/index.php?id=1319605807>

2.4. «Нет плохих национальностей, есть плохие люди»²⁷

В прошлом году в Миргороде произошел досадный случай, когда четверых рома, которые приехали из Луганской области на похороны родственника, задержали на вокзале за несколько минут до отправки их транзитного поезда. Мало того, что у людей пропали билеты, да еще и в участке их унижали, обзывали, дактилоскопировали, забрали немалую сумму денег, а одному мужчине милиционер, чиркнув зажигалкой на струю дезодоранта, обжег волосы на голове. Несмотря на мои обращения, миргородская милиция не признала фактов грабежа, пытки, морального и физического давления на цыган. Правда, говорят, тот правоохранитель-палач уже не работает в милиции.

Руководство Миргородского ГРРВД, присутствующее на встрече, утверждало, что о многих из приведенных фактов услышало впервые. Цыгане и в самом деле, как правило, боятся жаловаться на неправомерные действия милиционеров, потому что добьешься ли их наказания или нет, а те, кто порочат высокое звание блюстителя порядка, легко могут найти способ отомстить жалобщику.

Друковані та електронні мас-медіа роблять свій внесок та посилюють антиромські расистські стереотипи, які асоціюють ромський народ зі криміналом, наркотиками і взагалі з невизначеною «небезпекою». Засоби масової інформації в Україні публікують матеріали, які провокують расову дискримінацію, є причиною негативного ставлення до національних меншин, включаючи ромів, та плекають ворожі стереотипи серед населення в цілому. Журналісти регулярно привертають увагу читачького загалу до ромів і численних прикладів небезпеки, яку вони асоціюють з ромами, часто радять їхнім читачам бути якомога подалі від ромів, на сторожі й уникати будь-якого контакту з ромами.

Моніторинг «мови ворожнечі» на відомчих сайтах та медіа МВС за період квітень 2011 — квітень 2012 р., засвідчив, що з 42 подібних текстів 31 присвячені ромам. Не хочеться робити висновок, що це має на меті створення у свідомості громадян негативного образу «цигана-злочинця» та його проектування на весь народ, що використання закликів відверто дискримінаційного характеру («не спілкуйтесь», «не пускайте», «не зустрічайтесь поглядами», «уникайте контактів») є ознаками свідомо спланованої та запровадженної за допомогою міліцейських Інтернет-ресурсів кампанії ненависті. Вірогідно, працівники підрозділів зв'язків із громадськістю, які відповідають за інформаційну політику МВС, просто мали намір попередити громадян про випадки скоєння окремих видів злочинів і у такий спосіб запобігти їх повторенню. Але зробили це бездумно і непрофесійно, адже законодавство не передбачає захист прав однієї групи населення за рахунок обмеження прав іншої.

Зміст таких статей принижує національну честь й гідність ромського народу та викликає у читачів почуття неприязні до нього, формує відверто упереджене і негативне ставлення до цієї етнічної групи в цілому, що можна розцінювати як наміри, спрямовані на розпалювання міжетнічної ворожнечі.

Подібні дії кваліфікуються як злочинні у диспозиції статті 161 Кримінального кодексу України «Порушення рівноправності громадян залежно від їх расової, національної належності або релігійних переконань», а у коментарі до цієї статті зазна-

²⁷ http://gazeta.zn.ua/LAW/net_plohih_natsionalnostey,_est_plohie_lyudi.html

чається: «...під діями, спрямованими на розпалювання національної ворожнечі та ненависті, на приниження національної честі і гідності слід розуміти будь-які дії, метою яких є значне посилення серед певних груп населення настроїв неприязні, почуття сильної ворожнечі та огиди до інших етнічних або расових груп чи конфесій, приниження позитивних якостей тієї чи іншої нації...»

Навіть не будучи експертом з міжнаціональних відносин, визнати ці матеріали толерантними і такими, що сприяють зменшенню рівня міжетнічної напруженості у суспільстві, неможливо. Але стаття 5 Закону України «Про міліцію» прямо зобов'язує кожного міліціонера бути толерантним — поважати гідність особи, гуманно ставитись до неї та захищати права кожної людини незалежно від її національної належності, громадянства, мови, ставлення до релігії та інших переконань.

2.5. Дискримінація у доступі до соціальних та економічних послуг

Основне число ромів в Україні живуть в умовах надзвичайної бідності з мінімальним доступом до основних соціальних послуг. Хоча спеціально-етнічні дослідження є недостатніми і невичерпними, існують очевидні ознаки того, що більшість українських ромів живуть у бідності, а іноді — в екстремальній скруті.

Не зважаючи на це, а, можливо, і саме через це найбідніші ромські сім'ї не завжди можуть отримати державну допомогу. Наприклад, на Полтавщині, після буревію влітку 2012 року, через дискримінаційні погляди місцевих чиновників, роми не отримали державну допомогу, виділену на відновлення постраждалих будинків.

2.6. Хто відповідь за те, що сільський голова при ліквідації наслідків жахливого смерчу крутила, як циган сонцем, а чверть жителів села не отримали допомоги²⁸

Майже 50 жителів (і українців, але переважно ромів), а це ¼ всіх мешканців села(!), Людмила Рибалко (сільський голова — прим.) розвела, як казав пан Чечетов, «як кошенят», бо наділяла, мов у тій казці: цьому дам, цьому дам, а цьому — не дам. Наче не державні кошти ділила, а з власної кишені! Наче вона не мати села, як часто величають справді хороших сільських голів, а жорстока й підступна мачуха, хоча сама посада зобов'язує її ставитися до людей з однаковою повагою, незалежно від національності й кольору шкіри, адже всі вони є громадянами України.

А чому не дам? Та, певно, тому, що не любить вона циган. Тому що потурає ксенофобським настроям: і сільський депутат-фермер, і деякі не в міру бідові селяночки вигукували, що хати всіх циган треба було під час бурі підпалити (мабуть, надивилася по телевізору, як спалили циганський табір у Києві перед Євро-2012 — авт.), що вони бур'яни на городах порозводили, що не прописані й інколи кудись на місяці зникають (на заробітки у Москву їздять — авт.).

Бідність в Україні — суттєва перешкода для отримання якісної медичної допомоги, незалежно від національності пацієнта. Але на відміну від інших українців, які також потерпають від бідності, роми часто стають жертвами упередженого ставлення і расової дискримінації, які позбавляють їх фундаментальних прав людини та обме-

²⁸ <http://maidanua.org/2012/07/propuscheni/>

жують і без того невеликий доступ ромів до будь-яких соціальних, в тому числі і медичних, послуг. А неврахування вікових традицій ромів, ромського способу життя при розробці державних програм надання медичної допомоги стає на заваді наданню якісної медичної допомоги.

2.7. Як живуть цигани в Києві?²⁹



Всі були привітними і відкритими. Запрошували в свої помешкання — не знаю, як їх назвати. Я здивувалася, але всередині там було дуже чисто, прибрано, охайно. Я фотографувала дітей, показувала їм фотку на екрані — і вони страшенно раділи.



²⁹ <http://makarolia.wordpress.com/2012/11/10/як-живуть-цигани-в-києві/>

Не уявляю, як вони будуть зимувати. Майже всі залишаються в Києві, їхати нема куди. Ми до них скоро повернемося, уже з якоюсь допомогою.



Внаслідок дискримінаційних відмов оглядати і лікувати ромів, так само як і з причин, зазначених вище, стан здоров'я більшості ромів гірший, ніж у представників неромської громади. Стан здоров'я, включаючи серцево-судинні захворювання, стреси та інфекційні хвороби, зокрема, туберкульоз, поширені явища в ромській громаді, і немає жодної ефективної державної політики, яка була би покликана змінити таку ситуацію.

Українські роми зустрічаються із регулярною і систематичною дискримінацією фактично в усіх галузях, включаючи обмежений доступ до освіти, житлових послуг, охорони здоров'я, працевлаштування і соціальних послуг.

Дискримінація ромів має дві поширені форми. Пряма дискримінація ромів частіше за все виникає у зв'язку з меншою увагою до потреб через їхню етнічну приналежність та через загальне презирливе ставлення до них з боку неромів. Частіше все це призводить до прямих, опосередкованих відмов, які мають расове підґрунтя, забезпечити або полегшити доступ до послуг, інформації або інших благ, які є необхідними факторами дотримання фундаментальних соціально-економічних прав. Непряма дискримінація виникає в разі незабезпечення доступу ромів до соціально-економічних прав через причини, які напряду пов'язані з їхнім статусом парій в Україні. Також варто підкреслити подвійну дискримінацію ромських жінок, які дискримінуються в суспільстві як ромки, а в ромському середовищі — як жінки (гендерна дискримінація).

Активна позиція міжнародних організацій, і Ради Європи, зокрема, стосовно положення ромів у сучасному суспільстві, знайшла відображення в міжнародно-правових актах, якими є рекомендації та резолюції Комітету міністрів та Парламентської асамблеї Ради Європи державам-членам — рекомендації Rec(2001)17 та Rec(2005)4 стосовно поліпшення економічної ситуації та працевлаштування ромів та кочівників

в Європі, Rec(2008)5 стосовно державних політик щодо ромів та кочівників в Європі, № 1557(2002) про правову ситуацію ромів в Європі, № 1924 (2010) про ситуацію ромів в Європі та відповідну діяльність Ради Європи. Окрема рекомендація Rec(2006)10 від 12 липня 2006 р. присвячена обов'язку держав забезпечити якнайліпший доступ ромів до послуг в сфері охорони здоров'я.

У 2008 році з метою сприяння, розумінню та подальшому впровадженню і здійсненню аналізу ситуації ромів в Україні та визначення їх потреб Рада Європи провела ряд зустрічей з представниками різних міністерств та урядових органів України. Пізніше, у листопаді 2008 р. Рада Європи провела «Настановний семінар з проблем охорони здоров'я ромів України». Семінар відвідали представники міністерств України, Представництва Дитячого Фонду ООН (ЮНІСЕФ) в Україні, Міжнародної організації з міграції, Світового Банку, посольства Норвегії в Україні, Національного Агентства Ромів (Румунія), Romani Criss (Румунія) та українських неурядових організацій ромів. Учасники цього семінару відзначили поширеність проблем в сфері охорони здоров'я в ромських громадах і підкреслили, що основні причини високого рівня захворюваності серед ромів безпосередньо пов'язані з відсутністю регулярних медичних оглядів, належного та вчасного медичного обслуговування і традиційної взаємної недовіри між ромами та не ромськими лікарями, браком грошей і мотивації для відвідування лікаря тощо. За результатами семінару було розроблено та ухвалено Декларацію «Про необхідність ромських посередників з питань охорони здоров'я в Україні». Найвагомим аргументом на користь такої роботи є потреби ромів у отриманні належних медичних та соціальних послуг, які надаються медичними працівниками та представниками органів влади у контексті позитивного — недискримінаційного та поважного ставлення до них, та спілкування з ними у процесі вирішення відповідних життєво важливих питань. Практика посередництва широко розповсюджена в Європі та світі. Такі послуги охоплюють різні найбільш вразливі категорії громадян — інвалідів, мігрантів, представників особливих національних груп населення, включаючи ромів.

Програма ромських посередників, наприклад, працює в 15 країнах Європи, серед яких: Франція, Румунія, Сербія, Угорщина, Македонія, Молдова, Італія, Болгарія, Греція, Німеччина, Фінляндія, Україна, Чехія та ін. У різних країнах практика довела необхідність та корисність посередників в різних галузях, а отже існують посередники з культури, освіти, медицини, громадські, посередники з працевлаштування, а також багатопрофільні посередники.

Важливо, що міжнародне суспільство та міжнародні організації — ООН, Рада Європи та Європейський Союз, ставляться до запровадження посередництва як до ефективного і органічного методу інтеграції — «соціального включення» таких категорій громадян у суспільне і навіть громадсько-політичне життя. Тому останніми роками вони напрацювали ряд міжнародних документів, які тією чи іншою мірою є обов'язковими для виконання державами-членами цих організацій, у т. ч. і України.

З 2011 року програму ромських посередників включено до пріоритетів діяльності Ради Європи на основі Страсбурзької Декларації, яку було прийнято 20 жовтня 2010 року на засіданні представників високого рівня держав-членів Ради Європи.

3. КРИМСЬКОТАТАРСЬКИЙ НАРОД³⁰

3.1. Вступ

Як відомо, кримськотатарський народ зазнав у своїй новітній історії трагічної депортації 1944 року і десятиліття насильницького утримання в місцях висилки на території середньоазіатських республік і РРФСР. Його повернення на історичну батьківщину — до Криму — почалося наприкінці 1980-х — у 1990 роки завдяки розгорнутому ще в середині 1950-х років масовому національному рухові. І хоча процес репатріації ще не завершився (за різними оцінками за межами Криму залишилися до 150 тисяч чоловік) лівова частина кримськотатарського народу вже проживає на території АРК, де його чисельність сягає 280 тисяч осіб.³¹

Репатріація кримських татар і подальша його інтеграція в українське суспільство відбувалися в складних умовах, яких зазнала Україна як молода держава, що отримала державність з розвалом СРСР і активно трансформує свою соціально-економічну і політичну систему. Українська держава надавала допомогу в обсягах, на які вона була спроможна в умовах власних економічних проблем, але які явно були недостатні для потреб народу, що повертається. Репатріація не була підтримана іншими державами, що утворилися на пострадянському просторі, і фактично здійснювалася завдяки громадській ініціативі самих кримських татар, які долали численні перешкоди: бущуючу економічну кризу, питання громадянства, розростання в місцях колишнього проживання гарячих точок міжнаціональної напруженості. Але найбільші проблеми у кримських татар виникали вже по прибуттю в Крим: заборона і стримування на розселення в певних регіонах, безробіття, невиділення місцевою владою земельних ділянок для будівництва житла, ігнорування культурних та освітніх потреб репатріантів, відмова у поверненні культових будівель, штучні перешкоди при прийомі на роботу і т. ін. У цих умовах кримські татари не порушували питання реституції (повернення або компенсації відібраного при депортації рухомого та нерухомого майна).

І без того важкий соціально-психологічний стан кримських татар, які зіткнулися з масою проблем, які було важко вирішити, посилювався усвідомленням і відчуттям дискримінаційного характеру державної політики по відношенню до них як до небажаних репатріантів. Таким чином, нерівність і дискримінація кримських татар в різних сферах суспільного життя зберігаються в Криму вже протягом більше двох десятиліть, змінюються лише форми їх прояву і гострота, що зафіксували проведені раніше експертні дослідження.³²

2012 рік, як і попередні роки, був насичений фактами і подіями дискримінаційного характеру.

³⁰ Ельведін Чубаров, старший науковий співробітник НДЦ кримськотатарської мови і літератури (відділення історії) Кримського інженерно-педагогічного університету.

³¹ Виступ Голови Меджлису кримськотатарського народу Мустафи Джемільова на зустрічі членів спілки Платформи Європейської пам'яті та Совісті / <http://qtnm.org/новости/2167-выступление-председателя-меджлиса-крымскотатарского-народа-мустафы-джемилева-на-встрече-членов-совета-платформы-европейской-памяти-и-совести>.

³² Elvedin Chubarov. The review of problems on inequality and discrimination in Ukraine. The Autonomous Republic of Crimea (*«Огляд проблем нерівності та дискримінації в Україні. Автономна Республіка Крим»*). // Інформаційний бюлетень «Кримські студії», № 3–4 (21–22) 2003 р. С. 191–229.

3.2. Соціально-економічна сфера

3.2.1. Земельні відносини³³

Загострення нинішніх земельних проблем у Криму, пов'язане з невиділенням земельних ділянок для будівництва житла, почалося в 2003–2004 роках, і було обумовлено низкою причин.

- по-перше, в 1988–1990-х роках значна кількість кримських татар, повертаючись на батьківщину, через обмеження на поселення у ряді регіонів Криму, а також високі ціни на ринку житла, селилася не там, де розраховували, а там, де вдавалося придбати невеликий будинок або квартиру, як правило, в сільських степових районах. У переважній своїй більшості це були колишні міські жителі, відтак, вони не могли знайти тут собі роботу, що відповідає їхній освіті та отриманій спеціальності. Вони змушені були проживати в незвичних для себе соціально-економічних умовах, не полишаючи надії змінити місце проживання, переїхавши в більш звичні і благополучні регіони півострова.
- по-друге, значна кількість репатріантів, при поверненні в Крим придбавала будинки переселенського типу, в яких площа становила від 16 до 28 м², або будували нові невеликі будинки і жили в надто стиснених умовах. За минулі 15–20 років сім'ї розросталися, діти перших поселенців ставали дорослими, і виникало питання тепер уже про їх облаштування.
- по-третє, економічна ситуація в депресивних сільських регіонах після довгого періоду погіршення перейшла в стадію стагнації і супроводжувалася витісненням «зайвого» сільського населення. Як відомо, в розвинутих країнах сільське населення в середньому становить 7%, в Криму цей показник — понад 20%, 13% кримських селян в перспективі повинні будуть мігрувати з сіл в місцевості, де можна знайти роботу. Після розпаювання сільських земель не на користь репатріантів, коли в середньому вони отримали в 2–3 рази менше землі, ніж місцеве населення, кримські татари стали першими претендентами на видавлювання з села і їхні погляди привернули кримські міста і туристичні регіони, де можна знайти роботу і утримувати свої сім'ї.

Влада України і автономії не реагувала оперативно на економічні, демографічні та національні процеси в Криму. Більш того, місцева влада, як і 15 років тому, в 2003–2004 роках стала відмовляти в наданні земельних ділянок для будівництва житла, провокуючи другу хвилю загострення земельної проблеми.

У свою чергу кримські татари змушені були повторити свій колишній досвід, набутий ними для самооблаштування в кінці 1980-х — на початку 1990-х. На околицях міст Євпаторія та Сімферополь, в ряді населених пунктів Сімферопольського району і Великої Ялти кримські татари самовільно займали земельні ділянки та будували «макети» будинків, щоб позначити так звані «галявини протесту» проти позиції влади в земельному питанні. Зазвичай, вони представляли собою недобудовані коробки невеликих будівель зі стін і даху розміром до 20 м². В Алуштинському, Феодосійсько-

³³ Огляд земельних відносин зроблений на підставі інтерв'ю з головою Земельної комісії Меджлісу кримськотатарського народу Зевджетом Куртумеровим.

му та Ленінському регіонах кримські татари, як законослухняні громадяни, звернулися з проханням виділити ділянки в конкретних земельних масивах, на яких вони хотіли облаштуватися.

У результаті близько 15 тисяч осіб були зафіксовані претендентами на земельні ділянки в містах Євпаторії, Сімферополі, а також Сімферопольському районі, з яких близько 11 тисяч були кримські татари, а 3,5–4 тисячі — представники слов'янського населення. Є масиви, де слов'янське і кримськотатарське населення знаходяться в чисельному співвідношенні 50 на 50%. Вони активно між собою співпрацюють, добиваючись разом надання земельних ділянок.

Починаючи з 2004 року, українською державою, і, зокрема, кримською владою, створювалися різні урядові комісії і робочі групи, за участю міністерств і відомств, пов'язаних із земельними питаннями. Але всі їхні підсумкові висновки та пропозиції не були прийняті владою для реалізації: вирішення проблеми відтягувалося, для чого знаходились все нові причини, наприклад, відсутність генерального плану, знаходження зайнятих земель в користуванні різних міністерств і відомств тощо. Не виділялися навіть землі в тих масивах, які перебували в межах та у віданні міста чи селища, вони не були передані ніяким іншим користувачам і мали статус земель запасу.

Держава, не бажаючи задовольняти потреби репатріантів у земельних ділянках, відреагувала на зайняття земельних масивів і почала будівництво житла прийняттям 11 січня 2007 року Закону № 578-в «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки». Кримінальний кодекс України згідно з цим законом було доповнено статтею 197-1 «Самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво». Якщо раніше в українському законодавстві дії по захопленню землі і самовільне будівництво розглядалися як адміністративне правопорушення, і передбачалося максимальне покарання у вигляді штрафу в розмірі 180 гривень, то тепер передбачалася кримінальна відповідальність.³⁴

З обранням президентом В. Януковича було відкинуто все, що напрацьовано попередніми земельними комісіями. При Раді міністрів АРК було створено нову робочу комісію, і 2010 рік пройшов під знаком інвентаризації земельних масивів на території Криму, зайнятих акціями протесту. Вона напрацювала близько 80 актів на всі ці масиви і свою роботу також згорнула. У 2011 році замість неї вже було створено земельну комісію Ради міністрів АРК зі звільнення самовільно зайнятих земельних ділянок. Хоча кримські татари були проти такої назви комісії, однак Рада міністрів залишила його, мотивувавши, що таким чином назва буде юридично правильно виписана, а сама комісія фактично вирішуватиме земельні питання в Криму. Ця комісія почала працювати з лютого 2011 року, отримавши повноваження тільки на місто Сімферополь і Сімферопольський район. Обмеженість сфери її впливу владою пояснювалася тим, що землі, які знаходяться під акціями протесту в інших регіонах, мають своїх користувачів: міністерство оборони, міністерство аграрної політики, Академію аграрних наук тощо.

По Сімферополь і Сімферопольському району часом робота по вирішенню земельної проблеми трохи просувається, але вона не має характеру сталого процесу. Напри-

³⁴ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки» / <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/578-16>

клад, досі не виконано прийняте ще в лютому 2011 року рішення Сімферопольської міської ради щодо передачі депортованим масиву «Лугова 2» (493 претендента, загальна площа 42 га). Крім того, на цьому масиві, де 99% претендентів є кримськими татарами, мусульманами за віросповіданням, міською владою планувалося будівництво церкви та інших об'єктів.

На масиві «Кримавтогаз», який знаходиться за об'їзною дорогою Сімферополь-Ялта, раніше передбачалося житлове будівництво. У 2011 році Сімферопольська міськрада змінила цільове призначення, позначивши масив зеленою міською зоною. Аналогічно вчинила міськрада і щодо деяких інших масивів, наприклад щодо масиву по вул. Генерала Васильєва (17 гектарів), визначивши його як промислово-складську зону. Тепер, перш ніж приступити до виділення земельних ділянок на цих масивах, потрібно змінити їх статус рішенням Кабінету міністрів України. Такі дії міської влади знаходяться в руслі загальної політики у відношенні до кримськотатарського народу, який повертається.

Напередодні парламентських виборів, кримська влада вирішила просунути узаконення двох невеликих масивів: «Лавандове Поле» на 40 земельних ділянок на території мікрорайону Фонтани і масиву на 70 земельних ділянок біля об'їзної дороги «Вулиці Симеїзська-Радгоспна». Водночас Сімферопольська мерія вирішила свої міські проблеми, виділивши 27 ділянок для черговиків.

Міська рада готує до вирішення масив «Петровські висоти»: з 2004 року тут знаходиться 1026 кримських татар і 447 осіб з слов'янського населення, що претендують на отримання земельних ділянок. Незважаючи на це, сьогодні там розроблено 1304 ділянки і при цьому місто претендує на 30% всіх ділянок. Тобто, в той час, коли тим, хто цього потребує, не вистачає майже 200 земельних ділянок, міська влада хоче забрати додатково третину землі масиву для потреб міста, штучно створюючи напружену ситуацію між людьми різних національностей і порушуючи їх конституційні права.

Незважаючи на листи Ради міністрів АРК на відчуження окремих масивів, наприклад, масиву по вул. Балаклавській м. Сімферополя, що належить міністерству оборони України, Кабінет міністрів України, до повноважень якого входить відчуження земельних ділянок, і його міністерства на ці звернення не реагують. У цьому масиві ступінь забудови наближається до 50%, у зведених будинках живуть люди з сім'ями, але відсутній будь-який рух щодо узаконення земельних ділянок.

У 2007 році рішенням ВР АРК були введені в межі населених пунктів масиви, що виникли на території Мірнівської сільської ради (347 гектарів) і Чистеньковської сільської ради Сімферопольського району, але вони досі людям не роздані. Хоча в Сімферопольському районі є і гарні приклади, коли Трудовська і Урожайненська сільські ради давно надали рішення на земельні ділянки як слов'янам, так і кримським татарам.

Більш складною є ситуація по землях Ялтинського, Алуштинського і Судакського регіонів. Ще в 2009 році уряд Ю. Тимошенко оголосив мораторій на 5 років на всякий рух землі об'єднання «Массандра» в цих регіонах. Поки діє мораторій, Рада міністрів АРК Криму не може нічого змінити, поки цього не зробить Кабінет міністрів України або президент. Значний позитив у земельному питанні намагався вчинити колишній прем'єр-міністр Василь Джарти. Він не тільки за тиждень вирішив усі узгодження, пов'язані з Соборною мечеттю Криму (Сімферополь, вул. Ялтинська, 22), але і визначив стратегію і алгоритм вирішення земельного питання в Криму. Він неодноразово публічно заявляв, що всі, хто за законом має право на земельну ділянку, отримає її,

і в першу чергу ті, хто має капітальні будівлі в різному ступені готовності (фундамент, коробка будівлі або будинок з дахом) і, тим більше, хто проживає в них.

Після його смерті влада відійшла від цих домовленостей, і вирішення земельної проблеми в Криму більше року перебувало в уповільненому стані. Новий виток напруженості навколо земельної проблеми виник у зв'язку з інцидентом, що стався в ніч проти 1 грудня 2012 року. На одній з «галявин протесту», розташованій уздовж Московської траси поблизу селища Молодіжне Сімферопольського району, близько 2 години ночі було розгромлено більше ста невеликих будиночків силами великої групи молодих людей, чисельністю близько сотні чоловік. На місце події прибув загін міліції, який своєю присутністю забезпечував фактичне прикриття дій погромників. Свідками того, що відбувається, стали близько двадцяти кримських татар — учасників «галявини протесту», які не вжили відповідних дій, справедливо вважаючи, що основною метою нічного погрому було провокування прямого конфлікту.

Відповідальність за інцидент взяла на себе партія «Русское единство». Пізніше в своїй заяві від 7 грудня керівництво партії назвало свої дії «закономірною реакцією нашої Партії на звернення громадян-власників земельних ділянок із проханням посприяти у звільненні землі від самовільних забудов»³⁵. Лідер партії «Русское единство» С. Аксьонов заявив кореспонденту інформаційного агентства QHA: «Родичі людей, які мають судові рішення, які зобов'язують їх самих самостійно знести будови, звернулися в партію «Русское единство» з тим, щоб їм надали сприяння у знесенні самовільно збудованих споруд та будов. На руках у власників є рішення судів. В даному випадку, ми посприяли»³⁶. При цьому ані С. Аксьонова, ані інших керівників партії не збентежили ні час, ні методи «надання допомоги» сумнівним власникам (як стверджують, їм були видані акти вже після виникнення «галявини протесту»), ні можливі наслідки такої страхітливої акції.Цілком очевидно, що взявши на себе функції державної виконавчої служби, ця кримська політична організація використовувала проблемну ситуацію в земельній сфері для посилення свого політичного капіталу.

У розмові з депутатом ВР АРК Чубаровим С. Аксьонов заявив: керівництво партії «Русское единство» не виключає того, що продовжуватиме «відновлювати справедливість» на тих земельних масивах, де є судові рішення³⁷.

Голова Меджлісу М. Джемілев сказав про ймовірну зв'язку двох подій, які відбулися в одну ніч: підпалу вагончика охоронця території майбутньої Соборної мечеті та знесення 100 будівель на «галявині протесту» кримських татар, вважаючи, що тут не обійшлося без участі влади. На його думку, показником того, що інцидент стався за узгодженням з владою, стала бездіяльність силовиків³⁸. Характеризуючи на прохання заступника посла Великобританії в Україні Мартіна Дейя останні події в Криму, М. Джемілев назвав їх небезпечними і такими, що досягли критичного рівня міжна-

³⁵ http://russ-edin.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1444:-l-r-&catid=6:article&Itemid=18

³⁶ Аксьонов не бачить провокаційних дій у погромах в Молодіжному / <http://qha.com.ua/aksenov-ne-vidit-provokatsionnih-deistvii-v-pogromah-v-molodejnom-119599.html>

³⁷ У Меджлісі мають список самопоселень, на яких «Руська єдність» може влаштувати наступні погроми / <http://krymtatar.in.ua/index/article/id/573>

³⁸ В погромі самозахоплень Джемілев вбачає «рожу влади» / <http://crimea.comments.ua/news/2012/12/03/135742.html>

ціональної напруженості на півострові. «Я не знаю в світі іншої держави, де настільки яскраво проявляється дискримінація корінного народу як в Україні», — сказав політик. Він зазначив, що розслідування, про які голосно заявляють зараз правоохоронні органи автономії, в черговий раз носитимуть декларативний характер³⁹.

Перший заступник голови Меджлісу Р. Чубаров не виключив, що частина керівництва міліції Криму була втягнута в незаконні дії. На його думку, роз'яснення прес-центру ГУ МВС України в Криму про те, що міліція, отримавши оперативні дані, взяла під охорону громадський порядок, не є об'єктивними. Дієва охорона полягала б якраз у тому, щоб не дати молодчикам, в кількості понад 100 осіб, здійснити вкрай сумнівні дії в нічний час без відповідного оформлення з боку судових виконавців⁴⁰. У своєму інтерв'ю «Главкому», відповідаючи на запитання, чи має він намір «активізувати розгляд у парламенті вирішення питання спірних територій? Чому створені комісії працюють так неефективно?», Р. Чубаров відповів: «Зрозуміло, будемо. Ми якраз мали дійти до цієї проблеми, але хтось вирішив поквипити розвиток подій — не чекаючи розгляду питань комісією, пошуку компромісів».⁴¹

Події 1 грудня стали домінуючою темою на минулому 10 грудня 2012 року в Сімферополі загальнокримському мітингу, присвяченому Міжнародному дню прав людини, ініціаторами якого виступили кримськотатарські громадські організації за підтримки Меджлісу кримськотатарського народу. У мітингу, що проходив під гаслом «Мій голос має значення», взяли участь більше 3 тисяч чоловік. У резолюції мітингу наголошувалося: «триваюча дискримінація прав людини в Україні, відкрите ігнорування необхідності відновлення Українською державою прав кримськотатарського народу є головними перешкодами на шляху побудови в Україні громадянського суспільства, покликаного забезпечити рівність, справедливість і гідні умови життя для всіх її громадян»⁴².

Народний депутат України Г. Москаль висловив твердження, що дані події спровоковані певними владними структурами, зацікавленими у відставці голови кримського уряду А. Могильова. Кримський експерт О. Клименко вважає, що замовників цих акцій слід шукати за межами «не тільки Криму, а в цілому, України», і за цим «ймовірно стоять закордонні спецслужби». Їх мета — масштабна дестабілізація ситуації в Криму, а може бути, в цілому в країні, і тому до розслідування інцидентів повинна бути залучена не тільки міліція, а й СБУ⁴³.

³⁹ «Я не знаю в світі іншої держави, де настільки яскраво проявляється дискримінація корінного народу як в Україні», — голова Меджлісу Мустафа Джемільєв / <http://qtm.org/новости/2280-я-не-знаю-в-мире-иного-государства-где-столь-ярко-проявляется-дискриминация-к-коренному-народу-как-в-украине-глава-меджлиса-мустафа-джемилев>

⁴⁰ Чубаров: Якщо не будуть покарані й публічно названі керівники кримської міліції, яким було відомо про майбутній погром у Молодіжному, то можна зробити висновок, що незаконність була узгоджена та погоджена владою / <http://qtm.org/ru/новости/2248-чубаров-если-не-будут-наказаны-и-публично-объявлены-те-руководители-крымской-милиции-знавшие-о-погроме-в-молодежном-то-мы-можем-прийти-к-выводу-что-незаконность-была-согласована-и-одобрена-всей-властью>

⁴¹ Рефат Чубаров: Кримська міліція на боці бандитів / <http://glavcom.ua/articles/8884.html>

⁴² Резолюція Загальнокримського мітингу, присвяченого Міжнародному дню прав людини / <http://qtm.org/новости/2285-в-симферополе-прошел-общекрымский-митинг-посвященный-международному-дню-прав-человека>

⁴³ Хто стоїть за загостренням етнополітичної ситуації в Криму? <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24787495.html>

Політичний аналітик С. Костинській впевнений, що Крим разом з усією країною входить у смугу економічної нестабільності, що загострює існуючі в суспільстві соціальні та етноконфесійні протиріччя, провокує зростання протестних настроїв населення і, відповідно, обумовлює радикалізацію маргінальних політичних сил і соціальних груп. Він вважає, що погіршення або поліпшення міжнаціональних відносин у Криму на пряму залежить від політичної волі республіканської влади і рішучих, часом жорстких дій правоохоронних органів⁴⁴.

Необхідно відзначити, що голова Ради міністрів А. Могильов 11 грудня на пресконференції, коментуючи суспільно-політичну ситуацію в автономії, заявив: «Правову оцінку повинні давати відповідні органи. Я б не радив нікому з політичних лідерів, діячів влазити в цю тему, тому що вона дуже тонка і складна і може призвести до великих конфліктів у нас в Криму». Він також додав, що вирішенням цього питання займеться спеціальна комісія, яка працює в Радміні⁴⁵.

3.2.2. Забезпеченість житлом

І через двадцять п'ять років після початку репатріації приблизно 53% кримських татар мають житлові проблеми — вони не мають свого житла або стан їхнього житла не відповідає навіть мінімальним стандартам. У Криму з 300 поселень компактного облаштування та проживання кримських татар тільки 65% забезпечені питною водою, 30% — газопостачанням, 87% — електропостачанням. Практично в кожному з 300 поселень немає доріг з твердим покриттям, елементарної каналізації, відсутні школи, дитячі садки, фельдшерсько-акушерські пункти і т. ін.

Про те, що вирішення житлової проблеми для репатріантів буде і надалі предметом їх особистої турботи і фінансового тягаря, свідчить триваюче з 2011 року різке скорочення фінансування, як з державного, так і з республіканського бюджетів.

За інформацією Республіканського комітету АРК у справах міжнаціональних відносин і депортованих громадян, до 1 грудня 2012 року на заходи з виконання Програми по розселенню та облаштуванню депортованих громадян з передбачених у поточному році в Держбюджеті і бюджеті АРК 45 млн. 340 тис. грн. профінансовано 15,9 млн. грн., що становить 35,2%⁴⁶. У проекті Закону України «Про Державний бюджет України на 2013 рік», поданому урядом на розгляд ВР України, у статті «Розселення та облаштування кримських татар та осіб інших національностей, які були депортовані з території України» передбачено лише 10 млн. 928 тис. гривень, що зовсім не відповідає масштабам проблем, що накопичилися з облаштуванням репатріантів⁴⁷.

⁴⁴ Експерт прогнозує погіршення міжнаціонального клімату в Криму / <http://www.kianews.com.ua/node/50923>

⁴⁵ Могильов про знесення будов у Молодіжному / <http://qha.com.ua/mogilev-o-snose-postroek-v-molodej-nom-119900.html>

⁴⁶ У 2012 році програма з облаштування депортованих громадян профінансована на 35% / <http://krym.tatar.in.ua/index/article/id/590>

⁴⁷ Мустафа Джемильов: « У державному бюджеті України на 2013 рік на облаштування кримських татар має бути передбачено не менше 50 млн. гривень » / <http://qtm.org/новости/2261-мустафа-джемильов-в-государственном-бюджете-украины-на-2013-год-на-обустройство-крымских-татар-должно-предусматриваться-не-менее-50-млн-гривен>

Отже, в осяжному майбутньому багато селищ компактного облаштування кримських татар, де самостійно облаштовуються десятки тисяч сімей кримських татар, так і залишаться без доріг, дитячих садків, шкіл, медичних установ, газопостачання. На тлі наявної недостатньої уваги до соціальних проблем кримських татар, ще більше поглиблюються питання гуманітарного розвитку кримських татар, які також вимагають фінансової підтримки: підготовка і видання підручників для шкіл з кримсько-татарською мовою навчання, розвиток ЗМІ рідною мовою, збереження та реставрація пам'яток історії та культури кримських татар і багато іншого⁴⁸.

З прийняттям Верховною Радою України та введенням в дію Закону України № 4220-VI від 22 грудня 2011 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності та вдосконалення державного регулювання у сфері містобудівної діяльності»⁴⁹ створено нові нездоланні перешкоди на шляху повернення та облаштування кримських татар. У відповідності з нормами зазначеного закону з 1 січня 2013 року в разі невведення в експлуатацію будинків, в яких проживають сім'ї забудовників, їм загрожують великі штрафи та інші санкції. Таким чином, десятки тисяч сімей кримських татар, які повернулися до Криму з величезними нестатками і без підтримки держави, стають об'єктом узаконеного державою безпрецедентного фінансового тиску.

Учасники Всекримського жалобного мітингу пам'яті жертв депортації, яка проходила 18 травня 2012 року, закликали президента, парламент і уряд України вжити термінових заходів по внесенню в зазначений закон поправок і змін, що передбачають для кримських татар особливий порядок будівництва та введення в експлуатацію індивідуальних будинків і виключають непосильні для них витрати і інші виплати⁵⁰.

Поряд з дискримінацією в земельній сфері та проблем із забезпеченням житлом кримські татари відчують на собі всі наслідки монополізованої економіки, всепроникної корупції і всесильної бюрократії. Наприклад, при отриманні людиною земельної ділянки, він не може приступити до будівництва, поки йому не зроблять проект житлового будинку, а мінімальна вартість проекту становить 10–15 тисяч гривень. Підвести на ділянку електропостачання по тимчасовій схемі можливо тільки при наявності державного акта на землю, який можна отримати в кращому випадку за два роки. І поки немає держакту, не можна укласти договори зі службами міськгазу та водоканалу. Наприклад, в Добровській сільській раді підведення газу до будинку і оформлення документів на газопостачання обходиться в 22 000 гривень, підключення електроенергії від 10 000 до 15 000 гривень. Таким чином, забудовник, крім витрат

⁴⁸ Виступ Голови Меджлису Мустафи Джемільова на зустрічі з акредитованими в Україні дипломатами / <http://qtmn.org/новости/1965-выступление-председателя-меджлиса-м-джемилева-на-встрече-с-акредитованными-в-киеве-дипломатами>

⁴⁹ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності та вдосконалення державного регулювання у сфері містобудівної діяльності» / <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4220-17>

⁵⁰ Резолюція Всекримського траурного мітингу пам'яті жертв геноциду кримськотатарського народу — депортації 18 травня 1944 року та десятиліть його насильницького тримання в місцях вигнання «Про усунення в законодавстві України перешкод у поверненні та облаштуванні кримських татар» / <http://www.avdet.org/node/6081>

на власне будівництво, повинен подужати зазначені попередні витрати, що можуть досягати 50–55 тисяч гривень, непідйомні для звичайної людини з невисокими доходами. Це стримує будівництво людьми власного житла, і головне, збільшує фінансове навантаження при оформленні документації і відтягує строки будівництва. А побудувавши будинок, він зобов'язаний ввести його в експлуатацію, що також пов'язане з чималими витратами та бюрократією. Така ситуація перш за все стосується кримських татар, тому що в загальній масі споруджуваних будинків близько 80% становлять кримські татари.

Найбільш загострено ці проблеми стоять в південнобережній зоні, де захмарні ціни на землю, будівельні матеріали та послуги. Будівництво там можуть вести лише заможні люди і великі будівельні компанії, тому кримські татари представлені в цьому регіоні надзвичайно слабо, хоча до депортації найбільш висока щільність кримськотатарського населення була саме в цьому регіоні.

У сфері видачі дозвільних документів на підведення комунікацій також простежується дискримінаційне ставлення влади до кримських татар. Наприклад, у Сімферополі, за межами території аеропорту «Заводське» є масив з 345 ділянками, на яких побудовано повністю 36 будинків, а на інших є фундаменти і коробки будинків. У 18 з 36 будинків постійно проживають люди, але до будівель не підведені електроенергія, вода, газ. В якості причин, через які відмовляють у наданні дозволів на підведення комунікацій, висувається аргумент, що нібито кримські татари оселилися занадто близько до аеропорту і заважають його розвитку. В той же час поруч існує інший не кримськотатарський масив з котеджами і гаражами, розташований вже на території самого аеродрому, на який видано всі дозвільні документи на проведення комунікацій.

3.3. Суспільно-політична сфера

3.3.1. Законодавство

Відсутність відновлення прав кримськотатарського народу в незалежній Україні впродовж 20 років від початку масового повернення до Криму з місць примусового проживання в республіках Середньої Азії і РРФСР розглядається кримськими татарами як продовження дискримінаційної політики, що проводилась ще в період СРСР.

Вихід із ситуації бачиться кримськотатарським суспільством у прийнятті українським парламентом спеціальних законів. На цю обставину звернув увагу голова Меджлісу, народний депутат України М. Джемілев на парламентських слуханнях «Етнонаціональна політика України: здобутки та перспективи» 11 січня 2012 року, представляючи проект «Концепції державної етнонаціональної політики»⁵¹. Так, він зазначив: «...наявність низки невирішених питань у цій сфері і, зокрема, подальше ігнорування необхідності вирішення проблем, пов'язаних з поверненням, облаштуванням і відновленням прав кримськотатарського народу, є суттєвою перешкодою на шляху розвитку демократії в Україні, утвердження в українському суспільстві основ

⁵¹ Проект Закону про Концепцію державної етнонаціональної політики України / http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=42769

гуманізму і демократії, забезпечення всебічного розвитку окремої особистості та етнічних спільнот, формування української політичної нації»⁵².

За результатами парламентських слухань «Етнонаціональна політика України: здобутки та перспективи», що відбулися 11 січня 2012 року в ВР України, Комітет ВР України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин на своєму засіданні від 21 березня 2012 року затвердив проект постанови ВР України «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Етнонаціональна політика України: здобутки та перспективи» і рекомендував його прийняти за основу і в цілому»⁵³.

Серед конкретних рекомендацій, адресованих керівництву держави, йшлося про необхідність вдосконалення законодавства у сфері державної етнонаціональної політики, зокрема, посилення відповідальності за дії, спрямовані на розпалювання національної, расової або релігійної ворожнечі, а також якнайшвидшого розгляду законопроекту «Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою»⁵⁴.

Голова Меджлісу М. Джемільов у своєму виступі на траурному мітингу пам'яті жертв депортації 18 травня 2012 року зазначив: «...У відповідності з цими рекомендаціями до парламенту вже внесено два законопроекти про концепцію етнополітики України — розроблений Меджлісом кримськотатарського народу і Кабміном України. В обох проектах вперше в законодавстві України дається визначення поняттю «корінні народи», які дають можливість прийняттю в подальшому нових законодавчих актів щодо захисту прав кримськотатарського народу на своїй батьківщині, як одного з корінних народів України. Це також дає Україні можливість нарешті підписати Декларацію ООН про права корінних народів»⁵⁵.

5 липня 2012 року ВР України розглянула постанову «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Етнонаціональна політика України: здобутки та перспективи», проте його ухвалення було провалено. Від правлячої коаліції за нього проголосували всього 42 народних депутата України. М. Джемільов вважає, що причиною провалу документа є, насамперед, негативне ставлення головуючого першого віце-спікера Адама Мартинюка і всієї фракції компартії України⁵⁶.

До законопроекту «Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою» після вето в 2004 році президентом Л. Кучмою, неодноразово поверталися в уряді і комітетах ВР України. Президент України В. Янукович після свого візиту до Криму в серпні 2010 давав доручення Кабміну України розглянути зареєстрований у ВР України законопроект під номером 5510 і виробити заходи для його прийняття, яке не було виконано. Про необхідність прийняття цього закону неодноразово нагадували і міжнародні організації, у тому числі і Верховний комісар ОБСЄ у справах національних меншин.

⁵² М. Джемільов ігнорування прав кримськотатарського народу — перешкода на шляху розвитку демократії в Україні / <http://www.avdet.org/node/5332y>

⁵³ Протокол № 69 засідання Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин 21 березня 2012 року / http://kompravlud.rada.gov.ua/kompravlud/control/uk/publish/article?art_id=47203&cat_id=46329

⁵⁴ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?pf3516=10247&skl=7

⁵⁵ Виступ голови Меджлісу кримськотатарського народу М. Джемільова на мітингу 18 травня 2012 р. / <http://www.avdet.org/node/6081>

⁵⁶ Знову «провалено» правлячою коаліцією / <http://www.avdet.org/node/6291>

Законопроект був винесений для розгляду на парламентське засідання 16 травня 2012 року. Не зумівши набрати необхідні голоси для затвердження законопроекту в першому читанні («за» — 177 голосів при необхідних 226), народні депутати своїм рішенням («за» — 366 голосів) повернули зазначений законопроект до Комітету з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин на доопрацювання. У дискусії найбільш непримиреним противником законопроекту показав себе лідер фракції КПУ П. Симоненко, мова якого була наповнена образами національної та людської гідності кримських татар.

Як вважає народний депутат М. Джемільов, результати голосування по законопроекті «Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою» напередодні 68-ї річниці пам'яті жертв геноциду кримськотатарського народу слід розглядати як демонстрацію неповаги парламентом України пам'яті жертв геноциду кримськотатарського народу і явного небажання відновлювати кримськотатарський народ в його правах⁵⁷.

Нарешті, 20 червня 2012 року Верховна Рада України прийняла в першому читанні законопроект № 5515 «Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою», за який проголосувало 356 депутатів з 420, зареєстрованих в сесійній залі парламенту. На думку автора законопроекту М. Джемільова, прийняттю законопроекту сприяло втручання президента, який ще два роки тому висловлювався на його підтримку, і позиція Верховного комісара ОБСЄ з національних меншин і особисто Кнута Воллебека, який надіслав у ВР України позитивну експертну оцінку. М. Джемільов також сказав, що остаточне ухвалення можливо лише після парламентських виборів, коли буде сформовано новий склад законодавчого органу влади України⁵⁸. На початок грудня 2012 року вже надійшло 109 поправок до законопроекту. Голова постійної комісії ВР АРК з міжнаціональних відносин і проблем депортованих громадян Р. Ільясов висловив побоювання, що ними може бути вихолощено зміст документа⁵⁹.

Тема порушень прав кримських татар перебуває під постійним моніторингом авторитетних міжнародних організацій. Комітет ООН з ліквідації расової дискримінації у своєму заключному зауваженні за підсумками вивчення звіту України про дотримання нею Міжнародної Конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації⁶⁰, зробленому 17–18 серпня 2011 р. на сесії Комітету (8 серпня — 2 вересня 2011 року), дійшов до низки висновків, сформульованих у пунктах 16 та 17 розділу «С. Питання, що викликають стурбованість, та рекомендації» і мають безпосереднє відношення до кримських татар.

⁵⁷ Верховна Рада провалила прийняття законопроекту / <http://www.avdet.org/node/6082>

⁵⁸ Верховна Рада України прийняла в першому читанні законопроект України «Про поновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою п» / <http://qtm.org/новини1549-верховна-рада-україни-прийняла-в-першому-читанні--законопроект-україни-про-поновлення-прав-осіб-депортованих-за--національною-ознакою->

⁵⁹ До законопроекту про депортованих надійшло понад 100 поправок, — Ільясов / <http://krymtatar.in.ua/index/article/id/591>

⁶⁰ Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації. Комітет з ліквідації расової дискримінації. Доповіді, надані державами -учасниками відповідно до статті 9 Конвенції. Дев'ятнадцятий — двадцять перша періодичні доповіді, що мають бути надані в 2010 році. Україна [8 січня 2010 року] / http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.UKR.19-21_ru.doc

«16. Комітет із занепокоєнням відзначає відсутність законодавства з питань корінних народів, яке забезпечувало б здійснення гарантій, що надаються корінним народам і національним меншинам у статтях 11 і 92 Конституції (стаття 2 (2)).

Комітет закликає державу-учасницю взяти законодавство, що захищає права корінних народів і гарантує їх економічний, культурний і соціальний розвиток, а також розглянути питання про ратифікацію прийнятої Міжнародною організацією праці (МОП) Конвенції № 169 про корінні народи та народи, що ведуть племінний спосіб життя в незалежних країнах (1989 рік).

17. Комітет, як і раніше, сильно стурбований інформацією про труднощі, які, за повідомленнями, відчувають кримські татари, які повернулися в Україну, що включає відсутність доступу до землі та можливостей працевлаштування, недостатні можливості для вивчення їх рідної мови, ненависницькі висловлювання на їхню адресу, відсутність політичного представництва і доступ до правосуддя. Питання про реституцію і компенсацію за втрату більше 80 000 приватних будинків і близько 34 000 га сільськогосподарських угідь в результаті депортації, як і раніше, викликає серйозну заклопотаність, особливо з урахуванням того, що 86% кримських татар, які проживають в сільській місцевості, не мали права брати участь у процесі реституції сільськогосподарських угідь, оскільки вони не працювали на державних підприємствах. Комітет також цікавиться заходами щодо поліпшення становища в області здійснення прав людини представників інших етнічних груп, депортованих в 1944 році (стаття 5b), d) v) і e) i), iii) і v)).

Комітет рекомендує державі-учасниці забезпечити відновлення політичних, соціальних та економічних прав кримських татар, зокрема, реституцію власності, включаючи землю, або компенсацію за її втрату, відповідно до Цивільного кодексу або спеціального закону, який має бути ухвалений з цією метою. Крім того, Комітет рекомендує державі-учасниці представити в своєму наступному періодичному звіті оновлену інформацію про здійснення прав людини представників інших депортованих у минулому етнічних груп».⁶¹

Про необхідність прийняття спеціальних законів, спрямованих на відновлення прав кримськотатарського народу, включаючи необхідність компенсації та забезпечення землею, говорили під час візиту 24 січня 2012 року в Крим члени делегації Консультативного комітету Рамкової конвенції щодо захисту національних меншин Ради Європи, які ознайомилися з комплексом проблем, які випробують кримські татари. Метою делегації, очолюваної Президентом Консультативного комітету Райнером Хофманом, була підготовка оціночної доповіді по Україні в контексті обговорення питань захисту прав людини в Україні, а також прав національних меншин⁶².

1 червня 2012 року на засіданні Комітету з питань міграції, біженців та переміщених осіб Парламентської Асамблеї Ради Європи, що проходив у паризькому офісі Ради Європи, головою Джаккомо Сантіні (Італія) було запропоновано на-

⁶¹ Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації. Комітет з ліквідації расової дискримінації. Сімдесят дев'ята сесія 8 серпня — 2 вересня 2011 року. Розгляд доповідей, представлених державами-учасницями відповідно до статті 9 Конвенції. Заключні зауваження Комітету з ліквідації расової дискримінації. Україна. / <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/454/84/PDF/G1145484.pdf?OpenElement>, а також в ООН порекомендували Україні забезпечити права кримських татар / <http://qha.com.ua/v-oon-porekomendovali-ukraine-obespechit-prava-krimskih-tatar-105903.html>

⁶² Візит делегації Консультативного комітету Рамкової конвенції із захисту національних меншин / <http://qtm.org/новости/994-визит-делегации-консультативного-комитета-рамочной-конвенции-по-защите-национальных-меньшинств>

родному депутату України М. Джемільову через Секретаріат Комітету розпочати процедуру ініціювання розгляду кримськотатарського питання в Парламентській Асамблеї Ради Європи⁶³.

Меджліс кримськотатарського народу впродовж двох останніх років прагнув залучити міжнародну спільноту до надання допомоги Українській державі у поверненні, облаштуванні та відновленні прав кримськотатарського народу. У жовтні 2011 року уповноважені представники ООН, РЄ, ЄС, ОБСЄ, урядів провідних європейських держав, Канади, США та Туреччини зібралися в Києві і підтримали ініціативу кримськотатарського народу про проведення Міжнародного форуму з питання відновлення прав кримськотатарського народу на своїй Батьківщині, забезпечення його безпеки і гарантій розвитку в Україні. Верховний комісар ОБСЄ у справах національних меншин також направив на адресу керівництва України відповідні пропозиції про проведення восени 2012 року в Києві Міжнародного форуму, метою якого є розробка і прийняття спеціальної міжнародної програми сприяння поверненню, облаштуванню та відновленню прав кримськотатарського народу.

На II щорічній зустрічі керівництва Меджлісу з главами акредитованих в Україні дипломатичних місій і міжнародних організацій, що відбулася 18 вересня 2012 року в Києві, діяльність представницького органу кримських татар отримала подальшу підтримку. Зокрема, представник Генерального секретаря Ради Європи з питань координації програм співробітництва РЄ В. Рістовські запевнив керівництво Меджлісу, що висловлені думки по існуючому становищу кримськотатарського народу повністю збігаються із рекомендаціями європейського співтовариства та міжнародних організацій. Він заявив, що РЄ «буде продовжувати будівництво конструктивного діалогу з українською владою і підтримує ідею проведення Міжнародного форуму. Ми вважаємо, що він може посилити діалог між представниками кримськотатарської влади і владою України та забезпечити об'єднання і входження кримськотатарського народу в соціально-культурне життя суспільства»⁶⁴.

Прийнятий у липні 2012 року ВР України закон «Про основи державної мовної політики» зустрів у кримськотатарському суспільстві насторожене ставлення, незважаючи на запевнення його авторів, що він розширить спектр використання регіональних мов. На думку народного депутата М. Джемільова, якщо російська мова отримує особливий статус в регіонах України, то «у кримських татар, як і у етнічних українців, не буде стимулу вивчати рідну мову, оскільки вони володіють російською мовою не гірше самих росіян». Посилання авторів на Європейську хартію про мови національних меншин не обґрунтована, оскільки хартія спрямована на захист мов, які знаходяться під загрозою, а російській мові нічого не загрожує⁶⁵.

⁶³ Голова Меджлісу запропонував розпочати процедуру розслідування Комітетом ПАРЄ ситуації з вирішенням кримськотатарської проблеми / <http://qtm.org/новости/1502-голова-меджлісу-запропонував-розпочати-процедуру-розслідування-комітетом-паре-ситуації-з-вирішенням-кримськотатарської-проблеми>

⁶⁴ Представництва Європейського Союзу та Ради Європи в Україні підтримують ідею проведення Міжнародного форуму / <http://qtm.org/новости/1972-представительства-европейского-союза-и-совета-европы-в-украине-поддерживают-идею-проведения-международного-форума>

⁶⁵ Мустафа Джемільов: Для кримських татар прийнятий закон про мови є неприйнятним <http://qtm.org/новости/1606-мустафа-джемиль-для-крымских-татар-принятый-закон-о-языках-неприемлем>

Відповідно до закону мова може бути регіональною, якщо в певному регіоні проживає більше 10% носіїв даної мови. Однак Верховна Рада АРК відклала до осені голосування про надання російській статусу регіональної мови в автономії. Однією з причин такого кроку, може бути те, що кримська влада чекає змін в закон, коли «прохідний бар'єр» для регіональної мови восени може бути підвищений з 10% до 30%. І тоді кримськотатарська мова, що претендує поряд з російською мовою на отримання статусу регіональної, його не отримає⁶⁶. Про те, що такий варіант не виключається, говорять перші кроки створеної розпорядженням президента України Робочої групи з доопрацювання закону, яка підготувала новий його варіант⁶⁷. Зокрема, положеннями документа не передбачається статус регіональної мови для мов національних меншин, а тільки передбачає їх захист, якщо на території проживає не менше 30% носіїв такої мови.

М. Джемільов оцінює закон як неприйнятний для кримських татар, і вважає, що ситуація з кримськотатарською мовою не повинна залежати від чисельності його носіїв. «Крим — національна територія кримськотатарського народу, кримські татари — корінний народ. Під час геноциду 1944 року за деякими оцінками було знищено майже 46% кримських татар, і ми зараз у себе на батьківщині складаємо 13% населення. Виходить, якби знищили більше, то, значить, ми не мали б права на мову? Нас такий підхід не влаштовує». Він бачить вихід для розвитку кримськотатарської мови у визнанні її однією з офіційних мов Криму⁶⁸.

Разом з тим депутати ВР АРК Р. Ільясов і С. Каджаметова звернулися до керівництва Криму з зверненням «Про забезпечення рівноправного використання та застосування кримськотатарської мови і її вільного розвитку в АРК в рамках Закону України «Про засади державної мовної політики», який підписали провідні представники кримськотатарської інтелігенції. У зверненні нагадується про те, що в період з 1921 по 1944 рр. кримськотатарська мова поряд з російською мовою мала в Криму статус державної мови і не була відновлена в цьому статусі після відтворення автономії. У документі йдеться: «Разом з тим реалії, в зв'язку з прийняттям закону України «Про засади державної мовної політики», змушують кримських татар максимально використовувати ... шляхи відновлення статусу кримськотатарської мови і її вільного розвитку в Автономній Республіці Крим». Автори документа дали поправки і пропозиції стосовно кримськотатарської мови до плану заходів щодо забезпечення виконання закону в АРК⁶⁹.

3.3.2. Вибори і представництво в органах державної влади

Представництво кримських татар в органах державної влади України АРК залишається на стабільно низькому рівні і на протязі останнього десятиріччя практично не виявляє тенденції до позитивних змін.

⁶⁶ Тимур Тарпан. Законне «самоуправство» / <http://www.avdet.org/node/6468>

⁶⁷ /За новим варіантом «мовного закону» мови національних меншин не отримають статуси регіональних / <http://www.avdet.org/node/6540>

⁶⁸ Мустафа Джемільов: У Могилеві дуже міцно сидить російський шовінізм / <http://qtmm.org/новости/1569-мустафа-джемилев-в-могилове-очень-прочно-сидит-русский-шовинизм>

⁶⁹ Депутати Верховної Ради АР Крим Ремзі Ільясов, Сафуре Каджаметова та представники кримськотатарської інтелігенції звернулись до керівництва автономії / <http://qtmm.org/новости/2092-депутаты-вр-арк-ремзи-ильясов-сафуре-каджаметова-и-представители-крымскотатарской-интеллигенции-обратились-к-руководству-автономии>

Як відомо, у ВР України останніх двох скликань у результаті виборів 2007 (на основі пропорційної системи) і 2012 року (на основі змішаної системи) був обраний всього один представник кримських татар — глава Меджлісу М. Джемільов. Р. Чубаров, опинившись в цих двох виборчих кампаніях в списках тієї ж політичної сили на непрохідному місці, не зміг пройти в український парламент. Крім «Батьківщини», жодна політична партія не включила кримських татар в прохідну частину виборчого списку. Ніхто з кримських татар не виграв вибори в мажоритарних округах, хоча двоє зайняли другі місця з підтримкою від 15 до 19% виборців. На результатах виборів в черговий раз позначився вплив такого фактора як підтримка виборцями «своїх», «етнічно близьких» кандидатів. Аналізуючи причини настільки мізерного представництва, Курултай кримськотатарського народу зазначав: «...незважаючи на часту зміну виборчого законодавства, в Україні, на відміну від багатьох демократичних країн, не реалізований міжнародний досвід щодо забезпечення гарантованого представництва в парламенті країни корінних народів і національних меншин»⁷⁰.

Голова Меджлісу М. Джемільов вважає: «Будь-яка цивілізована держава повинна вжити заходів, щоб всі верстви суспільства, щоб усі народи, які перебувають у чисельній меншості, складаючи українське суспільство, також були гарантовано представлені в законодавчому органі країни. Наприклад, в Угорщині, Румунії, Словаччині для цього передбачені квоти. Скажімо, в Румунії живе лише близько 30 тисяч кримських татар, все одно, в парламенті для них є одне гарантоване місце. Крім цього, вони можуть балотуватися ще й за списками партій». Деякі експерти вважають, що не тільки у керівництва держави немає політичної волі на реалізацію ідеї виборчих квот для національних меншин, але й саме суспільство не готове до цього, хоча на рівні Криму або деяких областей це можна зробити⁷¹.

В результаті місцевих виборів 2010 року кримські татари були представлені у Верховній Раді АРК 6 депутатами, що становить 6% від кількості кримських парламентаріїв. З них 4 були висунуті від НРУ й обиралися голосами виборців кримських татар, а 2 — від Партії Регіонів України і обиралися російськомовними виборцями.

До міських та районних рад було обрано 123 депутати (9,2% депутатів цього рівня по автономії). До сільських та селищних рад було обрано 870 депутатів, що становить близько 16% усіх депутатів цієї категорії по АРК⁷². Як видно, на республіканському та регіональному (районному і міському) рівнях ступінь представництва кримських татар істотно нижче, ніж їх частка в населенні Криму (близько 13%). І тільки на місцевому (сільському і селищному) рівні ступінь представництва декілька вище, що може бути пояснено досить високою громадською активністю кримських татар і меншим впливом великої політики на стосунки між етнічними групами в місцевих громадах.

⁷⁰ Постанова Курултая про вибори народних депутатів України та задачі органів національного самоврядування кримськотатарського народу /<http://qtmn.org/новости/1702-постановление-курултая-о-выборах-народных-депутатов-украины-и-задачах-органов-национального-самоуправления-крымскотатарского-народа>

⁷¹ Україна потребує реальної зміни виборчого законодавства — Джемільов / <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24771091.html>

⁷² Доповідь Мустафи Джемільова / <http://www.avdet.org/node/6334>

Однак в органах державної виконавчої влади рівень представництва кримських татар в останні два роки різко знизився, чому в чималому ступені сприяло «посилення дискримінації кримських татар в прийомі на державну службу, подальше скорочення і без того незначної кількості представників кримських татар у структурах влади автономії»⁷³.

У цьому зв'язку примітна дискусія, що пройшла 2 жовтня 2012 року в Києві на чотиристоронній зустрічі з кримськотатарської проблеми за участю міністра закордонних справ Туреччини А. Давутоглу, міністра закордонних справ К. Грищенка, голови Ради міністрів АРК А. Могильова та голови Меджлісу М. Джемільова. Запал дискусії викликали два питання: про відновлення діалогу керівництва України з Меджлісом і забезпечення адекватного представництва кримських татар у всіх гілках виконавчої влади в Криму.

Перше питання дискусії було пов'язане з тим, що з обранням главою держави В.Януковича у 2010 році перестав працювати такий важливий комунікатор між кримськими татарами і владою як Рада представників кримськотатарського народу при президенті України. Як відомо, він був створений в 1999 році президентом Л. Кучмою як форма введення Меджлісу кримськотатарського народу в правове поле України і в цей орган повинні були входити тільки 33 члена Меджлісу. У переформатованому в серпні 2010 року указом В. Януковича органі були залишені тільки 8 членів Меджлісу і введені ще 11 чоловік, що представляють головним чином кілька опозиційно налаштованих до Меджлісу громадських організацій. Меджліс не погодився із зміною принципу формування Ради, більша частина якого не проходить через демократичні процедури обрання самим кримськотатарським народом. Таким чином, Рада представників кримськотатарського народу стала недієздатним органом, відтак, перестали практикуватися безпосередні зустрічі представників народу з президентом, «за результатами яких главою держави давалися тим чи іншим державним інстанціям доручення щодо вирішення найбільш актуальних проблем депортованих»⁷⁴.

Під час чотиристоронньої зустрічі пропозицію М. Джемільова про видання нового указу президента з відновленням колишньої норми формування Ради не було позитивно сприйнято А. Могильовим, яким було висунуто тезу про обов'язкову реєстрацію Меджлісу в міністерстві юстиції як громадської організації, тільки після чого виникає правова база для діалогу органів влади з Меджлісом. У свою чергу, М. Джемільов відкинув можливість реєстрації Меджлісу в якості громадської організації, оскільки він є представницьким органом народу.

Торкаючись питання про представництво кримських татар у структурах виконавчої влади автономії, А. Давутоглу зауважив, що, згідно із заявою М. Джемільова, їхня кількість в органах влади перебуває в межах 3%, незважаючи на те, що вони становлять близько 13% населення автономії. А за твердженням А.Могильова — кількість кримських татар в органах влади становить не менше 12%. У зв'язку з розбіжностями даних А. Давутоглу запропонував провести авторитетне дослідження, визначити точні цифри і вжити необхідних заходів, якщо існує дисбаланс.

⁷³ Виступ голови Меджлісу кримськотатарського народу М.Джемільова на мітингу 18 травня 2012 р. / <http://www.avdet.org/node/6081>

⁷⁴ Там же / <http://www.avdet.org/node/6081>

А. Могильов повторив, що ніякої дискримінації за національною ознакою в автономній республіці не спостерігається і чисельність кримських татар у структурах виконавчої влади цілком відповідає їх загальній пропорції в чисельності всього населення автономії.

М. Джемільов, у свою чергу, зауважив, що названа ним раніше цифра — 3% дещо застаріла, і зараз кримські татари представлені у владних структурах автономії ще менше, оскільки за останні два роки в органах влади відбулися подальші етнічні кадрові чистки. Він передав А. Могильову список з 19 кримських татар, які займали відповідальні пости в центральних і регіональних структурах виконавчої влади автономії, та звільнені за останні 2 роки⁷⁵. Багато з них були звільнені без спроб пред'явлення їм жодних претензій по роботі. М. Джемільов прокоментував: «Їм просто сказали, що вони «не вписуються в нову команду» і на їх місця взяли людей інших національностей, і тільки в двох-трьох випадках знову з числа кримських татар, але з політичних мотивів угодних партії влади або тих, хто позиціонує себе як опозиція Меджлісу кримськотатарського народу»⁷⁶. Цей список у листопаді 2012 року поповнився ще одним прізвищем: зі своєї посади була звільнена заступник голови Республіканського комітету АРК у справах міжнаціональних відносин і депортованих громадян Еміне Авамилева⁷⁷.

3.4. Гуманітарна сфера

3.4.1. Освіта, кримськотатарська мова, теле-і радіо мовлення рідною мовою

- Освіта

Як відомо, в жовтні 2010 року у ВР АРК прийнята «Концепція освіти кримськотатарською мовою»⁷⁸. Хоча тепер є певні правові передумови для розвитку кримськотатарської мови, її положення як і раніше залишається складним і невизначеним.

Наразі в Автономній Республіці Крим функціонують 546 загальноосвітніх навчальних закладів, в яких навчається 175 836 учнів, з них — 33 428 (19%) кримські татари. Із загальної кількості кримськотатарських дітей лише 5498 (16%) учнів мають можливість навчатися рідною кримськотатарською мовою. З них: 2919 учнів на базі 180 класів у 15-ти школах з кримськотатарською мовою навчання; 2579 учнів в 223 класах із кримськотатарською мовою навчання на базі шкіл з 2-ма, 3-ма і російською мовами навчання.

Лева частка кримськотатарських дітей — 27 930 учнів (84%) навчаються у школах з російською та українською мовами навчання. З них: 19 985 (59%) вивчають рідну мову як предмет або факультативно 1,5 і 2 години на тиждень, чого явно недостат-

⁷⁵ Незабаром кримських татар не залишиться на керівних посадах / <http://www.avdet.org/node/6409>

⁷⁶ Чотирьохстороння зустріч з кримськотатарської проблеми / <http://qtmm.org/новости/2020-четырёхсторонняя-встреча-по-крымскотатарской-проблеме>

⁷⁷ Місце Авамилевої посів Сумуліді-молодший / <http://qha.com.ua/mesto-avamilevoi-zanyal-sumulidimladshii-119179.html>

⁷⁸ Айдер Аджимамбетов, Юнус Сейтхалілов. ВР АРК прийняла Концепцію освіти кримськотатарською мовою / <http://poluostrov.com.ua/novosti/krym/745>; а також Концепцію освіти кримськотатарською мовою в Автономній Республіці Крим / <http://www.rada.crimea.ua/app/1032>

ньо для вивчення рідної мови і пізнання її багатющої літератури; 7845 (25%) учнів не вивчають рідну мову у будь-якій формі, що на 9% перевищує кількість дітей, які навчаються рідною мовою.

У 2012–2013 роках навчальному році 765 першокласників сіли за парти в 45 класах із кримськотатарською мовою навчання, які відкрилися на базі 38 шкіл. З них: на базі 15 шкіл з кримськотатарською мовою навчання відкрився 21 клас (356 учнів); на базі 23 шкіл з російською, 2-ма і 3-ма мовами навчання — відкрилися 24 класи (409 учнів).

За даними голови Асоціації кримськотатарських працівників освіти «Мааріфчі» С. Каджаметової на 1 вересня минулого 2011–2012 навчального року ситуація в освітній сфері була проблемною. Так, в місцях компактного проживання кримських татар, батьки 826 першокласників виявили бажання навчати своїх дітей в класах із кримськотатарською мовою навчання. Передбачалося відкриття перших національних класів на базі 59 шкіл, однак 286 дітям кримських татар в 23 школах з різних причин було відмовлено у відкритті перших класів з кримськотатарською мовою навчання. Батьки піддалися відкритому шантажу і тиску з боку завідувачів деякими відділами освіти та директорів шкіл, що було прямим порушенням конституційних прав громадян⁷⁹.

Кількість шкіл з кримськотатарською мовою навчання останнім десятиліттям не збільшується, вона зупинилася на цифрі 15, хоча «Регіональна програма розвитку загальної середньої освіти в Автономній Республіці Крим на 1999–2010 роки» передбачала доведення цієї цифри до 20. Чисельність школярів, які не вивчають рідну мову, з року в рік збільшується через невирішеність організаційних питань та інших причин.

Викладач Кримського інженерно-педагогічного університету (КІПУ) М. Сеттарова констатує, що якщо в школах з кримськотатарською мовою навчання на вивчення рідної мови і літератури відведено достатньо годин, то в решті шкіл з року в рік йде скорочення часу на вивчення мови до 0,5 години на тиждень, або години взагалі відсутні. Через зменшення кількості відведених годин майже наполовину скоротилася чисельність вчителів кримськотатарської мови. Ще одна проблема — недостатня кількість навчальних програм, підручників, навчально-методичних посібників, відсутність диференційованих програм і підручників кримськотатарською мовою за типами шкіл. Існуючі підручники з мови та літератури призначені для шкіл з кримськотатарською мовою навчання і розраховані на певну кількість годин. Підручники з мови та літератури для шкіл з російською і українською мовами навчання відсутні, немає підручників для факультативів. Третя проблема — відсутність підготовки вчителів-предметників, термінологічних словників, на базі яких могли б створюватися перекладні й оригінальні підручники по всіх галузях.

У зв'язку з тим, що допомога держави у становленні освіти кримськотатарською мовою практично не відчувається, небажання місцевої влади узгоджувати свої рі-

⁷⁹ Радусь, що батьки почали усвідомлювати свій обов'язок перед дітьми і народом, й вимагають забезпечення конституційних прав на освіту дітей рідною мовою / <http://qtm.org/новости/1902-сафуре-каджаметова-радует-что-родители-начали-осознавать-свой-долг-перед-своими-детьми-и-народом-и-требуют-обеспечения-конституционных-прав-на-обучение-детей-на-родном-языке>

шення у сфері освіти з представниками громадськості сприймається дуже болісно. Так, Асоціація «Мааріфчі» розцінила призначення Сімферопольською міськрадою на пост директора школи № 42 Ескендера Тархана як грубе втручання влади в процес розвитку освіти та поправлення прав кримськотатарського народу на реалізацію на навчання рідною мовою. В якості вагомого аргументу «Мааріфчі» навела факт відсутності у Е. Тархана профільної освіти, необхідного досвіду роботи в сфері школознавства, володіння кримськотатарською мовою, знань в питаннях школи з кримськотатарською мовою навчання»⁸⁰.

Не підтримуються місцевою владою зусилля громадськості відкривати дитячі дошкільні установи. Так, символічною є історія дитячого садка № 1 «Севінч» з двома кримськотатаромовними групами і двома україномовними групами, що був відкритий 1 вересня в м. Білогірську. Раніше в його будинку знаходилась кримськотатарська школа № 4, яка була закрита в 2003 році розпорядженням Білогірської міськради, незважаючи на протести батьків і громадськості. Після багаторазових звернень районна влада обіцяла відкрити кримськотатарський дитячий садок за умови залучення інвесторів самими кримськими татарами. За ініціативою Меджлісу і Асоціації «Мааріфчі» та завдяки підтримці Турецького агентства міжнародної співпраці та розвитку (ТҮКА) був реалізований проект реконструкції будівлі, а в 2009 році пройшла його офіційна презентація. Однак виконком дав дозвіл на відкриття дитячого садка тільки через три роки, напередодні 1 вересня 2012 року, змінивши при цьому його статус. За вказівкою голови райдержадміністрації О. Русецького було прийняте рішення, що суперечить нормативним документам та положенням навчальних закладів рідною мовою навчання, в результаті чого більше половини кримськотатарських малюків не потрапили в дитячий садок⁸¹.

- Кримськотатарська мова

Викладач КІПУ М. Сеттарова відзначає, що кримськотатарська мова функціонує переважно в якості «сімейної» мови, частково в сфері освіти, обмежено в ЗМІ — кілька газет і журналів, ефірний час на радіо і телебаченні. На її думку, причини такої ситуації сягають корінням у постдепортаційний період, коли відсутність в місцях заслання освіти рідною мовою призвела до незнання мови найактивнішої частини суспільства — молоді. Кримськотатарське студентство, яке навчається вже у вишах України і Криму, також позбавлене можливості навчатися рідною мовою. Сьогодні в рідкісних молодих сім'ях створено кримськотатарське мовне середовище⁸².

Дискримінаційне становище кримськотатарської мови сприяло глибоким асиміляційним процесам. Про це красномовно свідчить такий приклад. У Чистеньській УВК-гімназії під Сімферополем вчать 746 дітей, більше половини учнів, педагогічного колективу і співробітників школи складають кримські татари. Незважаючи

⁸⁰ Еміне Музафарова. «Маарифчи» поскаржаться Воллебеку на владу Акмесджита / <http://qha.com.ua/maarifchi-rojaluyutsya-vollebeku-na-vlasti-akmesdjita-114586.html>

⁸¹ У Къарасуазаре відкрився дитячий садок з двома мовами навчання «Севінч» / <http://www.avdet.org/node/6543>

⁸² Скорочення чисельності вчителів кримськотатарської мови / <http://www.avdet.org/node/6264>

на це, перший кримськотатарський клас був відкритий тільки у вересні 2011 року. Класний керівник цього класу Ельзара Німетуллаєва в своєму інтерв'ю розповіла про складнощі, з якими вона зіткнулася: «Було важко, діти не те що говорити, навіть не розуміли мову свого народу. Доводилося більше говорити російською і поетапно переходити на кримськотатарську. Поступово діти почали освоювати кримськотатарську мову»⁸³.

Тяжкий стан кримськотатарської мови, внесеної ЮНЕСКО до числа мов, що знаходяться під загрозою зникнення, обговорювався 17 червня 2012 року на зустрічі керівництва Меджлісу з Президентом Міжнародного ПЕН-клубу Джоном Ралстоном Соулом. Було заявлено думку Меджлісу про те, що в значній мірі ця ситуація пов'язана зі станом освіти кримськотатарською мовою, розвиток якої здійснюється виключно завдяки громадській ініціативі та ентузіазму самих кримських татар та їх громадських організацій, але стає неможливим через перешкоди, які чинить офіційна влада⁸⁴.

На IV Міжнародній конференції Урал-Алтай ПЕН-клубу, що проходила з 18 по 21 червня в Сімферополі був затверджений попередній текст резолюції про плачевну ситуацію з кримськотатарською мовою. Передбачалося, що резолюція буде прийнята остаточно у вигляді окремого документа на Всесвітньому конгресі ПЕН-центрів в Сеулі у вересні 2012 року. На конференції акцентувалася увага на необхідності дотримання державами норм міжнародного права у сфері мовних прав корінних народів і національних меншин. В умовах реформування системи освіти в Україні, коли не враховується стан кримськотатарської мови і необхідність вжиття термінових заходів по її відродженню, існує реальна загроза мовної асиміляції кримських татар⁸⁵.

У цьому переліку оцінок стану кримськотатарської мови знаходиться і висловлювання академіка НАН України, завідувача відділу Інституту мовознавства ім. О. Потебні НАН України, заслуженого діяча науки і техніки України, доктора філологічних наук, професора Григорія Півторака про те, що «в Україні вимагають захисту тільки три мови: караїмська, гагаузька і кримськотатарська»⁸⁶.

- Теле-і радіомовлення рідною мовою

На початку червня 2012 року керівництво ДТРК «Крим» зажадало від співробітників кримськотатарської редакції щоденного включення в програму «Хаберлер» («Новини»), що виходить тривалістю всього 13 хвилин, сюжетів, які висвітлюють діяльність центральних органів влади, зокрема, президента України та Кабінету міністрів України. Виконання цієї вимоги призвело б до того, що в хронометражі випуску «Ха-

⁸³ Свято прощання з Абеткою відбулось у школі села Аджи-Къал (Чистеньке) / <http://qtmm.org/новости/1481-праздник-прощания-с-букварём-прошел-в-школе-села-аджи-къал-чистенькое>

⁸⁴ Меджліс кримськотатарського народу відвідав Президент Міжнародного ПЕН-клубу Джон Ралстон Соул / <http://qtmm.org/новости/1541-меджліс-кримськотатарського-народу-відвідав-президент-міжнародного-пен-клубу-джон-ралстон-соул>

⁸⁵ Пен-клуб: Існує реальна загроза мовної асиміляції кримських татар / <http://www.avdet.org/node/6209>

⁸⁶ В Україні потребують захисту караїмська, гагаузька та кримськотатарська мови, — експерт / <http://krymtatar.in.ua/index/article/id/533>

берлер» практично не залишилося б часу для висвітлення подій суспільно-політичного, соціального і культурного життя кримськотатарського народу та Криму.

Ця подія послужила приводом для всебічного обговорення в ЗМІ, а потім на зустрічі керівництва Меджлісу кримськотатарського народу з керівництвом ДТРК «Крим» вкрай незадовільного матеріально-технічного оснащення творчого об'єднання кримськотатарських програм ДТРК «Крим» і невиправдано малого обсягу мовлення ДТРК «Крим» кримськотатарською мовою — 26 хвилин на день (в неділю передачі кримськотатарською мовою відсутні)⁸⁷.

3.4.2. Історична пам'ять і топоніміка

У 2012 році продовжувалася трирічна дискусія і протистояння державних структур ініціативній групі авіаторів «Ватан къанатлары» (Крила Батьківщини) по присвоєнню імені двічі Героя Радянського Союзу Амет-Хана Султана Міжнародному аеропорту «Сімферополь». Два роки тому, в жовтні 2010 року, депутати Верховної Ради Криму не підтримали пропозицію ініціативної групи. Однак ця ініціатива отримала величезний резонанс і широку підтримку української і міжнародної громадськості. Наступні неодноразові звернення ініціативної групи в різні відомства та державні органи України і АРК не здобули потрібного результату⁸⁸. Відповіді деяких кримських чиновників грішили дилетантством, їх доводи нічого спільного не мали з вимогами українського законодавства. Наприклад, стверджувалося, що питання про присвоєння Сімферопольському аеропорту імені Амет-Хана Султана має вирішуватися на місцевому референдумі, в той час як законодавство України не передбачає проведення референдумів з питань присвоєння імен видатних людей таким об'єктам.

Голова «Ватан къанатлары» Н. Бейтулаєв заявив на прес-конференції 1 лютого 2012 року, що це питання носить дискримінаційний характер. Він підкреслив, що ініціатива на підтримку перейменування аеропорту не є проявом кримськотатарського націоналізму, а виходить з того, що Амет-Хан Султан не тільки кримський татарин, а, насамперед, видатний льотчик і уродженець Криму, єдиний кримчанин, удостоєний звання Героя двічі, і суспільство має пишатися тим, що у нього є такий герой⁸⁹. У вересні 2012 року у Верховній Раді України було зареєстровано проект постанови про присвоєння Міжнародному аеропорту «Сімферополь» імені двічі героя Радянського Союзу Амет-Хана Султана. Проект був внесений народним депутатом Геннадієм Москалем на розгляд Комітету з питань культури і духовності та Комітету з питань транспорту і зв'язку⁹⁰.

У цьому ж ряду увічнення імені героїв ВОВ-кримських татар знаходяться факти, наведені на засіданні Постійної комісії Верховної Ради АРК з міжнаціональних від-

⁸⁷ Нарада з питань розвитку творчого об'єднання кримськотатарських програм ДТРК «Крим» / <http://qtmn.org/новини1507-> Нарада з питань розвитку творчого об'єднання кримськотатарських програм ДТРК

⁸⁸ Звернення до А.В. Могильова / <http://www.avdet.org/node/5380>; Прем'єр-міністру України Азарову М. Я. / <http://www.avdet.org/node/5761>

⁸⁹ Ельміра Мустафа. Нурі Бейтуллаєв: небажання влади надати ім'я А. Султана аеропорту — дискримінація. / <http://www.avdet.org/node/5404>

⁹⁰ В парламенті України вирішуватимуть, чи буде аеропорт носити ім'я Амет-Хана Султана / <http://www.avdet.org/node/6637>

носин і справ депортованих громадян, яке відбулося 29 березня 2012 року. На ньому обговорювалося питання про створення Алеї Героїв ВВВ — уродженців Криму. У Сімферополі, в парку ім. Гагаріна, в 2010 році за розпорядженням міської ради була створена Алея Слави, де на десяти стелах вказані імена 60-ти героїв Радянського Союзу, однак тільки десять із них є уродженцями Криму. У свою чергу, з цих 10 кримських імен тільки двоє імен належать кримським татарам — двічі Героя Радянського Союзу Амет-Хана Султана і Абдураїма Решідова, причому ім'я останнього спотворено на Абраїм. «На прес-конференції у 2010 році, в ході якої я згадав імена восьми героїв Великої Вітчизняної війни з числа кримських татар, багатьом присутнім цей факт здався сумнівним і дивовижним», — зазначив голова Постійної комісії Р. Ільясов⁹¹.

На тлі байдужості і протидії встановленню пам'ятників, що увічнюють видатних кримськотатарських діячів, кримська влада вважає за можливе освячувати своєю присутністю відкриття пам'ятного знаку російському фельдмаршалу Петру Лассі, під чиїм командуванням були здійснені в першій половині XVIII століття найбільш жорстокі походи Російської імперії на Крим. У цій церемонії на початку грудня 2012 року в Нижньогірському районі взяли участь постійний представник президента України в Криму В. Плакіда, міністр культури Криму А. Плакіда, міністр регіонального розвитку і торгівлі Криму С. Верба, голова Рескому з охорони пам'яток Л. Опанасюк. Висловлюючи обурення діями державних чиновників, керівник депутатської фракції «Куралтай-Рух» у ВР АРК Р. Чубаров заявив: «Таким чином, поки одні шукають шляхи до діалогу і осмислення минулого в цілях взаємної співпраці заради майбутнього Криму і всіх його жителів, інші — в ранзі державних чиновників поспішно споруджують нові бар'єри і перешкоди до згоди»⁹².

Одним з дискримінаційних факторів в культурній сфері кримськотатарського народу є триваюче ігнорування державними органами проблеми відновлення історичної топоніміки Криму. Кримський історик О. Гайворонський так позначив її важливість: «Питання про відродження історичної топоніміки Криму — це питання не про кон'юнктурний політичний торг, а про «реставрацію» найціннішої нематеріальної пам'ятки культурної спадщини».

У ситуації мовчання влади кримськотатарська громадськість висуває і реалізує власні ініціативи. Так, 13 червня 2012 року Міжнародна громадська організація «Бізім Кирим» звернулася до керівництва автономії з ініціативою відновлення історичної топонімії як охоронюваного об'єкту нематеріальної культурної спадщини України. У своєму зверненні члени громадської організації просять Верховну Раду та Раду Міністрів АРК прийняти відповідні рішення по установці при в'їзді в населені пункти АР Крим інформаційно-вказівних знаків з їх історичними географічними назвами поряд зі збереженням існуючих, привласнених органами влади СРСР, назв у якості офіційних⁹³. Така практика вже мала місце, але при цьому не обійшлося без вандалізму. Так жителі смт. Гвардійське 30 червня 2012 року в черговий раз встановили знесе-

⁹¹ Ремзі Ільясов: «В Сімферополі має бути Алея Героїв ВВВ — уродженців Криму» / <http://www.avdet.org/node/5764>

⁹² У Меджлісі обурені встановленням пам'ятника Лассі / <http://qha.com.ua/v-medjlise-vozmuscheni-ustanovkoi-pamyatnika-lassi-119772.html>

⁹³ «Бізім Къырым» зажадало поновлення історичної топонімії / <http://www.avdet.org/node/6188>

ний дорожний показчик з історичною назвою селища Сарабуз. Як впливає з інформації місцевого меджлісу (органу національного самоврядування кримських татар), перший раз цей показчик простояв два дні, але потім невідомі знесли його. Він був знову встановлений, другий раз він простояв рік і два місяці. З метою збереження унікальної історичної назви селищною радою було прийнято рішення про присвоєння назви «Сарабуз» масиву, що раніше мав назву Вокзальний⁹⁴.

3.4.3. Мова ненависті

На засіданні ВР України під час обговорення законопроекту № 5515 «Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою», що проходило 16 травня 2012 року, тобто, напередодні чергової річниці пам'яті жертв депортації кримськотатарського народу, керівник парламентської фракції КПУ П. Симоненко виступив з відкритою заявою, виправдовуючи скоєні сталінським режимом СРСР злочини проти кримськотатарського народу — депортації 18 травня 1944 року зі своєї Батьківщини і насильницьке його утримання в місцях вигнання в наступні десятиліття.

Цитати з промови П. Симоненко:

«...Причини депортації склалися, перш за все, в тому, що події, які відбуваються в період 1941–1944 роки на окупованій території в Криму, дали підстави радянському уряду ухвалити саме таке рішення. Коли більшість представників кримсько-татарського народу, які чесно воювали на фронтах Великої Вітчизняної війни, загинули, в честь яких ми сьогодні говоримо слова вдячності і подяки, отримали звання Героя Радянського Союзу, в той же самий час для оборони Криму було сформовано 2 дивізії, а це понад 20 тисяч, чоловіків зі складу кримсько-татарського народу для оборони Криму, повністю були озброєні і було поставлено завдання сприяти обороні Криму».

«...Вони в один день перейшли на бік Гітлера і присягнули Гітлеру для того, щоб воювати на боці Гітлера, саме 20 тисяч. Саме ці представники сприяли тому, щоб були здані і зражені всі підмурки для організації партизанського руху в Криму, саме вони охороняли концентраційні табори в Криму, де загинули сотні тисяч радянських солдатів і невинних громадян, в тому числі, я маю на увазі, перш за все мирне населення. Саме вони розпорювали животи вагітним жінкам, про що були показання свідків, дані на всіх судах, де засуджувалися вони за ці злочини і злочини. Саме радянський уряд в 1944 році приймає рішення розділити винних і невинних, саме для порятунку кримсько-татарського народу було застосовано саме засіб вивезення кримсько-татарського народу з території Криму. Чому? Тому що ці злочини обов'язково б привели до стану громадянської війни. І я не сумніваюся в тому, що це були б набагато серйозніші наслідки. Там, де вони були депортовані, вони отримали освіту, вони стали академіками, вони стали керівниками найбільших підприємств, і саме для порятунку кримсько-татарського народу було здійснено цю операцію»⁹⁵.

Промова викликала шок і хвилю обурення серед кримських татар, пішли різкі оцінки і коментарі. На Всекримському траурному мітингу пам'яті жертв геноциду

⁹⁴ Крок за кроком / <http://www.avdet.org/node/6282>

⁹⁵ Стенограма дебатів по законопроекту України «Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою» / <http://qtmn.org/стенограма-дебатів-по-законопроекту-україни-про-відновлення-прав-осіб-депортованих-за-національною-ознакою>

кримськотатарського народу, який проходив 18 травня 2012 року в Сімферополі, було прийнято заяву «Про загрозу відродження сталінізму в Україні та захист основ демократії в Україні та світі».

У ній учасники мітингу звернули увагу, що «виправдання з трибуни парламенту України народними депутатами України злочинної депортації кримськотатарського народу і національних меншин, здійснених радянським режимом, завдає прямої образи всьому кримськотатарському народу, окремим громадянам та їхнім нащадкам». Мітинг зажадав від керівництва держави та правоохоронних органів «висловити офіційну позицію у зв'язку із зазначеними заявами у парламенті України — як у формі політичних заяв, так і у формі прийняття процесуальних рішень і дій — відповідно до чинного законодавства України». У резолюції був також заклик до урядів демократичних держав, ПАРЄ, ОБСЄ і парламенту ЄС заборонити П. Симоненку в'їзд в країни Європи⁹⁶.

У такій же тональності пролунали заяви Меджлісу кримськотатарського народу, кримськотатарських політичних та громадських організацій.

Екс-глава СБУ, голова політради партії «Наша Україна» В. Наливайченко зажадав «від Генерального прокурора притягнути до кримінальної відповідальності керівника компартії Петра Симоненка за його ганебні спроби з парламентської трибуни виправдати злочин депортації, яка призвела до загибелі понад 46% виселених кримських татар»⁹⁷.

На захист кримськотатарського народу виступили колишні політичні в'язні комуністичного режиму СРСР: «Депутат Симоненко готовий оббрехати цілий народ і ще раз засудити його без доказів, безсоромно повторюючи аргументи енкаведистів-карателів. Депутат-комуніст проти справедливості по відношенню до жертв несправедливості. Він безсоромно звинувачує, і то не в буфеті, де збираються його однодумці, а з трибуни парламенту. І мовчать відповідальні особи — Президент і Голова Уряду. І всі шоковані зухвалою брехнею політичного негідника»⁹⁸.

Проте ані президент України, ані голова Верховної Ради, ані інші представники державних органів України та АРК ніяк не висловили свого ставлення до «мови ненависті» головного українського комуніста з високої парламентської трибуни. Треба відзначити, що подібні ксенофобські твердження П. Симоненко виголошував ще в 2010 році в одному зі своїх публічних виступів.

22 серпня на центральній площі Сімферополя лідер КПУ П. Симоненко провів мітинг-зустріч з виборцями — мешканцями Криму, на який зібралося близько трьохсот чоловік. До початку мітингу на площі почали збиратися і кримські татари, обурені цинічними і образливими твердженнями, озвученими П.Симоненко з трибуни ВР Ук-

⁹⁶ Про загрозу відродження сталінізму в Україні та захист основ демократії в Україні і світі / <http://qtm.org/новости/1384-об-угрозе-возрождения-сталинизма-в-украине-и-защите-основ-демократии-в-украине-и-мире>

⁹⁷ Валентин Наливайченко: Симоненко має понести кримінальну відповідальність за виправдання злочинів сталінізму / <http://qtm.org/новости/1358-валентин-наливайченко-симоненко-должен-понести-уголовную-ответственность-за-оправдание-преступлений-сталинизма>

⁹⁸ Колишні політичні в'язні комуністичного режиму виступили на захист прав кримськотатарського народу / <http://qtm.org/новости/1390-бывшие-политические-узники-коммунистического-режима-выступили-в-защиту-прав-крымскотатарского-народа>

раїни 16 травня 2012 року. У кримських татар були національні прапори і транспаранти з написами: «Ні відродженню фашизму в Україні!», «Петра Симоненка під суд!», «Симоненко, геть із Криму!». На протязі всієї години виступу П. Симоненко вони скандували: «Фашист», «Ганьба», в бік оратора полетіли курячі і перепелині яйця. По завершенні заходу П. Симоненко під охороною співробітників спецпідрозділу МВС був терміново вивезений з площі.

Перший заступник голови Меджлісу Р. Чубаров прокоментував ситуацію: «У будь-якій нормальній країні політик, який сказав слова виправдання акту геноциду, проти кого б то не було, з тієї хвилини, як зійшов би з трибуни, перестав би існувати як публічний політик. Трагедія України, трагедія Криму полягає в тому, що моральні виродки, які виправдовують масові злочини проти кого б то не було — українців, кримських татар, євреїв — можуть, використовуючи статус народного депутата України, роз'їжджати по країні під охороною МВС і виступати перед людьми, які не усвідомлюють масштаби і винуватців тих нещасть, що довелося пережити попереднім поколінням...»⁹⁹.

Приклад нетолерантного ставлення вищих чиновників до кримських татар, що межує з елементарним невіглаством, неповагою і навіть образою, показав голова Ради міністрів АРК А. Могильов. Так, в ході прес-конференції після засідання кримського уряду 29 травня 2012 року в Сімферополі, відповідаючи на запитання журналіста, він заявив, що вважає кримських татар діаспорою, яка проживає на території півострова. А. Могильов підкреслив, що в Криму проживає «досить велика діаспора кримських татар», які вправі подавати заяви, скарги та інші документи кримськотатарською мовою. Коли журналістка ҚНА спробувала поправити прем'єр-міністра, А. Могильов став наполягати на своєму розумінні терміна: «З моєї точки зору, діаспора — це національність, яка проживає на будь-якій території, яка визначена за якоюсь там мовною, національною ознакою тощо. Я глибоко переконаний, що будь-який народ, який не є превалюючим населенням на якійсь території, інші можуть називати діаспорою. Я вважаю саме так, це моє право вважати так»¹⁰⁰.

Висловлювання глави Радміну викликало нову хвилю протесту серед кримськотатарської громадськості. Відомі українські та кримські експерти запропонували кілька версій такого «застереження»: незнання визначення терміна «діаспора»; сприйняття кримських татар як «продовження» Туреччини і турецької діаспори, що розуміється чиновником як якась загроза (Ігор Семиволос); «комунікативний провал» Могильова, який свідчив про його політичну некомпетентність (Олександр Богомолов); відсутність у чиновників розуміння, що Україна — це держава поліетнічна, багатоконфесійна, невизначеність понять «титульна нація», «корінний народ» (Гульнара Бекірова).¹⁰¹

Ситуація з твердженням А. Могильова про те, що кримські татари, які проживають на півострові, є діаспорою, отримала розвиток 6 червня, на прес-конференції в Сімферополі з нагоди підписання Радміном і урядом республіки Комі (РФ) угоди про

⁹⁹ Кримські татари влаштували Петру Симоненку «гарячий прийом» / <http://avdet.org/node/6509>

¹⁰⁰ Мамут Мустафа. Оговорка за Фройдом / <http://www.avdet.org/node/6094>

¹⁰¹ Ельмара Мустафа, Тимур Куртумеров. Чиновники поводяться як діти / <http://www.avdet.org/node/6094>

співпрацю. Журналістка телеканалу АТР запитала у глави республіки Комі В'ячеслава Гайзера про те, чи називає він етнічних комічан, що проживають на території республіки, діаспорою, враховуючи, що вони знаходяться в меншості. В. Гайзер відповів у присутності А. Могильова наступне: «Ні, звичайно, що значить діаспора? Це корінний народ, республіка Комі — це один з центрів фіно-угорського світу і відповідно до нашої конституції мова комі — це державна мова»¹⁰².

29 червня 2012 року, під час ток-шоу «Гравітація» лідер Координаційної ради російських організацій Севастополя і Тавриди Володимир Тюнін, розуміючи, що аудиторією телеканалу АТР є здебільшого кримські татари, виголосив висловлювання, спрямовані на розпалювання міжнаціональної ворожнечі. Він не погодився з порушенням прав кримськотатарського народу внаслідок депортації 1944 року, сказавши, що «причина видворення кримських татар звідси, на мій погляд, була в масовому зрадництві і колабораціонізмі, в знищенні російських людей в концтаборах».

27 липня В. Тюнін провів акцію на площі ім. Леніна в Сімферополі за участю російських і «козачих» організацій Криму, в якій брали участь близько 30 осіб. На ній В. Тюнін висловив своє негативне ставлення до законопроекту про депортованих, сказавши, що ніяких фінансових субсидій репресованим не повинно бути надано, заперечував факт депортації, заявивши, що було «переселення» до «квітучого теплого Узбекистану».

Кримськотатарські громадські діячі і юристи Т. Гафаров і Р. Османов звернулися до Прокуратури АРК з заявою про скоєння злочину, передбаченого ч. 1 ст. 161 КК України — «порушення рівноправності громадян залежно від їх расової, національної належності або релігійних переконань»¹⁰³.

Раніше на В. Тюніна було заведено кримінальну справу за статтею 161, частиною 1 «Розпалювання міжнаціональної ворожнечі», приводом для порушення якої став організований ним пікет 29 липня 2010 на місці будівництва Соборної мечеті в Сімферополі під гаслом «Ні будівництву мечеті на крові наших дітей». У липні 2012 року Центральний районний суд Сімферополя засудив В. Тюніна, обвинуваченого в розпалюванні міжнаціональної ворожнечі за ст. 161 ч. 2 КК України до 2 років і шести місяців позбавлення волі з іспитовим строком 1 рік, а також з позбавленням права обіймати посади керівника громадських організацій та об'єднань строком на 3 роки¹⁰⁴. Однак у вересні Апеляційний суд Криму скасував вирок Центрального райсуду, скерувавши справу на повторний судовий розгляд, погодившись з адвокатом в тому, що мали місце односторонність і неповнота судового слідства, і фактично виправдав проросійського активіста¹⁰⁵.

Досить дивною, сумнівною з формального боку і образливою для кримських татар можна назвати позицію Сімферопольського районного відділу міліції, що при-

¹⁰² Вже глава Комі дав зрозуміти Могильову, що кримські татари в Криму — не є діаспорою / <http://an.crimea.ua/news/crimea/politika/uje-glava-komi-dal-ponyat-mogilevu--chto-krimskie-tatari-v-krimu--ne-diaspora/>

¹⁰³ За розпалювання міжнаціональної ворожнечі — до відповідальності! / <http://www.avdet.org/node/6299>

¹⁰⁴ Проросійського активіста засудили до 2,5 років / <http://www.avdet.org/node/6413>

¹⁰⁵ Суд виправдав Тюніна, який образив кримських татар / <http://qha.com.ua/oskorbivshego-krimskih-tatar-tyunina-sud-opravdal-117267.html>

йняв рішення провести перевірку за заявою про злочин, вчинений в роки Великої Вітчизняної війни. Автором заяви став активіст проросійських організацій, голова кримської організації маргінальної партії «Спас» (Соціал-патріотична асамблея слов'ян) Г. Сівак, який просив провести перевірку та притягнути до кримінальної відповідальності кримськотатарських колабораціоністів, винних у скоєнні військових злочинів у роки Великої Вітчизняної війни. Г. Сівак вказав у своїй заяві про 15 тисяч російських громадян СРСР, нібито знищених у концентраційному таборі «Червоний» в с. Мирне Сімферопольського району колабораціоністами із 147 і 152 татарських добровольчих батальйонів СД. Як повідомили в головному управлінні МВС України в АРК, матеріали перевірки будуть направлені в органи прокуратури для прийняття рішення¹⁰⁶. Звідти воно було перенаправлено в СБУ, яка в серпні 2012 року відмовила у порушенні кримінальної справи. У свою чергу Г. Сівак подав скаргу до Київського районного суду Сімферополя на цю постанову СБУ, супроводивши свою дію новою провокативною і ксенофобською заявою, зробленою на прес-конференції, про що поспішило повідати інформаційна агенція, яка не відрізняється толерантним ставленням до кримських татар¹⁰⁷.

Демонстративно упереджене ставлення до кримських татар продемонстрував і голова українського уряду. 18 жовтня 2012 року, перебуваючи в Криму і відповідаючи на запитання із залу про стан фінансування Державної програми повернення та облаштування депортованих громадян, прем'єр-міністр України М. Азаров закликав кримських татар припинити називати себе депортованими. «Давайте ви себе перестанете називати депортованими, — сказав прем'єр. — Ви влилися в наше населення, стали повноцінною його частиною». У залі після цих слів пролунали оплески. Ёмну і точну характеристику цьому факту дав народний депутат М. Джемільов: «Звичайно, ми — кримські татари, наша національність не «депортовані». Але в бюджеті, який підписує Азаров, є чітка графа — «витрати, пов'язані з облаштуванням депортованих осіб». Прем'єр повинен уважно читати документи, які сам підписує. Але справа ж в іншому — Азаров збирав в російському театрі публіку особливого настрою. Йому дуже хотілося сподобатися перед виборами. Тут більшість виборців шовіністично налаштована, і його висловлювання було зустрінуте оплесками...»¹⁰⁸.

27 листопада 2012 року в інформаційному прес-центрі Сімферополя відбулася прес-конференція на тему: «Ніхто не забутий! Ніщо не забуто! Колабораціонізм 1941–1944 рр. піддати забуттю не вийде!», яку провели лідер Координаційної Ради Російських Організацій Тавриди і Севастополя В. Тюнін і голова Російського товариства Криму А. Лось. Вони висловили жаль, що «колабораціоністи з числа кримських татар благополучно уникли заслуженої відплати, сховавшись за спиною свого народу.

¹⁰⁶ Кримська міліція завзято кинулась перевіряти заяву провокаторів з маргінальної партії «Спас» /<http://crimea24.info/2012/07/09/krymskaya-miliciya-ryano-brosilas-proveryat-bezumnoe-zayavlenie-provokatora-iz-marginalnoj-partii-spas/>

¹⁰⁷ Мешканець Криму позивається до суду на СБУ за відмову розслідувати злочини колабораціоністів / <http://www.nr2.ru/crimea/402197.html>

¹⁰⁸ Азаров працює прем'єром останній місяць — може дозволити собі казати глупості», — Мустафа Джемільов / <http://qtm.org/новости/2112-азаров-работает-премьером-последний-месяц-может-себе-позволить-говорить-глупости-мустафа-джемилев>

Сталінський режим повинен був послідовно і нещадно карати тих з них, хто був винний і причетний до винищення радянських людей. Однак замість проведення розгорнутих слідчих заходів щодо з'ясування повної картини причетності кримських татар до каральних акцій по знищенню місцевого населення і військовополонених, виявленню всіх винних ... кримських татар відправили на поселення у місця компактного проживання мусульман з наступним наданням допомоги в облаштуванні з автоматичним списанням конкретних звинувачень у злочинах»¹⁰⁹.

У ході сесії кримського парламенту 28 листопада 2012 року, коли обговорювалося питання про оголошення території колишнього концтабору в радгоспі «Червоний» історичною пам'яткою місцевого значення, депутат ВР АРК від Партії регіонів, гречанка за національністю, О. Ковітіді натякнула, що кримських татар було за що депортувати. Після демонстрації фільму про концтабір в радгоспі «Червоний» в своїй промові вона сказала: «При всій повазі до Чубарова, мені здається, що після такого виступати просто не можна. Мій дід був замучений у радгоспі Червоний. І щодо зрадників. Не було греків зрадників. Депортовані були всі ті, хто не заслуговував тієї депортації — це греки, це болгари, це вірмени, німці. Деякі знають, за що їх було депортовано. Ми, греки, не знаємо це досі. Є речі, про які краще мовчати». Як відомо, сталінський режим депортував з Криму кримських татар, німців, греків, вірмен та болгар. У своїй недвозначній фразі О. Ковітіді вказала на кримських татар, яких, на її думку, було заслужено депортовано¹¹⁰.

29 листопада 2012 року в ході ток-шоу «Відкрита політика» на ДТРК «Крим», темою якого була діяльність ісламської партії «Хізб-ут Тахрір», екс-депутат Верховної Ради Криму, громадський діяч проросійської орієнтації О. Родівілов у своєму виступі назвав передачу «банкетом нелегалів». Він зазначив, що Меджліс кримськотатарського народу і «Хізб-ут Тахрір», між представниками яких розгорнулася основна дискусія, є «не легалізованими». О. Родівілов охарактеризував Меджліс як «організоване злочинне угруповання» і в досить різкому тоні, звертаючись до самопоселенців в с. Мирному (колишнє Сарайли К'ият), попередив, що якщо «...Авдет, Себат, і інші не звільнять» територію колишнього концтабору в селі, то їх звідти «винесуть на вилах». О. Родівілов є ініціатором створення меморіального комплексу в с. Мирному, де в роки Другої світової війни на території радгоспу «Червоний» розташовувався нацистський концтабір. У відповідь на таке висловлювання гість програми депутат ВР Криму Р. Чубаров і представник громадської організації «Правозахисний рух Криму» Е. Кадиров заявили про свій намір звернутися з цього приводу до прокуратури¹¹¹.

Наприкінці листопада 2012 року в сімферопольській гімназії № 11 викладач російської мови та літератури з більш ніж 20-річним стажем роботи в школі Є. Меньшова образила учнів 6 класу, більшість з яких складають кримськотатарські діти.

¹⁰⁹ Ті, хто зійшов з тропи миру? / <http://www.goloskrima.com/?p=8678>

¹¹⁰ На тижні. На думку Ковітіді, кримських татар було за що депортувати татар було за что депортировать / <http://www.avdet.org/node/6960>; Про кримських татар знову збрехали / <http://qha.com.ua/o-krimskih-tatarah-snova-skazali-nepravdu-119472.html>

¹¹¹ На тижні. Голова «Руського блоку» пообіцяв посадити на вили мешканців самозабудовників «обещал посадить на вилы жителей самостроев в Сарайли Къият» / <http://www.avdet.org/node/6960>

Учні 6 класу очікували початку уроку за закритими дверима кабінету. Образи вчителя, що пролунали на адресу спочатку одного учня, потім всіх і перейшли навіть на кримських татар в цілому, були записані на диктофон однією з учениць. «Цю рожу я запам'ятала давно. Мені хочеться по вуху йому дати, щоб кров бризнула з іншого вуха. Я вас зі сходів спущу, а сама піду зі школи, щоб ви розбилися вщент, тому що ви все одно не потрібні в цьому суспільстві. Вони що, тут у вас владу взяли над вами, і все татари сидять, бешкетують. Вони що в татарську школу захотіли чи що? Так йдіть звідси!» Після батьківських зборів і втручання Міністерства освіти і науки АРК викладач написала заяву про звільнення¹¹².

Схожий інцидент стався в Сімферопольському будинку для престарілих, директором якого є колишній радянський дисидент А. Сеїтмуратова. Відвідавши будинок престарілих з перевіркою, співробітниця СЕС Янакіна почала оформляти акт про порушення правил зберігання продуктів харчування, що надійшли по лінії гуманітарної допомоги. А. Сеїтмуратова, не погодившись з формулюванням акту, відмовилася його підписувати. Дискусія між нею і співробітником СЕС завершилася заявою Янакіної: «Кримські татари — зрадники, продали Крим». Інцидент став предметом обговорення на засіданні Постійної комісії Верховної Ради АРК з міжнаціональних відносин і справ депортованих громадян¹¹³.

3.4.4. Релігійна дискримінація

Як відомо, однією із значних подій в релігійному житті 2011 року стала передача земельної ділянки в Сімферополі в березні 2011 року в постійне користування Духовному управлінню мусульман Криму (далі — ДУМК) для будівництва Соборної мечеті¹¹⁴. Через кілька місяців ДУМК отримав держакт на цю земельну ділянку і приступив до проведення конкурсу на ескізний проект, ґрунтуючись на якому буде побудована Соборна мечеть. Закінчилася безглузда протидія Сімферопольської міської ради прагненню кримських мусульман одержати законним шляхом земельну ділянку для будівництва свого головного храму на півострові. Однак, незважаючи на цю радісну звістку, релігійна сфера в поточному 2012 році залишалася для кримських татар однією з найбільш дискримінаційних.

У 2012 році тривав конфлікт навколо земельної ділянки в масиві Буки Добровської сільської ради, який раніше був виділений під будівництво мечеті, а потім відібраний місцевою владою. Сільська рада передала дану земельну ділянку на баланс місцевого ЖЕКу, який, у свою чергу, проводив там різні ярмарки.

Незабаром послідував арешт за отримання хабара 10 000 грн. начальника ЖЕКу С. Корнієнко, який за сумісництвом є головою місцевої організації Партії регіонів. Жи-

¹¹² В одній з симферопольських шкіл міжнаціональний конфлікт: викладачка обіцяла спустити учнів зі сходів і виганяла їх до «татарської школи» / <http://crimeantatars.org/pages/news.aspx?id=6203#.UL8u-VuS6cZn>

¹¹³ В Сімферопольській СЕС кримських татар обізвали зрадниками Батьківщини / <http://crimea24.info/2012/12/13/v-simferopolskojj-sehs-krymskikh-tatar-obozvali-predatelyami-rodiny/>

¹¹⁴ Підсумки 2011 року / http://www.qirimuftiyat.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=550%3A-2011-&catid=1&Itemid=30&lang=ru

телі Добровської долини зібрали понад 338 підписів під зверненням, що закликає керівництво автономії сприяти вирішенню конфліктної ситуації¹¹⁵.

Керівництво Добровської сільської ради активно залучало місцеве «козацтво» в «боротьбі» проти законних прав місцевих мусульман на проведення сходів громадян. Одержавши повідомлення від мусульман про намір провести схід громадян, воно інформувало представників козацтва, і ті негайно подавали заявку на проведення своїх заходів у тому ж місці і в той же час. Подібна схема була випробувана Добровською селищною радою раніше, в день святкового намазу на Курбан-Байрам 6 листопада 2011 року¹¹⁶.

Сімферопольський районний суд (суддя Томащак А. С.) 6 грудня 2011 року своїм рішенням визнав винними в проведенні несанкціонованих масових заходів громадян двох мусульман — Д. Ібрагімова і І. Абдулаєва, покарання — штраф у розмірі 200 грн. Фактично обидва були засуджені за організацію намазу — мусульманського богослужіння — на місці майбутнього будівництва мечеті в масиві Буки: Д. Ібрагімов — під час святкування Курбан-байрам, і І. Абдулаєв — трохи пізніше. Про це рішення Д. Ібрагімов і І. Абдулаєв дізналися тільки в кінці січня 2012 року з спрямованих на їх адресу постанов суду, тобто вони не були заздалегідь сповіщені жодним чином про майбутнє судове засідання. При ознайомленні зі справами Д. Ібрагімова і І. Абдулаєва відомості про відсутність повісток і будь-яких інших викликів до суду підтвердилися. У зв'язку з порушенням районним судом процесуальних прав мусульмани звернулися до апеляційного суду АРК з клопотаннями про відновлення, з поважної причини, пропущених строків на апеляційне оскарження. У середині лютого 2012 року апеляційний суд АРК, враховуючи ігнорування районним судом процесуальних норм, скасував ці рішення¹¹⁷.

Схожа ситуація спостерігається і в селі Геройське Сакського району, місцева влада якого протягом 8 років тягла з оформленням земельної ділянки для будівництва мечеті. Коли вже релігійна громада підготувала всі документи, необхідні для отримання держакту, то новообраний сільський голова порахував, що ця земля більш доречна для інших цілей, запропонувавши узгодити землю в іншому місці.

У дитячому садку № 8 «Берізка» м. Старий Крим 19 січня під час тихої години в приміщенні, де спали діти, православним священнослужителем у присутності завідувачої Наталії Зайцевої і вихователя Галини Плаксиної був проведений обряд освячення з окропленням приміщення і дітей. У цій групі 17 з 28 дітей були кримськими татарами, батьки яких сповідують іслам. Вихователь Емілія Мамут намагалася перешкоджати проведенню цього обряду, однак її дії були припинені. На наступний день завідувача в грубій формі зажадала від вихователя написати заяву про звільнення за власним бажанням. Е. Мамут заявила, що вважає дії керівництва дитячого садка протиправними, такими, що порушують конституційні права на свободу віросповідання

¹¹⁵ Питання мечеті збудує Мамут-Султан / http://www.qirimmuftiyat.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=549%3A2012-01-16-11-54-29&catid=1&Itemid=30&lang=ru

¹¹⁶ Як казаки листа Буданову писали / http://www.qirimmuftiyat.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=551%3A2012-01-16-14-22-19&catid=1&Itemid=30&lang=ru

¹¹⁷ Апеляційний суд виправдав засуджених мусульман Мамут-Султана / http://www.qirimmuftiyat.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=569%3A2012-02-15-10-00-51&catid=1&Itemid=30&lang=ru

громадян та їх дітей. Вона відправила заяви на адресу міського голови, прокуратури Кіровського району, державної інспекції з праці АР Крим, Кіровського МРО ГУ СБУ в АР Крим, Кіровського РВ ГУ МВС України в АР Крим, ДУМК¹¹⁸. За даним фактом прокуратура винесла постанову про порушення дисциплінарного провадження стосовно завідувачої дошкільним закладом. У прокуратурі зазначили, що діями завідувача дитсадком і священнослужителя було порушено чинне законодавство України про регулювання релігійних відносин.¹¹⁹

19 квітня 2012 року той самий обряд був здійснений в середній загальноосвітній школі № 43 м. Сімферополя. Церковний служитель відвідав школу в переддень православного свята «Великдень» і окропив дітей молодших класів, в яких навчаються як християни, так і мусульмани¹²⁰.

У своєму зверненні на адресу міністра освіти і науки, молоді та спорту АР Крим В. А. Дзоз, глави Сімферопольської і Кримської єпархії УПЦ Лазарю Муфтії ДУМК Е. Аблаєв висловив протест проти такої неправомірної практики, оскільки мусульманське віросповідання дітей та їх сімей не передбачає вчинення над ними будь-яких християнських ритуальних обрядів, піснеспівів, читань псалмів, молитов і т. д. Подібні необдумані дії над мусульманами викликають напруженість і конфлікти, що може призвести до міжрелігійного протистояння. Крім того, такі дії незаконні і суперечать вимогам ст. 35 Конституції України, ст. 6, 28 Закону України «Про дошкільну освіту», ст. 6, 8, 9 Закону України «Про освіту». Е. Аблаєв просив вжити негайні заходи до припинення вищевказаних інцидентів і провести роз'яснювальну роботу з директорами дошкільних і шкільних установ, а також священниками Сімферопольської і Кримської Єпархії УПЦ, про неприпустимість порушення гарантованих Конституцією прав учнів мусульманського віросповідання¹²¹.

У Міністерстві освіти і науки, молоді та спорту Криму дослухалися до цієї заяви. У відповіді міністра В. Дзоз повідомлялося, що директор загальноосвітньої школи I–III ступенів № 43 м. Сімферополя Н. В. Андрійчук отримала догану за дозвіл провести в школі обряд окроплення. Міністр зазначила, що «з метою недопущення в подальшому втручання в навчально-виховний процес навчальних закладів автономії релігійних організацій виданих і направлених в міські, районні органи управління освіти наказ від 20.04.2012 р. № 431« Про дотримання законодавства України при проведенні заходів в навчальних закладах АРК»¹²².

На прес-конференції в Сімферополі 7 березня 2012 року архієпископ Сімферопольський і Кримський Української православної церкви Київського патріархату Климент заявив про навмисне розпалюванні владою конфлікту між кримськими татарами і українцями. Так, у лютому депутати міськради своїм рішенням відмовили у виділенні

¹¹⁸ У Старому Криму дітей окропили, поки вони спали / <http://www.avdet.org/node/5372>

¹¹⁹ Дітей в Ескі Къирими окропляли водою незаконно, — прокуратура / http://www.qirimuftiyat.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=581%3A2012-03-01-14-08-07&catid=1&Itemid=30&lang=ru

¹²⁰ Окропління дітей стає системою с / http://www.qirimuftiyat.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=625%3A2012-04-20-12-38-10&catid=1&Itemid=30&lang=ru

¹²¹ Заява Муфтіята Криму в зв'язку з черговим окропленням дітей у школі №43 м. Сімферополя / http://www.qirimuftiyat.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=626%3A-43-&catid=50&lang=ru

¹²² Директор школи № 43 через окроплення дітей отримав догану / http://www.qirimuftiyat.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=664%3A--43-----&catid=1&Itemid=30&lang=ru/

затвердженої в 2008 році земельної ділянки під будівництво Кафедрального Собору «Храму Христа Спасителя» біля української школи-гімназії по вул. Київській, пояснивши це тим, що в 2011 році був змінений генеральний план міста. Потім архієпископу в міськраді було сказано, що через «самозахоплення» кримськими татарами, які займають близько 200 га, виникла гостра потреба у землі для будівництва багатоквартирних будинків. І саме ця ділянка в 1,5 га вирішує всі питання будівництва цих житлових будинків, оскільки в них можна розмістити три тисячі людей. Архієпископу порадили для прискорення вирішення питання домовитися з кримськими татарами, щоб вони звільнили свої «самозахоплення», на яких будуть побудовані житлові будинки, а УПЦ КП буде передано обіцяну земельну ділянку. Глава УПЦ КП у Криму підкреслив, що це вже друга спроба влади розв'язати конфлікт між українцями і кримськими татарами, замість того, щоб конструктивно вирішити питання виділення землі для будівництва храму¹²³.

У вересні 2012 року група з батьків 18 учнів Красногвардійського духовного навчального закладу — медресе хафізів (читців Корану) заявила, що їхніх дітей позбавляють права отримати світську середню освіту, яка гарантується Конституцією України: місцева вечірня школа відмовляється приймати їх на навчання. Один з батьків Юнус Решитов повідомив, що їх «постійно залякують позбавленням батьківських прав», ведучи до того, щоб закрити медресе. Викладач медресе Рустем Меметов розцінив такі дії як дискримінацію за релігійною ознакою. У вечірній школі відмовилися коментувати ситуацію для прес-служби ДУМК, поки у неї не буде дозволу на інтерв'ю від начальника районного управління освіти, з яким не вдалося зв'язатися. Батьки учнів направили колективну заяву на ім'я президента України, міністра освіти Криму і України з вимогою втрутитися в конфлікт¹²⁴. Цій події передували впродовж декількох місяців масовані перевірки медресе всілякими інстанціями — СЕС, комплексними комісіями з представників Червоногвардійської районної влади, в тому числі відділу освіти, а також безпрецедентний тиск на батьків учнів. У зв'язку з цим ДУМК звернулося до керівництва держави, розкрило технологію тиску на духовний навчальний заклад, використовувану з метою його закриття. ДУМК звернуло увагу на проведену місцевими державними органами політику подвійних стандартів: протидії відродженню традиційного для кримських татар ісламського віровчення, духовної освіти і в той же час потурання радикальним ісламським організаціям¹²⁵. Начальник управління освіти Красногвардійської райдержадміністрації Володимир Чертков не знайшов нічого кращого, як назвати наведені ДУМК факти по медресе хафізів «вигадками»¹²⁶.

¹²³ На тижні / <http://www.avdet.org/node/5600>

¹²⁴ Учням Курманського медресе відмовляють в отриманні середньої освіти / http://www.qirimmuftiyat.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=764%3A2012-09-21-14-45-42&catid=1&Itemid=30&lang=ru/
http://www.qirimmuftiyat.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=764%3A2012-09-21-14-45-42&catid=1&Itemid=30&lang=ru

¹²⁵ Звернення ДУМК до Президента, прем'єр-міністра, прокурора та міністра освіти України та Криму / http://www.qirimmuftiyat.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=766%3A2012-09-24-14-17-32&catid=1&Itemid=30&lang=ru

¹²⁶ Влада Курмана запевняє, що інформація по медресе — «вигадка» / <http://qha.com.ua/vlasti-kurmanauveryayut-chto-informatsiya-po-medrese-vidumka-117308.html>

Заступник муфтія Криму А. Ісмаїлов в інтерв'ю Радіо Свобода сказав, що представники СБУ та місцевої влади погрожували батькам позбавити їх батьківських прав, якщо вони не заберуть своїх дітей із медресе. «Батьки за власним бажанням віддають дітей для того, щоб вони вивчили Коран, дізналися основи світової релігії — ісламу. Тому тут створюються перешкоди і в реалізації індивідуальних прав людей на вивчення своєї самобутності, своєї релігії». Участь правоохоронців у цій кампанії, наводить на думку, що це більше, ніж місцева ініціатива, яка, можливо, має на меті закриття всіх 5 ісламських навчальних закладів у Криму, що знаходяться в підпорядкуванні ДУМК¹²⁷.

У Криму був помічений також факт використання релігійного чинника в передвиборній кампанії кандидата в народні депутати від Партії Регіонів Б. Дейча. Так, у спецвипуску «Судак» республіканської газети «Кримська газета» від 09.10.2012 року на третій смузі опублікована стаття «Борис Дейч — миротворець, жодного разу не образив ні національні, ні релігійні почуття кримчан», автором якої був зазначений заступник Муфтія мусульман Криму А. Ісмаїлов. У зв'язку з цим А. Ісмаїлов зробив заяву, в якій сказав, що він не надавав цей матеріал редакції газети і виступив категорично проти використання його імені і духовного сану в передвиборній гонці будь-якого кандидата в народні депутати або політичної партії з метою залучення голосів мусульман. Він також зробив акцент на тому, що ДУМК, як релігійна організація, відповідно до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», не бере участь у передвиборних кампаніях тих чи інших політичних партій, а також кандидатів-мажоритарників¹²⁸.

1 грудня 2012 року, близько 5 години ранку, в Сімферополі невідомими особами було скоєно напад на вагончик охоронця території майбутнього будівництва Соборної мечеті з використанням пляшок з горючою речовиною. Від однієї з пляшок, що розбилася, почалося загоряння вагончика, яке було загашено охоронцем. Духовне управління мусульман Криму розцінило цей напад як черговий прояв ксенофобії стосовно мусульман Криму, провокацію певних сил, які не бажають стабільності і мирного співіснування на території на півострові¹²⁹.

3.4.5. Вандалізм

- Конфлікти навколо планів будівництва на старих мусульманських кладовищах

З 2008 року мусульмани Сімферопольського району вимагали від Добровської сільради не допустити будівництво православного храму на території старого мусульманського кладовища в селі Лозове. Неодноразові звернення до колишнього і нинішнього голів Добровської сільської ради не дали позитивних результатів.

¹²⁷ У Криму влада хоче закрити медресе для читців Корану? / <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24721333.html>

¹²⁸ Спростовування статті «Кримської газети» / http://www.qirimuftiyat.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=778%3A-q&catid=1&Itemid=30&lang=ru. Им'я Айдепа Ісмаїлова використовували в агітації за Дейча / <http://qha.com.ua/imya-aidera-ismailova-ispolzovali-v-agitatsii-za-deicha-117906.html>

¹²⁹ Заява Муфтіята Криму по факту нападу на територію Джума-Джами / http://www.qirimuftiyat.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=805%3A2012-12-01-12-55-43&catid=1&Itemid=30&lang=ru

21 грудня 2011 рішенням сесії Добровської сільської ради під головуванням І. Буданова, незважаючи на протести мусульман Добровської долини, було продовжено видане раніше рішення 18-ї сесії 5-го скликання від 18 червня 2008 року «Про дозвіл Єпархіальному управлінню Сімферопольської і Кримської єпархії на виробництво проектно-вишукувальних робіт для будівництва храму в с. Лозове» (колишне с. Ескі Орда).

Прес-служба ДУМК заявила, що «нетерпима позиція Буданова І. В. служить прикладом для деяких місцевих ісламофобів з числа козацтва, які стали вимагати прибрати татарське кладовище з с. Краснолісся»¹³⁰. Муфтії Криму Е. Аблаєв звернувся з офіційним листом до Мітрополита Сімферопольського і Кримського Лазаря з проханням не допустити будівництва на даній території¹³¹. Мітрополит Сімферопольський і Кримський Лазар у листі від 8 лютого 2012 року на ім'я Муфтія Е. Аблаєва і голови Добровської сільської ради І. Буданова заявив, що Сімферопольська і Кримська єпархія відмовляється будувати церкву на виділеній місцевою владою земельній ділянці, де раніше знаходилося мусульманське кладовище¹³².

У 2012 році тривала конфліктна ситуація навколо колишнього мусульманського цвинтаря в селі Семенівка (колишне с. Кітен) Ленінського району. Місцева влада видала держакт на земельну ділянку, що знаходиться поруч з Азовським узбережжям, розташовану на території колишнього мусульманського цвинтаря, для будівництва дайвінг-центру. При виконанні будівельних робіт виявилися кісткові останки поховань. На одного з активістів, які намагалися захистити старе кладовище від сучасних вандалів, Зевіда Газієва було заведено кримінальну справу, за якою суд задовольнив позовні вимоги Мисовської сільської ради. Цим рішенням суд зобов'язав З. Газієва знести раніше встановлений на території кладовища пам'ятний знак. Це рішення залишено без змін і судом апеляційної інстанції. Через те, що З. Газієв самостійно не зносить пам'ятний камінь, він був оштрафований ВДВС та госземконтроля на загальну суму 1190 грн. Йому було наказано знести камінь протягом 10 днів¹³³.

У поточному році кілька разів виникала напруженість навколо давніх і безперервних намірів підприємства «Кримавтотранс» побудувати громадський туалет або інші споруди на території старого мусульманського кладовища в Алушті. 13 квітня в Алушті пройшов мітинг, спрямований проти акту вандалізму на колишньому мусульманському кладовищі, де сьогодні розташовані автостанція, торгові ряди, кафе і бари. Раніше на місці передбачуваного будівництва міською владою було проведено дослідження, в ході якого виявилися людські кісткові останки.

¹³⁰ Добровська селищна рада погодила будівництво храму на кістках мусульман / http://www.qirimmuftiyat.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=558%3A2012-01-25-09-11-58&catid=1&Itemid=30&lang=ru

¹³¹ На території старого мусульманського кладовища буде побудовано православний храм? / <http://www.avdet.org/node/5383>

¹³² На мусульманському кладовищі церкви не буде — Мітрополит Лазар / http://www.qirimmuftiyat.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=567%3A2012-02-10-13-46-58&catid=1&Itemid=30&lang=ru

¹³³ Над останками предків кримських продовжують знущатися / http://www.qirimmuftiyat.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=591%3A2012-03-12-17-51-39&catid=1&Itemid=30&lang=ru

17 квітня по даному питанню в міській раді відбулася нарада за участю представників ДУМК, виконкому Алушти та місцевих активістів, проігнороване підприємством «Кримавтотранс». Міськрада прийняла рішення призупинити будівництво і вивчити ситуацію з точки зору законодавства¹³⁴. Всупереч суспільній думці і позиції міськвиконкому «Кримавтотранс» огородив територію майбутнього туалету. Муфтіят Криму звернувся до міської влади Алушти з проханням передати в користування ДУМК земельну ділянку на місці старого мусульманського кладовища під розміщення пам'ятного знаку «Дюрбе» (мусульманського меморіалу)¹³⁵. Міський голова Алушти С. Колот у відповідному листі запропонував ДУМК узгодити питання з «Кримавтотранс» про передачу частини території старого мусульманського кладовища на баланс Муфтіяту¹³⁶.

У червні 2012 року в селі Верхньосадове (колишнє с. Дуванкой) Нахімовського району Севастополя виявився факт масового вандалізму в минулому по відношенню до старих кримськотатарським кладовищ. Так, при проведенні ремонтних робіт (при зміні вікон і дверей) в житловому будинку 1952 року споруди була знайдена чергова велика група надмогильних каменів — башташей (10 цілих і 5 осколків), найраніший з яких датується 1800 роком. Такі знахідки в селі стали типовими при проведенні ремонтних робіт місцевими жителями своїх домоволодінь. Село Дуванкой до депортації населяли в переважній більшості кримські татари (750 сімей). У селі за мечеттю знаходилося велике мусульманське кладовище «Азізлер», надмогильні камені з якого активно використовувалися новими мешканцями села після виселення кримських татар¹³⁷.

- Вандалізм на діючих мусульманських кладовищах

20 березня 2012 року стало відомо про скоєння чергового акту вандалізму — невстановленими особами піддані руйнуванню й оскверненню поховання на мусульманському кладовищі с. Мирне (колишнє с. Сарайли-К'ият) Сімферопольського району. В результаті погрому повністю зруйнована могила Гульсум Мамет 1920 р. н., на могилі Сеїтхаліла Амет-ог'ли розбита надмогильна плита, на двох інших пам'ятках залишилися сліди від спроб їх руйнування. Крім цього, ще дві могили рознесені наїздом автомобіля¹³⁸. ДУМК розцінив цей та попередні акти вандалізму як цілеспрямовану спробу дестабілізації міжконфесійного миру в Криму, зажадав від правоохоронних органів вжиття невідкладних заходів щодо вста-

¹³⁴ В Алушті питання про старе кладовище обговорили у міськраді / http://www.qirimmuftiyat.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=621%3A2012-04-18-08-04-47&catid=1&Itemid=30&lang=ru

¹³⁵ ДУМК не дозволить будувати туалет на території старого мусульманського кладовища / <http://www.avdet.org/node/5940>

¹³⁶ Влада Алушти готова вирішити питання зі старим мусульманським кладовищем / http://www.qirimmuftiyat.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=666%3A2012-05-31-12-06-19&catid=1&Itemid=30&lang=ru

¹³⁷ В Дуванкойських будинках в стіни замуровані башташи / http://www.qirimmuftiyat.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=695%3A2012-07-04-18-14-22&catid=1&Itemid=30&lang=rui

¹³⁸ Безкарність заохочує вандалів / <http://qtm.org/новости/1137-безнаказанность-поощряет-вандалов>.

новлення осіб, які скоїли ці злочини, і покарання їх у відповідності до існуючого законодавства України¹³⁹.

21 березня 2012 року Сімферопольським районним відділом ГУ МВС України в Криму було оголошено про те, що міліцією встановлено особу підозрюваного у скоєнні погрому. Однак при цьому була поширена абсолютно непереконлива версія про випадковий і ненавмисний характер того, що сталося. Нібито автомобіль мешканця сел. Мирне, 1979 року народження, який вирішив відвідати могилу родича на цьому кладовищі, занесло в сторону, в результаті чого було пошкоджено декілька надгробків. При цьому слідством абсолютно проігноровані інші явні сліди спроб руйнування на збережених надмогильних пам'ятниках, що не мають будь-якого зв'язку з автомобільним наїздом. У той же час, на думку юриста ДУМК І. Каймакана, ця справа є безпрецедентною, оскільки за довгі роки правоохоронцям вперше вдалося впіймати зловмисника. В інших подібних випадках порушується кримінальна справа за фактом, а винні так і не знаходяться і за скоєні злочини відповідальності не несуть.

- Руйнування пам'яток кримських татар

Пізно увечері 18 березня 2012 року вандали вчинили глумління над пам'ятником, встановленим на честь народного героя Аліма Азамата (кримського Робін Гуда) на трасі Білогірськ–Феодосія поблизу с. Черемисівка (Копюрлікой). Невідомі залишили навколо пам'ятника сліди своїх «веселощів», розстріляли з мисливських рушниць освітлювальні ліхтарі, наскрізь прострелили бойовим патроном з табельної зброї металеву скриньку для благодійної допомоги. Про даний випадок голова Богатовської сільської ради Н. Юнусов поінформував дільничного міліціонера, однак реакції не було¹⁴⁰.

22 травня невідомі особи вчинили акт вандалізму на території поховання праведника Ескендер, розташованого в 3 км від села Новоульянівка (колишнє с. Отарчик) Куйбишевської сільради та відомого як «Карли Азіз»¹⁴¹. Були повністю зруйновані надмогильний камінь-башташ і надмогильна плита. Характер завданих ушкоджень дозволяє стверджувати, що удари завдавалися кувалдою, уламки пам'ятника не були виявлені. Виїхавши на місце події представники ДУМК подали заяву в правоохоронні органи з проханням порушити за цим фактом кримінальну справу. Надмогильний камінь вже руйнувався вандалами в ніч з 12 на 13 серпня 2011 року і був кинутий в водойму, що знаходиться поруч. Також були зламані огорожа і дві лави. Хоча було

¹³⁹ Заява Муфтіята Криму за фактом акту вандалізму на кладовищі в Сарайли Къият/Мирному http://www.qirimuftiyat.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=598%3A2012-03-20-16-40-30&catid=1&Itemid=30&lang=ru

¹⁴⁰ Народ або вандали: хто кого? <http://www.avdet.org/node/5893>

¹⁴¹ Азізи — гробниці святих і святих місця. Культ святих місць і святих людей є невід'ємною частиною багатомістової культури кримськотатарського народу. Майже в кожному населеному пункті Криму були свої святі місця (Азіз ер). На думку фахівців, на території півострова є не менш 300 таких місць. Сьогодні знайдені і занесені в список більше 100 святинь. Карли Азіз-могила праведної людини, померлої в 1318 р. за Хіджрою. За переказами, вода з джерела, що з'явився після його поховання, має цілющі властивості, як і сама місцевість. Могила К'арли Азіз є місцем паломництва мусульман Криму.

відкрито кримінальну справу і розпочато слідство, винні так і не знайдені. Могила праведника була відновлена силами місцевого меджлису і мусульманської громади¹⁴².

У ніч на 28 травня 2012 року недалеко від села Олексіївка Первомайського району на місці колишнього села К'ирк' Чолпан невідомими особами було зруйновано надгробний пам'ятник поховання К'ирк' Азіз, встановлений в 2006 році. Вид руйнувань святині також говорив про те, що використовувалися кувалда, лом і інші важкі інструменти. Міліція порушила кримінальну справу за ст. 297 Кримінального Кодексу України «Наруга над могилою»¹⁴³.

У ніч з 16 на 17 липня була осквернена меморіальна дошка двічі Героя СРСР Амет-Хана Султана в Сімферополі, встановлена на стіні будинку на однойменній площі. За фактом осквернення було порушено кримінальну справу за ч. 2 ст. 296 Кримінального кодексу України — хуліганство. 19 липня на цій площі відбулася ініційована кримськими громадськими організаціями акція «Молодь проти вандалізму», яка зібрала понад сімдесят чоловік¹⁴⁴.

Також піддався на початку серпня 2012 року чергового акту вандалізму меморіальний комплекс пам'яті жертв депортації кримськотатарського народу в парку Салгирка в Сімферополі. Невідомі нанесли фіолетовою фарбою на плити з назвами республік, в які були депортовані кримські татари, а також на паркани ботанічного парку ТНУ символ нацизму — свастику. Пливу з написом «Росія» вандали не чіпали. На асфальті біля плит було написано фарбою: «Україна де?». Керівник Секретаріату Меджлису Заїр Смедляев і члени Сімферопольського регіонального меджлису виїхали на місце події, зафіксували на відео і фотокамеру зображення на пам'ятнику, а також повідомили про те, що трапилося в Київське відділення ГУ МВС України в АРК¹⁴⁵.

В Білогірську здійснений черговий акт вандалізму на місці поховання трьох святих улемів IX–XII століть¹⁴⁶. У ніч з 31 серпня на 1 вересня 2012 року невідомі зруйнували огорожу поховання «Азізлер» і нанесли свастику на меморіальний камінь. Співробітники міліції під'їхали на місце події тільки після телефонного дзвінка депутата ВР АРК С. Каджаметової голові райдержадміністрації О. Русецькому. Співробітники СБУ і РУВС склали протокол, зробили фото-і відеофіксацію руйнування. За ознаками складу злочину, передбаченого ч. 1. ст. 297 КК України — наруга над могилою — порушено кримінальну справу¹⁴⁷.

¹⁴² «К'арли Азіз» знову зруйновано / http://www.qirimuftiyat.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=658%3A2012-05-25-04-51-54&catid=1&Itemid=30&lang=ru

¹⁴³ В Первомайському районі вандали зруйнували надгробний пам'ятник захоронення К'ирк' Азіз / <http://qtmn.org/новости/1492-в-первомайском-районе-вандалы-разрушили-надгробный-памятник-захоронения-къыркъ-азиз>

¹⁴⁴ Молодь проти вандалізму / Звернення / <http://www.avdet.org/node/6338>

¹⁴⁵ У Сімферополі невідомі спотворили свастикою меморіал жертвам депортації / <http://qtmn.org/новости/1812-в-симферополе-неизвестные-изуродовали-свастикой-мемориал-жертвам-депортации>

¹⁴⁶ Дословно «вчені, які знають», визнані і авторитетні знавці теоретичних і практичних сторін ісламу.

¹⁴⁷ В К'арасубазарі було опоганено мусульманську святиню «Азізлер» <http://qtmn.org/новости/1901-в-карасубазаре-осквернена-мусульманская-святыня-азизлер>

4. ЛГБТ-СПІЛЬНОТА¹⁴⁸

4.1. Соціально-демографічні ознаки

За різними опитуваннями, проведеними в різних країнах за різних часів новітньої історії, гомосексуали складають від 1–2% до 5–6% населення кожної країни, незалежно від політичного режиму та особливостей релігійної культури. Так наприклад, за даними досліджень, проведених на початку XIX — в кінці XX ст. у США та Австралії, питома вага людей, які вважають себе гомосексуалами, коливалася в діапазоні від 1 до 10%. Розбіжність даних була досить велика через труднощі в організації опитувань й визначенні параметрів вибірок, термінологічної плутанини.

В Україні чисельність гомосексуалів за різними соціологічними даними оцінюється від 420 тис. до 1,2 млн. осіб, тобто від 0,9 до 2,6% населення.¹⁴⁹

За результатами дослідження, проведеного в Україні громадською організацією «Наш світ» у 2009 році¹⁵⁰, кількість чоловіків, що мають секс з чоловіками, знаходиться в діапазоні від 95 до 213 тис. чоловіків віком від 15 до 49 років. Враховуючи похибку вимірювання, їх кількість в середньому наближається до 150 тис. осіб. Більш ранні публікації на підставі статистики оцінювали кількість гомосексуалів в Україні в 1 мільйон.¹⁵¹

Такі великі розбіжності в оцінках пов'язані з тим фактом, що не усі гомосексуали готові відкрито заявляти свої статеві уподобання, а більшість гомосексуалів схильні приховувати свій статус здебільшого через острах осуду та переслідувань. Певні дослідники вважають, що питома вага гомосексуальних чоловіків в 3–4 рази більше, ніж лесбійок, але ці твердження важко перевірити, оскільки точних даних про ЛГБТ-спільноту в нашій країні не існує.

Наразі вважається, що молоді геї та лесбійки складають окрему групу ризику самогубств, оскільки мають проблеми у стосунках з оточуючими — їх можуть не приймати рідні, сусіди, однокласники чи однокурсники, можуть переслідувати агресивні гетеросексуали. В літературі також можна зустріти вказування на те, що особи з гомогендерною орієнтацією проявляють більшу схильність порівняно з гетеросексуалами до зловживань алкоголем або наркотиками.

4.2. Ставлення суспільства

Опитування громадської думки, проведені у 2002 і 2007 рр. показали, що 33,8% та 46,7% українців вбачали неможливим для гомосексуалів мати рівні права у порівнянні з іншими громадянами.¹⁵² Проте вже у вересні 2010 р. соціологічним Центром «Соціс» була зафіксована переконаність 65% киян в тому, що гомосексуальність є збоченням або психічним захворюванням.¹⁵³ Одночасно соціологічні дослідження Інституту Горшеніна

¹⁴⁸ Підготовлено Олегом Мартиненком, Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в правоохоронних органах.

¹⁴⁹ <http://politikan.com.ua/0/0/0/21378.htm>

¹⁵⁰ «Сеть» и «Наш мир» против ВИЧ/СПИДА. Сборник материалов. — К., 2010. — Режим доступа: <http://www.gay.org.ua/>

¹⁵¹ Марина Говорухіна УГСПЛ. Гомосексуали в Україні — проблема великої політики. (за матеріалами семінару «Моніторинг і захист прав гомосексуалів в Україні від 23 лютого 2007 року)

¹⁵² Соціологічна служба «ТНС-Україна» на замовлення Центру «Наш світ», http://gay.org.ua/publications/gay_ukraine_2007-r.pdf

¹⁵³ <http://www.vsenovosti.in.ua/news/095469>

встановили неприпустимість гомосексуальних відносин для 74,7% опитаних студентів, а також негативне ставлення 72% українців до представників сексуальних меншин.¹⁵⁴

Опитування працівників міліції, проведені у 2003–2004 роках Л. І. Мороз та С. І. Яковенком за програмою Британської ради в Україні щодо формування у працівників міліції толерантного ставлення до маргінальних груп населення засвідчило, що головна причина упередженості — відсутність знань та наявність ірраціонального ставлення до тих, хто є інакшим за кольором шкіри, мовою, віруваннями чи сексуальними уподобаннями.¹⁵⁵

Причиною такого ставлення до гомосексуалів є історично-культурні чинники, у поєднанні із релігійними та політичними аспектами життя суспільства. Гомофобія, як наслідок негативного ставлення більшості населення до представників ЛГБТ-спільноти, є, з одного боку, явищем поширеним, а з іншого — досить складним через існування різних її видів. Сьогодні вітчизняні дослідники виокремлюють декілька видів гомофобії. Звертаючись до роботи О. Мостяєва «Гомофобія як психологічна і соціальна проблема в сучасній Україні», ми можемо розглянути наступні з них.¹⁵⁶

4.2.1. Підліткова гомофобія

Підліткам властиве агресивне несприйняття гомосексуальності. Підліткові групи охоче беруть участь у переслідуванні дорослих геїв чи ровесників, які є інакшими, тим самим намагаючись довести свою відповідність еталонам мужності чи жіночості, подолати власну гомосексуальність. Страх перед гомосексуальністю психологічно травмує і гетеросексуальних підлітків, особливо тих, що мають привабливу зовнішність, хлопців, схожих обличчям та статурою на дівчат, дівчат, яким подобається чоловіча манера ходження, чоловічий одяг і способи проведення дозвілля.

4.2.2. Маскувальна гомофобія

Серед гомо- або бісексуальних осіб змушує їх приховувати свої потреби від оточуючих, засуджувати гомосексуальність. Така гомофобія є засобом відвернути від себе підозру в наявності гомосексуальних схильностей.

4.2.3. Інтерналізована гомофобія

Також може розвиватися у гомосексуалів і бісексуалів, які бояться або відчують відразу до гомосексуальності, оскільки не хочуть визнати гомосексуальність у собі та виключають для себе гомосексуальну поведінку. Одні з них пригнічують власні гомосексуальні бажання та прагнення (латентні гомосексуали), інші ж цього не роблять, але зазнають такі негативні емоції, як страх, тривога, почуття провини перед рідними. Чинниками виникнення такої гомофобії є конформізм та лицемірство. Відомі випадки, коли затяті гомофоби таємно практикують гомосексуальну поведінку й ретельно це приховують.

¹⁵⁴ Дослідження «Сім'я очима одеського студентства», <http://www.prochurch.info/index.php/news/more/16764>, телефонне опитування на тему «Мораль в Україні», <http://www.unian.net/ukr/news/news-413171.html>

¹⁵⁵ Права людини. Робота міліції з маргінальними групами населення України: Посіб. для тренерів / Укл.: Л. Мороз і С. Яковенко. — К., 2003. — 204 с.

¹⁵⁶ Олександр Мостяєв «Гомофобія як психологічна і соціальна проблема в сучасній Україні» <http://feminist.org.ua/news/n10/example/index.php?id=196>

4.2.4. Компенсаторна гомофобія

Може розвиватися у жінок як емоційна компенсація дефіциту в особистому житті. Її чинниками можуть стати як особистий досвід відмови гомосексуалів від вступу у сексуальні зносини, так і відсутність емоційних та еротичних співпереживань жінки із чоловіком.

Найбільш часто гомофобія виражається у двох формах:

- ворожнеча в промовах (hate speech), які принижують гідність окремої людини або соціальних груп на підставі сексуальної орієнтації, коли гомосексуальність оголошується збоченням, хворобою чи протиприродним явищем;
- гомофобні дії, спрямовані як проти ЛГБТ-осіб, так і проти гетеросексуалів, що схожі на представників ЛГБТ або підтримують ЛГБТ.

Правозахисники називають серед основних причин високого рівня гомофобії в Україні брак інформації, домінування патріархального укладу та традиційної або новонадбаної релігійності, потурання з боку держави антигомосексуальному рухові. Байдушми до цих процесів залишаються навчальні заклади й ЗМІ, які суттєво впливають на масову свідомість.

4.3. Спроби інституціональної дискримінації

Наприкінці 2006 р. глава Української Греко-Католицької Церкви, Кардинал Гузар запропонував розробити та прийняти поправки до чинного законодавства, які б закріпили поняття «подружжя» як союз винятково між жінкою та чоловіком, а також визначили б законодавчо поняття «сексуальні меншини». Це б дозволило запобігти створенню в Україні одностатевих сімей, легалізації одностатевих шлюбів та вихованню у них дітей.

15 травня 2007 р. під головуванням Української Православної Церкви відбулось чергове засідання Всеукраїнської Ради Церков і релігійних організацій (ВРЦіРО), в ході якого була ухвалена Декларація «Про негативне ставлення до явища гомосексуалізму та спроб легалізації так званих одностатевих шлюбів (реєстрації одностатевих партнерств)».

10 червня 2010 р. християнськими церквами України була проголошена декларація «Про негативне ставлення до гріха гомосексуалізму, його пропаганді в суспільстві та спроб легалізації так званих одностатевих шлюбів», в тексті якої можна знайти наступні положення: «...ми категорично проти того, щоб гомосексуальний спосіб життя й поведінка трактувалися як природні, ... щоб гомосексуалізм зараховувався до списку прав людини, пропагувався як варіант норми статевого життя...».¹⁵⁷

28.09.2010 р. мер Києва Л. Черновецький розпорядженням № 768 надав перевагу громадському руху «Усі разом!», зобов'язавши міську держадміністрацію та інші служби сприяти проведенню фестивалю цим рухом. Під час фестивалю зі сцени, встановленої під дверима мерії, лунали заклики до влади щодо введення кримінальної відповідальності за пропаганду гомосексуалізму, а також гомофобні лозунги — «Гомосексуалізм = СНІД», «Реєстрація партнерств збоченців — загроза національній безпеці України».¹⁵⁸

¹⁵⁷ http://www.risu.org.ua/ru/index/resources/church_doc/ecumen_doc/36168

¹⁵⁸ <http://love-contras.org/index.php/news/issue/628/>

Практично увесь період з 1991 р. по 2008 р. Існувала державна форма статистики (форма № 7), яка подавалася МВС України до Держкомстату та містила результати обліку «осіб гомосексуальної орієнтації» як окремої групи ризику зараження на ВІЛ. Успадкована з радянських часів, ця форма обліку була офіційно скасована у 2008 році, проте на практиці підрозділи боротьби з торгівлею людьми продовжують вести такі обліки, аргументуючи це службовою необхідністю, яка передбачена законодавством.¹⁵⁹

Українським урядом у 2009 р. було визнано, що однією з груп ризику поширення ВІЧ/СНІД є чоловіки, що мають секс з чоловіками («Загальнодержавна цільова програма забезпечення профілактики ВІЧ, лікування, піклування та підтримки ВІЧ-інфікованих і хворих СНІД на 2009–2013 рр.»). Одночасно пунктом 21 ст. 10 Закону України «Про міліцію» визначається, що міліція відповідно до своїх завдань зобов'язана в установленому порядку виявляти і повідомляти органи охорони здоров'я про осіб, які відносяться до групи ризику захворювання на СНІД, і здійснювати за поданням закладів охорони здоров'я та санкції прокурора привід цих осіб для обов'язкового обстеження і лікування. Таким чином, на міліцію покладено завдання виявляти гомосексуалів, що можна тлумачити як втручання держави в приватне життя та незаконний збір конфіденційної інформації про особу.

7 вересня 2012 року Єпархіальна рада Сумської єпархії Української православної церкви виступила з офіційною заявою проти реєстрації в Сумах організації «Гей-альянс» (рішення про реєстрацію місцевого відділення Всеукраїнської громадської організації «Гей-Альянс Україна» було прийнято головним управлінням юстиції в Сумській області 22 серпня). Представники УПЦ виступили проти офіційної реєстрації «розпусної організації, яка прагне затвердити мерзенний порок в якості громадської діяльності».¹⁶⁰

4.4. Злочини проти ЛГБТ

Активісти ЛГБТ-організацій зафіксували протягом 2010–2011 років 83 випадки злочинів та інцидентів на ґрунті ненависті, з яких 7 випадків стосувалися мови ворожнечі, в 6 випадках жертви були зґвалтовані, а 18 випадків стосувалися гомофобного ставлення оточуючих з негативними наслідками для жертв.¹⁶¹

Дослідження вказують, що найбільш поширеними інцидентами на ґрунті гомофобії є:

- гомофобія з хуліганством і спричиненням шкоди здоров'ю. Хуліганський мотив гомофобії заснований на інстинктах агресії і самоствердження;
- гомофобія з розбійними нападами чи грабунком. Тут переважають корисливі мотиви. Молоді злочинці здійснюють напади на відвідувачів «плешок» (місць, де зустрічаються гомосексуали), не очікуючи від них особливого опору, сподіваючись на бездіяльність правоохоронців. Декларований мотив — провчити «збоченців», проявити себе серед співучасників, але цікавить і результат (здобич);
- шантаж та здирництво з метою отримати політичні, економічні або інші переваги або ж просто отримати певну суму грошима, загрожуючи розголосом сексуальної орієнтації шантажованих осіб. Шантаж може полягати у звинуваченні

¹⁵⁹ Крок вперед, два назад: Становище ЛГБТ в Україні в 2010–2012 рр. — К.: Центр «Наш світ», 2011. — 152 с.

¹⁶⁰ <http://www.segodnya.ua/news/14286134.html>

¹⁶¹ Крок вперед, два назад: Становище ЛГБТ в Україні в 2010–2012 рр. — К.: Центр «Наш світ», 2011. — 152 с.

- гетеросексуалів, що займають високі посади, у нібито їхньої гомосексуальності, що може призвести до небажаних юридичних, політичних та економічних наслідків — дискредитації політиків або усунення економічних конкурентів;
- тяжкі злочини, здійснені на ґрунті гомофобії — зґвалтування (чоловіками — лесбійок, гомосексуальних, або на вигляд андрогіних чи жіночних чоловіків, в тому числі за допомогою підручних засобів — пляшки, швабри), а також вбивства на ґрунті патологічної ненависті. Вбивства геїв характеризуються крайньою жорстокістю: супроводжуються тортурами, різаниною, нанесенням каліцтва людині через її сексуальну орієнтацію;
 - морально-психологічний тиск на гомосексуалів у разі розкриття їх спрямованості. Їм загрожує публічне приниження та насильство з боку оточуючих, в тому числі близьких та рідних. У сім'ї розкриття підлітка може спровокувати ізоляцію, фізичне насильство, спроби «вилікувати», а у деяких випадках — відмову батьків від дитини, а згодом — самотність та навіть самогубство.¹⁶²

Насильницькі злочини проти гомосексуалів часто здійснюють особи із низьким соціально-економічним статусом, молоді люди (до 28 років) із неблагонадійних районів, які не мають освіти, роботи, сім'ї, представники окремих субкультур (скінхедеї, ультранаціоналісти, релігійні фанатики), особи, схильні до садизму, особи із кримінальним досвідом.¹⁶³

На жаль, до фактів злочинів часто мають відношення представники органів влади, в першу чергу — працівники правоохоронних органів, які досить толерантно ставляться до нападів на представників ЛГБТ-спільноти.¹⁶⁴

20 листопада 2010 р. громадська ЛГБТ-організація «Інсайт» приурочила до Дня пам'яті трансгендерних людей — жертв насильства низку заходів, одним з яких був показ фільму в Центрі сучасного мистецтва на території Києво-Могилянської академії. Під час показу до залу спробували прорватися близько 10 осіб у масках. На щастя, їм цього зробити не вдалося через опір активістів «Інсайту», що стояли на вході. Двоє з них постраждали від фізичного насильства нападників. Крім цього нападники намагалися розпорошити в глибину залу сльозогінний газ відразу з декількох балончиків, від чого теж були постраждалі. Коли нападники зрозуміли, що швидко в зал їм прорватися не вдасться, вони зникли.¹⁶⁵

Викликана міліція з Подільського РУ м. Києва досить неохоче відбирала пояснення у постраждалих і відмовлялася прийняти заяву у всіх учасників інциденту. Відповідальність за напад імовірно, можна покласти на бойовиків ультраправої організації «Національний союз», на сайті якої на наступний день після нападу з'явилося повідомлення, що його вчинили «невідомі патріоти, схожі на активістів Національного Союзу».¹⁶⁶

11 грудня 2010 р. У центрі Києва відбулася акція «АнтіЙолка», серед організаторів якої було кілька лівих і одна ЛГБТ-організація. Акція в цілому висловлювала протест проти соціальної політики нинішньої української влади, а єдиним прямим згадуван-

¹⁶² Матеріали С. І. Яковенка та Н. В. Козаренко для підготовки Методологічних рекомендацій з питань ВІЛ та ЧСЧ для правоохоронних органів, розроблених в рамках проекту Центру соціальних експертиз, 2012 р.

¹⁶³ <http://gender.at.ua/publ/2-1-0-136>

¹⁶⁴ http://www.gay.org.ua/publications/gay_ukraine_2010-r.doc

¹⁶⁵ <http://www.bagnet.org/news/summaries/ukraine/2010-11-21/84359>

¹⁶⁶ www.naso.org.ru/main/150-razgrom-transvestitov.html

ням про ЛГБТ було кілька плакатів, серед яких «Права ЛГБТ — права людини», і один райдужний прапор. Спочатку планувалося проведення цієї акції в іншому місці і з більш вираженою антигомофобною тематикою, але Київське відділення націоналістичної партії Всеукраїнське об'єднання «Свобода» заявило про те, що проведе в тому ж місці і в той же час контракцію. Незважаючи на перенесення акції та зміщення акцентів на загальний соціальний протест проти політики влади, після закінчення заходу група невідомих молодих людей, які назвалися «християнською молоддю» напала на учасників акції, які розходилися, викрикуючи при цьому гомофобські гасла.¹⁶⁷

4.5. Незаконні дії з боку працівників правоохоронних органів

Певна частина злочинів та порушень прав людини вчиняється безпосередньо працівниками ОВС України. У звіті Центру «Наш світ» констатується, що протягом 2010 р. з 79 зафіксованих випадків порушень прав людини стосовно гомосексуалів 43% (35 випадків) припадає саме на порушення, вчинені правоохоронцями.¹⁶⁸

Так, у квітні 2010 р. Ігор Б. був жорстоко побитий співробітниками міліції прямо у вестибюлі Центрального управління МВС м. Донецька на очах у десятка свідків лише за те, що попросив міліціонерів дотримуватися процесуальних норм при затриманні. Згодом він був змушений відмовитися від ідеї захищати свої права, тому що він і його мати піддалися погрозам з боку співробітників міліції. Також він був змушений підписати документ про те, що не має претензій до міліції.

У січні 2010 р. Олександр З. був затриманий співробітниками міліції Первомайського РВВС м. Чернівці тільки за те, що перебував у місці, де збираються геї. Крім того, що не були дотримані процесуальні норми при його затриманні, Олександра без жодних підстав піддали фотографуванню та зняттю відбитків пальців.

У березні 2010 р. громадянин Х., мешканець м. Миколаєва, був викликаний до міліції у зв'язку з вбивством одного гея. Після офіційної частини допиту, в ході якої з'ясувалося, що Х. не знав убитого, його перевели в іншу кімнату, де четверо співробітників міліції почали ображати і принижувати Х., а також погрожувати тим, що розкриють інформацію про його сексуальну орієнтацію його рідним, вимагаючи, щоб він видав їм контакти всіх геїв, яких знає. У нього незаконно вилучили мобільний телефон і переписали номери, які там знаходилися. Відпущений він був лише через кілька годин.

Як свідчать результати моніторингу порушень прав людини 2008 р. В контексті доступу ЧСЧ до основних послуг з профілактики ВІЛ/СНІДу, лікуванню, догляду та підтримки, проведеного Центром соціальних експертиз на замовлення ПРООН в Україні, «...переважна більшість опитаних ЧСЧ (60%) так чи інакше упродовж останніх 4 років мала справу з представниками правоохоронних органів, проте лише третина опитаних (27%) під час цієї взаємодії не зазнавала упередженого ставлення, дискримінації або порушення своїх прав з боку правоохоронців».¹⁶⁹ Найпоширенішими видами порушень з боку правоохоронців при цьому були зафіксовані:

¹⁶⁷ <http://hr-activists.net/news/5176/>

¹⁶⁸ «Огляд стану з правами людини стосовно ЛГБТ в Україні у 2010 р.», Центр «Наш світ».

¹⁶⁹ Кісь З. Р. Чоловіки, які мають секс з чоловіками // Виклик та подолання: ВІЛ/СНІД та права людини в Україні / Відп. ред. Скурбаті А., упор. Рябуха В. В. — К.: ПРООН в Україні. — 2008.

- необґрунтована з точки зору респондентів затримка для перевірки документів або проведення догляду особистих речей, зокрема, — в місцях знайомства чоловіків, які мають секс із чоловіками (29%).
- вимагання хабара задля уникнення особистих проблем, на яке вказали 11% респондентів;
- порушення процесуальних норм на стадії дізнання та попереднього слідства — несанкціонований привід до міліцейського підрозділу, несанкціонований обшук, примусове фотографування, примусове зняття відбитків пальців (9% респондентів);
- примушування надавати інформацію про інших ЧСЧ або незаконне копіювання номерів з мобільного телефону (9% респондентів);
- шантаж, погроза розкриття факту сексу із чоловіками або надання сексуальних послуг на комерційній основі (8% респондентів).

4.6. Правове регулювання стосунків ЛГБТ та суспільства, реакція держави на потреби ЛГБТ

31 березня 2010 р. Комітет міністрів Ради Європи одностайно прийняв «Рекомендації щодо заходів для подолання дискримінації на основі сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності». Документ рекомендує країнам-членам Ради Європи (РЄ) ряд заходів з удосконалення законодавства та політики для забезпечення прав людини відносно ЛГБТ в таких сферах, як трудові відносини, свобода асоціацій і мирних зборів, приватне і сімейне життя, освіту, охорону здоров'я, спорт, урахування чинника гомофобії при розслідуванні правопорушень та визначення міри відповідальності при цьому. Підтримка Україною цього документа означає, що наша держава вперше на міжнародному рівні визнала, що сексуальна орієнтація не може бути підставою для дискримінації.

29 квітня 2010 р. Парламентська Асамблея Ради Європи (ПАРЕ), слідом за Комітетом міністрів РЄ, прийняла ще два документа щодо дискримінації за ознакою сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності. Це Резолюція 1728 (2010) та Рекомендації 1915 (2010). Обидва документи, як і Рекомендації Комітету міністрів, спрямовані на забезпечення громадянської рівності для ЛГБТ і на забезпечення заходів з протидії порушенням прав людини і дискримінації за ознакою сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності, а також злочинів на ґрунті ненависті до ЛГБТ в країнах-членах РЄ.

Чинний КК України свого часу вніс зміни, які можуть бути охарактеризовані, як кроки на шляху до визнання припустимості гомосексуальних відносин поряд з гетеросексуальними, а саме — особлива частина КК України, в якій містяться конкретні склади злочинів, більше не розглядає добровільні сексуальні відносини між особами однієї статі в якості суспільно небезпечного злочину.

Проте загальний стан справ у сфері правової захищеності представників ЛГБТ дозволяє лише констатувати, що держава не зробила значного прогресу у цій сфері. Так, у національному законодавстві дотепер не виділено окремо заборону дискримінації за ознакою сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності. Прийняття Закону України «Про суспільну мораль» та розробка законопроектів, в яких доволі прозоро простежується репресивна лінія «за пропаганду гомосексуалізму», підтверджує неготовність держави до повноцінного забезпечення прав усіх груп населення.

У відомчих документах міністерств продовжують зберігатися дискримінаційні норми. Наприклад, наказ МОЗ № 385 від 01.08.2005 забороняє особам, що практикують гомосексуальні стосунки, здійснювати донорство крові. Наказ МОЗ № 60 від 03.02.2011 прямо зазначає гомосексуалізм як протипоказання для корекції статі.

Судова практика є віддзеркаленням існуючого стану. У практиці судів усіх рівнів практично відсутні справи, вирішені на користь ЛГБТ у випадках, коли причиною розгляду справи в суді була саме сексуальна орієнтація позивачів.

На початку жовтня 2009 р. В Києві стався напад бойовиків націоналістичної організації «Тризуб ім. С. Бандери» на учасників і гостей презентації збірки гомосексуальної поезії, який вилився в образи, фізичне насильство, перекидання меблів тощо. Спільна заява українських ЛГБТ-організацій, направлена до ГУМВС в м. Києві, отримала відповідь лише через 8 місяців. Керівництво київської міліції сповістило, що в діях нападників не було виявлено складу злочину, а тому для порушення проти них кримінальної справи не вважалося підстав.¹⁷⁰

У липні 2010 р. Харківська міськрада подала позов до окружного адміністративного суду щодо заборони проведення мирного зібрання представниками сексуальних меншин. Суд, взявши до уваги довідку ДАІ про те, що ця хода може ускладнити дорожньо-транспортну обстановку і навіть призвести до людських жертв, задовольнив позов.¹⁷¹

Позитивні приклади судової практики на захист інтересів представників ЛГБТ-спільноти є практично одиничними. Так, вирок донецького суду у вересні 2010 р., яким було засуджено працівника міліції за побиття гея, став другим за уся історію України. Цей випадок, до речі, став досить помітним не лише через те, що гей вирішив відкрито виступити проти працівника міліції, а й через позов адвоката потерпілого за ст. 161 КК України, яким було підкреслено, що порушення прав потерпілого носило дискримінаційний характер.¹⁷²

4.7. Оприлюднення проблем ЛГБТ

Один з перших резонансів, пов'язаних із відкритим зверненням організацій ЛГБТ, датується 2007 роком, коли до найвищих органів державної влади був направлений лист із формулюванням наступних шести вимог:

- ввести законодавчу заборону дискримінації за ознакою сексуальної орієнтації у всіх сферах суспільного життя;
- легалізувати цивільне партнерство для людей гомосексуальної орієнтації;
- надати гомосексуальній родині всю повноту соціальних та економічних прав нарівні з гетеросексуальним шлюбом;
- визнати в Україні законними одностатеві шлюби між громадянами України і іноземцями, що були укладені в іншій державі, а також зареєстровані за кордоном цивільні партнерства;
- ввести на державному рівні програми соціальної підтримки геїв та лесбіянок;

¹⁷⁰ «Огляд стану з правами людини стосовно ЛГБТ в Україні у 2010 р.», Центр «Наш світ».

¹⁷¹ <http://www.city.kharkov.ua/uk/news/view/id/3944>

¹⁷² «Огляд стану з правами людини стосовно ЛГБТ в Україні у 2010 р.», Центр «Наш світ».

— враховувати права геїв та лесбіянок при розробці та реалізації нормативно-правових актів.

Лист підписали лідери усіх відомих українських ЛГБТ-організацій, а саме «Гей-Форум України», «ЛіГа», «Гей-Альянс», «Час життя плюс», ІОЦ «Жіноча мережа» і Центр «Наш світ». І хоча цей лист у більшості установ влади отримав офіційно стриману та досить толерантну реакцію щодо розуміння проблем ЛГБТ, найбільш показовим став коментар тодішнього голови Комітету з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин Верховної Ради України Леоніда Грача. Він заявив, що «...гомосексуалізм — це аномалія, що викликана аморальністю та порочністю людини. І, хоча права таких людей дійсно треба захищати, суспільство вважає їх відщепенцями»¹⁷³.

2 жовтня 2009 року в Українському Домі відбулися громадські слухання з питань дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів. На пленарному засіданні координатор Центру «Соціальна дія» Максим Буткевич привернув увагу до фактів агресивної гомофобії у Львові, Києві, а Олександр Зінченков, який представляє ЛГБТ-організацію «Наш світ», повідомив про випадки порушення громадянських прав людей з гомосексуальною орієнтацією з боку правоохоронців. Лідер гей-форуму України Святослав Шеремет такі прояви пояснив неосвіченістю й хибним розумінням працівниками міліції гомосексуальності як патологічного явища.

18 січня 2010 р. на 45-й сесії Комітету ООН з питань ліквідації всіх форм дискримінації жінок були озвучені тіньові доповіді українських громадських організацій, в яких, зокрема, було повідомлено, що національне законодавство не передбачає заборону дискримінації за ознакою сексуальної орієнтації, хоча гомосексуальні жінки стикаються з численними випадками порушення прав і свобод і з цієї причини злочини проти таких жінок неможливо кваліфікувати як злочини, скоєні на ґрунті ненависті. За результатами доповіді членами Комітету були поставлені 9 питань до української офіційної делегації, які стосувалися дотримання прав ЛБТ-жінок в Україні.¹⁷⁴

10 квітня 2010 р. в черговий раз українськими ЛГБТ-організаціями на адресу спікера та керівників профільних комітетів Верховної Ради було направлено звернення щодо внесення змін у розглянутий у першому читанні проект Трудового кодексу України (реєстр. № 1108 від 04.12.2007 р.). Вже відповідно до Рекомендацій Кабінету міністрів РЄ, ЛГБТ-лідери пропонували законодавцям внести до списку ознак, за якими б була заборонена дискримінація на робочому місці, сексуальну орієнтацію і гендерну ідентичність. Однак, на відміну від попередніх разів, вони не дочекалися навіть формальної відповіді від представників українського Парламенту.¹⁷⁵

У 2011 році постійна референтна група з питань ЛГБТ-руху звернулася до МВС України з пропозицією створити при міністерстві міжсекторальну робочу групу, завданням якої міг би стати моніторинг дотримання прав людини, реагування на випадки порушення прав з розробкою відповідних рекомендацій, сприяння навчання працівників ОВС з питань ЛГБТ. Проте МВС України відмовилося від участі у створенні такої групи.¹⁷⁶

¹⁷³ Марина Говорухіна УГСПЛ. Гомосексуали в Україні — проблема великої політики. (за матеріалами семінару «Моніторинг і захист прав гомосексуалів в Україні від 23 лютого 2007 року)

¹⁷⁴ «Огляд стану з правами людини стосовно ЛГБТ в Україні у 2010 р.», Центр «Наш світ».

¹⁷⁵ «Огляд стану з правами людини стосовно ЛГБТ в Україні у 2010 р.», Центр «Наш світ».

¹⁷⁶ Крок вперед, два назад: Становище ЛГБТ в Україні в 2010–2012 рр. — К.: Центр «Наш світ», 2011. — 152 с.

Намагання ЛГБТ-спільноти заявити публічно про дискримінацію на їхню адресу постійно зустрічають шалений опір та насильство. Намагання провести травневий гей-парад кожного разу зустрічали або заборону, або зривалися войовничо налаштованими гомофобами. Найбільш відомою історією за всі останні роки в 2012 році став зрив гей-параду в Києві в межах міжнародного форуму-фестивалю «КиївПрайд-2012» і побиття одного з лідерів української ЛГБТ-спільноти Святослава Шеремета в травні 2012 року¹⁷⁷.

За декілька тижнів у соціальних мережах з'явилася маса спільнот під назвою: «Гей-параду не буде», «Готуємося до оборони столиці», в яких спочатку набирали «міцних чоловіків для захисту міста від гей-пропаганди». Представники секс-меншин злякалися за своє життя і вирішили не ходити масово по вулицях з плакатами і кричалками.

У призначений час у метро зібралися сотні протестуючих з плакатами: «Ми за повноцінну сім'ю», «Гидота не пройде» — молодь у масках з газовими балончиками, віруючі з хрестами, іконами і образливими плакатами.

Як повідомила газета «Сьогодні», розпочалася акція зі збору преси в таємному місці.

«В цілях безпеки збираємося біля виходу з метро «Дарниця» і по дзвінку поїдемо на акцію», — запрошував нас один з координаторів акції Андрій Марченко. У метро міліція на всяк випадок розігнала торговців, а у всіх перехожих запитували, куди йдуть. Через пару годин організатори оголосили: ходи не буде, так як може постраждати багато людей.

«Акція готувалася на Набережній. 150 представників гей-спільноти з усієї України мали пройти 300 метрів у бік Поштової площі з плакатами, вимагаючи свободи слова і рівності», — оголосили організатори.

У той же момент на наших очах на кураторів акції налетів невідомий у масці і зі словами «Ти урод ... йди ...» розпилив у натовп вміст газового балончика. Потім, за словами організаторів, їх закидали яйцями в метро, на керівника «Гей-форуму України» Святослава Шеремета напали шестеро юнаків в масках, побивши його ногами.¹⁷⁸

У результаті організатори заявили, що перший гей-парад відбувся. «Ми будемо проводити його щорічно, сподіваємося, що врешті-решт нас почують», — сказав нам Шеремет.

Соціологи переконані, що проблема ксенофобії відносно ЛГБТ-спільноти має корінням провінційність українського суспільства. «Ми досить замкнуте патріархальне суспільство, яке вкрай нетерпимо ставиться до всього, що від нас відрізняється. Секс-меншини зможуть розраховувати на терпиму реакцію тільки тоді, коли наш народ буде частіше їздити за кордон, бачити подібні масові акції, і почне сприймати їх як даність», — вважає соціолог Ірина Бекешкіна.

Фотографія побиття Святослава Шеремета єдина репрезентує Україну в списку 45 найбільш потужних фотографій світу в 2012 році¹⁷⁹ (The 45 Most Powerful Photos Of 2012), що яскраво свідчить про різку відмінність у ставленні до ЛГБТ-спільноти в Україні та західному світі.

¹⁷⁷ <http://www.segodnya.ua/regions/kiev/v-kieve-shectero-muzhchin-zhectoko-izbili-nohami-lidera-hej-parada.html>

¹⁷⁸ <http://www.segodnya.ua/regions/kiev/v-kieve-shectero-muzhchin-zhectoko-izbili-nohami-lidera-hej-parada.html>

¹⁷⁹ <http://www.buzzfeed.com/mjs538/most-powerful-images-of-2012>

5. НАРКОТИЧНО ЗАЛЕЖНІ ОСОБИ ТА ХВОРІ НА ВІЛ/СНІД¹⁸⁰

5.1. Соціальна група наркотично залежних осіб та її особливості

Спеціальні дослідження свідчать про те, що в Україні реальна кількість споживачів наркотиків перевищує 500 тис. осіб. Результати інших досліджень дають більш вражаючу цифру — 1 млн. осіб, половину з яких складають ті, хто вживає наркотики ін'єкційно.¹⁸¹

Навіть офіційна статистика двадцяти років боротьби з незаконним обігом наркотиків в Україні свідчить, що кількість осіб, які незаконно вживають наркотики, різко збільшується. Якщо на початку незалежності нашої держави у 1991 році на обліку МВС України перебувала 31 тисяча осіб, які допускали немедичне вживання наркотиків, то у 1995 році таких осіб налічувалось вже 55,7 тисяч, у 2001 році — понад 91 тис. осіб, а станом на 1 січня 2012 року — 151,7 тис. осіб. Питома вага наркозалежних осіб, які офіційно стоять на обліках, збільшилась з 0,18% загальної кількості населення України у 2001 році до 0,33% — у 2011 році. В дійсності ж, як бачимо, ці цифри у багато разів більші. Це величезна частина нації зі своїми фізіологічними, маргінальними та іншими особливостями.

За всіма ознаками (сталість спільності, особливості ролі і місця у системі соціальних зв'язків суспільства, об'єднаність за певною об'єктивною ознакою тощо) наркотично залежні особи утворюють соціальну групу людей з притаманною їм низкою особливостей.

Оскільки спосіб життя цієї групи не відповідає звичаям, притаманним суспільству, до якого вони належать, але не порушує його правових норм, є підстави стверджувати, що ця соціальна група людей є маргінальною.

Відповідно до норм національного та міжнародного законодавства наркотична залежність — це хвороба, а тому саме хвороба є однією з основних об'єктивних ознак зазначеної соціальної групи. Крім наркотичної залежності, члени цієї соціальної групи масово потерпають від інших супутніх хвороб, пов'язаних з ін'єкційним вживанням наркотиків. Це насамперед інфекція ВІЛ/СНІДу та гепатити. Частка споживачів ін'єкційних наркотиків у загальній масі ВІЛ-інфікованих становить близько 70%.¹⁸² Як свідчить статистика, частка наркотично залежних осіб у нових випадках ВІЛ-інфікування поступово знижується, проте абсолютна кількість нових випадків ВІЛ серед цієї категорії осіб зростає.

Відповідно до позиції Європейського Співтовариства наркотично залежні особи є жертвами організованої наркозлочинності. Заради власного збагачення торговці наркотиками все більше розширюють коло своєї клієнтури, залучають до наркотичної залежності все нові й нові жертви, котрих вони вербують в основному з молоді. Наркодилерам потрібні, в першу чергу, платоспроможні клієнти, тому наркотики цілеспрямовано проникають також в середовища вихідців із благополучних, особливо заможних родин (в престижні навчальні заклади всіх рівнів тощо).

¹⁸⁰ Підготував Сергій Швець, Асоціація УМДПЛ.

¹⁸¹ <http://radnuk.info/statti/558-kruminolog/14724-2011-01-18-23-55-56.html>

¹⁸² <http://library.khpg.org/index.php?id=1160065168>

Середовищу наркотично залежних осіб притаманний прозелітизм¹⁸³. Особам, що вже вживають наркотики, потрібні нові люди, залучені до цієї пристрасті. Вони потрібні їм як середовище, в якому всі перебувають в однаковому наркотичному стані; як клієнти, яким вони збувають наркотики; нарешті, як піддослідні, на яких випробується разова доза нового наркотику. Вважається, що кожен наркозалежний за час своєї наркотичної «кар'єри» залучає до наркоманії 13–14 чоловік.

Оскільки середовище наркотично залежних осіб з огляду на фізіологічні та маргінальні особливості сприятливе до вчинення правопорушень, кримінальні структури використовують ці особливості у своїх цілях. Руками наркозалежних осіб скоюються грабежі, убивства, розповсюджуються наркотики.

Наркотично залежні особи — жертви стигматизації і дискримінації. Переслідування влади і агресія з боку населення робить наркотично залежну особу ізгоем у суспільстві. Їй легше продовжувати вживати наркотики і залишатися серед таких, як і вона, ніж спробувати покінчити зі своєю пристрастю. Це, у свою чергу, призводить до загнання проблеми в підпілля, що істотно підвищує ризик і суперечить суспільним інтересам. Недотримання прав наркотично залежних людей, зокрема, тих, які живуть із ВІЛ, негативно впливає на ефективність боротьби з поширенням наркоманії та ВІЛ-інфекції в Україні.

Абсолютна більшість осіб, які страждають на наркотичну залежність, не можуть адекватно захищати свої права у зв'язку з фізіологічними та іншими особливостями.

5.2. Соціальна група наркотично залежних осіб — об'єкт дискримінації

Державна політика протидії наркоманії носить жорстокий, репресивний щодо наркотично залежних осіб характер. За існуючої наркополітики легітимне існування в суспільстві соціальної групи споживачів ін'єкційних наркотиків вважається неприпустимим. За таких умов наркотично залежні особи піддаються жорсткій дискримінації як з боку суспільства в цілому, так і з боку державних органів зокрема.

При цьому, у силу свого вразливого становища, вони практично позбавлені можливості домогтися відновлення своїх порушених прав і залучити до відповідальності винних у цьому. Аналізуючи звітну статистику органів прокуратури, можна звернути увагу на фактичну відсутність порушених нею в рамках її компетенції кримінальних справ за фактами незаконних дій органів міліції стосовно наркотично залежних осіб, або грубого порушення прав осіб цієї категорії на одержання медичної допомоги, у тому числі таких, що спричинили тяжкі наслідки. З аналізу судової статистики також випливає, що міра фактичного судового захисту прав і законних інтересів наркотично залежних осіб вкрай низька.

5.3. Дискримінація у сфері трудових відносин

У разі одержання даних (офіційних або неофіційних) про наркозалежність особи, її у переважній більшості випадків звільняють з роботи. Як правило, формально звільнення проводиться з різних підстав, таких, як скорочення штату працівників, ре-

¹⁸³ Прагнення обернути в свою віру; палка відданість тільки-но прийнятим новим переконанням.

організації підприємства або організації, халатне ставлення до обов'язків з боку працівника, виявлення інших порушень. Перелік «підстав» у кожному конкретному випадку різний, що створює видимість законності.

Наркотично залежним особам в прийомі на роботу, як правило, відмовляють.

5.4. Дискримінація в соціально-побутовій сфері

Більшість наркотично залежних осіб безробітні, проте вони, не маючи можливості реалізувати свої права, не звертаються до служб зайнятості, не отримують соціальної допомоги з безробіття, не можуть оформити субсидій на комунальні послуги. А у разі звернення — переважно отримують відмови. Вирішення цих проблем могло б суттєво знизити негативні наслідки наркоманії, однак доступність соціальних послуг для цієї соціальної групи у країні залишається проблематичною.

Мають ознаки системності необґрунтовані позбавлення батьківських прав наркотично залежних людей та відмови брати їхніх дітей у дошкільні дитячі установи.

Системно порушується право наркозалежних осіб на житло. До таких порушень слід віднести заволодіння їхнім житлом шляхом шахрайських дій з боку кримінальних структур, позбавлення житла рішеннями судів, незаконне виселення із займаного житла близькими родичами, опікунами.

5.5. Дискримінація у сфері медичних послуг

В результаті стигматизації, негативного ставлення лікарів до цієї соціальної групи суспільства та лікарського непрофесіоналізму доступність медичних послуг для наркотично залежних людей становить велику проблему. Часто отримати невідкладну медичну допомогу, зробити хірургічну операцію наркотично залежній особі або людині з позитивним ВІЛ-статусом вкрай складно. Їм систематично відмовляють у прийомі до лікарні, примусово виписують, як тільки довідуються про їхній статус, або надають медичні послуги на дуже низькому рівні, що є вкрай негуманним та підриває їхнє і без того слабе здоров'я. «Швидка допомога відмовляється транспортувати наркотично залежних людей та осіб, які живуть з ВІЛ/СНІД. У деяких випадках про медичну допомогу можна домовитися, лише сплативши за послуги, що мали надаватися безкоштовно.

Відмовляючи наркотично залежним громадянам в обслуговуванні та наданні професійної допомоги, медичні працівники, як правило, посилаються на різноманітні причини, такі як, наприклад, відсутність необхідного обладнання, медичних препаратів, необхідність реєстрації, постановки на чергу та інші безпідставні мотиви.

Відмова в госпіталізації до медичної установи при передозуванні супроводжується переадресацією цих послуг на спеціалізовані відділення психіатричних лікарень, навіть при відсутності таких відділень у віддалених районних центрах.

Повідомлення про необхідність надання швидкої медичної допомоги наркотично залежним людям в установленому порядку не отримують належної реакції. Мають місце систематичні відмови у виїздах за зазначеними у повідомленнях адресами та ре-

комендації звернутися до спеціалізованого відділення психіатричної лікарні. Таке не надання своєчасної медичної допомоги іноді призводить до летальних наслідків.

При пологах наркотично залежних жінок медичний персонал намагається якнайшвидше провести виписку, мотивуючи це зменшенням ризику ймовірного зараження ВІЛ-інфекцією.

Досить часто розголошуються конфіденційні дані за результатами обстежень щодо наркотично залежних, яким установлений статус ЛЖВ.

Страх розкриття статусу та взяття на облік є також вагомою причиною небажання осіб з цієї соціальної групи звертатися за медичною допомогою та піддаватися необхідним обстеженням.

5.6. Дискримінація з боку правоохоронних органів

Особи, які страждають на наркотичну залежність, мають стійку психофізіологічну потребу в прийнятті психоактивних засобів. Це означає, що через свій хворобливий стан вони, незалежно від погрози застосування санкцій, регулярно прийматимуть наркотичні речовини або психотропні засоби, принаймні в мінімально необхідній для них кількості, для запобігання абстинентного синдрому, що викликає в них страждання фізичного і психологічного характеру.

За результатами 18-ої Міжнародної конференції зі СНІДу, що відбулася у липні 2010 року у Відні (Австрія), понад 17 тисяч людей підписали «Віденську декларацію», що закликає до глобальної декриміналізації наркотично залежних людей.¹⁸⁴ Згідно з законодавством України, документами ВООЗ, наркоманія — це хвороба, а тому застосуванню кримінального покарання, тим більше такого суворого, як позбавлення волі, причиною якого є хвороба (*underlying cause* за міжнародною класифікацією), притаманні всі ознаки дискримінації за ознакою стану здоров'я. Європейська конвенція, Пакти ООН про громадянські і політичні права та про економічні, соціальні і культурні права, зобов'язують держав-учасниць, одною з яких є Україна, забезпечити закріплені в них права без будь-якої дискримінації.

У той же час в Україні зараз діють старі, репресивні підходи до ведення так званої боротьби з наркотиками. Діючою наркополітикою держави, положеннями кримінального, кримінально-процесуального, кримінально-трудового й адміністративного законодавства у ланцюгу «злочин-наркоманія» перевагу віддано не боротьбі з наркоманією (наркотичною залежністю) як хворобою, не боротьбі з поширенням наркотиків, а кримінальному переслідуванню наркотично залежних хворих людей.

Висока криміналізація чинним законодавством України дій наркотично залежних хворих людей є однією з найбільш вагомих причин жорстокої дискримінації осіб цієї соціальної групи з боку правоохоронних органів, зокрема, міліції. Ця дискримінація супроводжується низкою видів порушень прав наркотично залежних, які мають ознаки системності. При цьому, у силу свого вразливого становища, особи цієї соціальної групи практично позбавлені можливості домогтися відновлення своїх порушених прав і залучити до відповідальності винних у цьому. А безкарність міліції породжує рецидив.

¹⁸⁴ <http://www.civicua.org/news/view.html?q=1498460>

5.7. Дискримінація наркотично залежних осіб через призму структури злочинності в Україні

За даними офіційної статистики МВС у 2011 році зареєстровано всього 515 833 злочини, з них 53 539 злочини у сфері незаконного обігу наркотиків, що складає 10,3% від загальної кількості. В загальній структурі злочинності в Україні наркозлочинність посідає друге місце (на першому місці по кількості — злочини проти власності).

В окремих регіонах України з метою штучного створення враження щодо боротьби зі злочинністю, цей показник є значно вищим за середній в державі. Зокрема, УМВС України в Черкаській області за 2011 рік зареєстровано загалом 11 182 злочини, з них 1815 злочинів, пов'язаних з незаконним обігом наркотиків, що складає 16,2%. В діяльності УМВС України в Луганській області питома вага наркозлочинності складає 14,9%.

За рахунок наркозлочинів формується майже третя частина показників оперативно-службової діяльності УМВС України на Південній залізниці. У 2011 році цим підрозділом зареєстровано загалом 1891 злочин, з них 556 злочинів у сфері незаконного обігу наркотиків, що складає 29,4%. Аналогічна ситуація в діяльності УМВС України на Придніпровській, Львівській, Одеській, Південно-Західній залізницях, де питома вага зареєстрованих у 2011 році наркозлочинів складає 16,3%, 19,0%, 19,3%, 22,6% відповідно.

Провідне місце в загальнодержавній структурі злочинності, пов'язаної з нелегальним обігом наркотичних засобів і психотропних речовин (54,2% від загальної кількості зареєстрованих наркозлочинів), посідають незаконні дії з наркотиками і психотропними речовинами (придбання, зберігання, виготовлення, виробництво, перевезення, пересилання), вчинені без мети збуту у зв'язку з особистим їх вживанням (стаття 309 КК України). Таких осіб у 2011 році притягнуто до кримінальної відповідальності 27 289, що складає 73,8% від кількості осіб, притягнутих до відповідальності за всі наркозлочини, та 12,1% від кількості осіб, притягнутих до відповідальності за всі злочини. Ця обставина свідчить, що формування показників оперативно-службової діяльності у сфері незаконного обігу наркотиків здійснюється переважно не шляхом боротьби з наркобізнесом та їх розповсюдженням, а шляхом вилучення у споживачів.

У діяльності низки УМВС (ГУМВС) України пріоритети репресій стосовно наркотично залежних людей ще більш виразні. Так, зокрема, співробітниками ГУМВС України у місті Києві протягом 2011 року зареєстровано 4554 злочини у сфері незаконного обігу наркотиків, з них 3397 (74,6%) злочинів без мети збуту у зв'язку з особистим споживанням. Тобто, 8 з 10 злочинів стосуються наркотично залежних осіб.

Аналогічна яскраво виражена репресивна спрямованість стосовно наркотично залежних хворих людей спостерігається також в діяльності міліції в Запорізькій, Київській та Харківській областях, а також на Донецькій, Одеській, Придніпровській, Південно-Західній залізницях (відповідно 60,1%, 66%, 67,7%, 58,4%, 48,2%, 70,8%, 61%).

Про дискримінаційну репресивність міліції стосовно наркотично залежних осіб свідчить офіційна статистика МВС стосовно кількості осіб, притягнених до кримінальної відповідальності та взятих під варту.

За скоєння всіх злочинів (за всіма статтями Кримінального кодексу) до кримінальної відповідальності у 2011 році притягнуто 225 517 осіб. За скоєння злочинів

у сфері незаконного обігу наркотиків, за цей же період до кримінальної відповідальності притягнуто 36 960 осіб, що складає 16,4% від їх загальної кількості, тобто, майже кожна шоста особа.

У деяких регіонах така тенденція є ще більш виразною. Так, зокрема, у місті Києві за злочини, передбачені усіма статтями Кримінального кодексу, міліцією до кримінальної відповідальності притягнуто усього 11 103 особи. З них 3559 осіб притягнуто за наркозлочини, що складає 32,1%, тобто кожна третя особа.

З усіх притягнутих до кримінальної відповідальності (за всіма статтями Кримінального кодексу) у 2011 році під варту взято 41 610 осіб. За вчинення злочинів у сфері незаконного обігу наркотиків за цей же період під варту взято 8343 особи, що складає 20,1% від загальної кількості. Зокрема, в Запорізькій області кожен третій із взятих під варту — за незаконні дії з наркотиками. На Львівській залізниці — майже кожен другий.

За скоєння кримінально караних діянь у сфері незаконного обігу наркотиків без мети їх збуту у 2011 році під варту взято 3764 особи, що складає 44,9% від кількості взятих під варту за всі наркозлочини, та 9,0% від кількості взятих під варту за всі злочини, передбачені Кримінальним кодексом України. В ряді регіонів та залізниць цей показник є значно вищим.

Аналізуючи офіційну статистику МВС, слід мати на увазі, що крім незаконного виробництва, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення чи пересилання наркотичних засобів без мети збуту у зв'язку з особистим вживанням (стаття 309 Кримінального кодексу), законодавством передбачена також кримінальна відповідальність ще за низку дій, пов'язаних з незаконним обігом наркотиків. Серед них є також ті, що пов'язані саме з особистим споживанням наркотиків, і суб'єктами цих кримінально караних дій є переважно наркотично залежні особи. За рахунок таких кримінально караних дій також формується статистика діяльності міліції.

Використання коштів, здобутих від незаконного обігу наркотиків (стаття 306 Кримінального кодексу), досить часто інкримінується наркотично залежним особам, які за гроші від продажу дози наркотику, придбали інгредієнти для виготовлення такого ж наркотику для себе з метою зняття абстиненції. В 2011 році за цією статтею зареєстровано 121 злочин, що складає 0,23% від загальної кількості зареєстрованих наркозлочинів.

У 2011 році зареєстровано 2731 факт посіву або вирощування снотворного маку чи конопель (стаття 310 Кримінального кодексу), що складає 5,1% від загальної кількості зареєстрованих наркозлочинів. До кримінальної відповідальності за цими фактами притягнуто 2547 осіб, що складає 6,9% від загальної кількості осіб, притягнутих до кримінальної відповідальності за наркозлочини. З них 132 особи взято під варту, що складає 6,9% від загальної кількості осіб, взятих під варту за наркозлочини. Проте офіційна статистика не дає відповіді на питання, скільки з цих виявлених фактів суб'єктами протиправних дій були наркотично залежні особи, які вирощували ці нарковмісні рослини з метою особистого споживання.

Те ж саме стосується організації або утримання місць незаконного вживання, виробництва чи виготовлення наркотичних засобів (стаття 317 Кримінального кодексу). У 2011 році зареєстровано 1965 злочинів цієї категорії, що складає 3,7% від загальної кількості зареєстрованих наркозлочинів. До кримінальної відповідальності за ці зло-

чини притягнуто 1496 осіб, що складає 4,1% від загальної кількості осіб, притягнутих до кримінальної відповідальності за наркозлочини. З них 521 особа взята під варту, що складає 6,2% від загальної кількості осіб, взятих під варту за наркозлочини. В діяльності міліції суб'єктами цієї категорії злочинів переважно є наркотично залежні особи, які здійснюють ці кримінально карані дії з метою особистого споживання наркотиків. Тому можна припустити, що діяльність міліції по виявленню цієї категорії злочинів спрямована переважно на кримінальне переслідування наркотично залежних осіб.

У 2011 році зареєстровано лише 15578 злочинів у сфері незаконного обігу наркотиків з метою їх збуту (стаття 307 Кримінального кодексу), що складає лише 29,3% у загальній структурі наркозлочинності. До кримінальної відповідальності за ці злочини притягнуто 6478 осіб, що складає 17,5% від загальної кількості осіб, притягнутих до кримінальної відповідальності за наркозлочини. Але якщо навіть при такому співвідношенні зареєстрованих злочинів за статтями 309 та 307 ККУ проаналізувати склад осіб, притягнених до кримінальної відповідальності за фактами збуту наркотичних засобів, то виявиться, що більша частина засуджених збувачів — це наркотично залежні особи, які займалися так званим «вимушеним» збутом для отримання коштів, необхідних для придбання дози наркотику з метою зняття абстиненції. Число ж наркозбувачів, що займаються наркобізнесом і не вживають наркотики, тобто тих, що займаються так званим «чистим» збутом залишається незначним.

Вище наведені статистичні та інші дані красномовно свідчать, що **сучасна боротьба з незаконним обігом наркотиків в Україні спрямована переважно не проти наркобізнесу, а проти його клієнтів — осіб, хворих на наркоманію.**

Офіційна статистика МВС не дає відповіді на питання щодо кількості сфальсифікованих кримінальних справ та кількості справ, провадження за якими здійснювалося з грубими порушеннями фундаментальних прав наркотично залежних осіб. А тому відповіді на ці питання маємо шукати з інших джерел, зокрема, засобів масової інформації, результатів анкетувань, фокус груп тощо.

5.8. Порушення прав наркотично залежних осіб при формуванні статистичних показників оперативно-службової діяльності

В Україні підпільний ринок наркотиків є надзвичайно розвиненим. Більш того, вже впевнено можна констатувати, що в нашій країні існує наркобізнес, який проник у всі відомства, призначені для боротьби з цим явищем, і став високорентабельною галуззю, котру розвивають посадові особи дуже високого рівня.

Боротьба з розповсюдженням наркотиків значною мірою ускладнюється тим, що кримінальні структури в Україні зрощуються з аналогічними транснаціональними злочинними структурами, залучають до виробництва наркотиків технологічний та науковий потенціал вітчизняної хімічної промисловості. Ними створюються підпільні лабораторії, де виготовляються наркотики нових видів. Існують корумповані зв'язки керівників наркобізнесу з представниками виконавчої, законодавчої, судової влади, правоохоронних органів. За таких обставин діяльність правоохоронних органів у сфері незаконного обігу наркотиків спрямована переважно не проти наркобізнесу, а його жертв — наркотично залежних осіб.

Високий рівень криміналізації наркотично залежних осіб, між іншим, використовується органами та підрозділами МВС України для формування статистичних показників оперативно-службової діяльності та введення в оману суспільства щодо успішної боротьби зі злочинністю.

Відповідно до статті 2 Закону України «Про міліцію» виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили, є одним з основних завдань міліції. Тому один з суттєвих показників, за якими оцінюється ефективність діяльності МВС — питома вага розкритих злочинів в загальній кількості злочинів, що знаходилися у провадженні в звітному періоді. За результатами діяльності у 2011 році цей показник складає 55,3%.

Загалом в провадженні у 2011 році знаходилося 578 000 злочинів, 237 224 з них залишилося нерозкритими. Кількість злочинів у сфері незаконного обігу наркотиків, що знаходилися в провадженні, складає 58 860 (10,2% від загальної кількості). Злочини цієї категорії є фактично очевидними (розкритими) з моменту їх виявлення та затримання осіб, що їх вчинили, тому за рахунок їх кількості штучно формується питома вага розкритих злочинів в звітному періоді.

Згідно з встановленими критеріями розкритим вважається злочин, за яким розслідування кримінальної справи закінчено. Але зрозуміло, що вилучити наркотичний засіб в розмірі індивідуальної добової норми споживання у наркотично залежної особи та закінчити розслідування кримінальної справи значно легше, ніж встановити особу, яка скоїла інший, навіть тяжкий злочин в умовах неочевидності.

Від встановлення невідомих слідству осіб, які вчинили злочини, міліція системно уникає і в сфері незаконного обігу наркотиків. Наркотично залежні особи, затримані за зберігання наркотиків для особистого вживання, як правило дають свідчення про придбання цих наркотиків у невідомих осіб. Проте слідчими питання щодо реєстрації виявлених нових злочинів відносно невідомих осіб, причетних до збуту наркотичних засобів, не порушуються. Такі дії є порушенням норм КПК та обліково-реєстраційної дисципліни, штучним приховуванням нерозкритих злочинів від обліку з метою формування позитивних статистичних показників. Такий стан справ породжений існуючою оцінкою ефективності діяльності міліції.

Вище зазначені обставини і є основним чинником, що спонукає міліцію до виявлення максимальної кількості злочинів у сфері незаконного обігу наркотиків, вчинених наркотично залежними особами, які відповідно до позиції ЄС самі є жертвами організованої наркозлочинності.

Спостереження за повсякденною діяльністю міліції свідчать, що суттєва частина статистичних показників оперативно-службової діяльності по боротьбі з незаконним обігом наркотиків здійснюється шляхом фальсифікацій та інших зловживань, які супроводжуються системними порушеннями базових прав наркотично залежних людей, які у зв'язку з їх фізіологічними особливостями не можуть адекватно захищати свої права.

До основних типових порушень прав наркотично залежних людей в діяльності міліції слід віднести:

- проведення процесуальних дій за відсутності відповідних процесуальних документів;
- проведення процесуальних дій за відсутності понять;
- використання стану наркотичного сп'яніння при проведенні процесуальних дій та складанні процесуальних документів;

- використання стану абстиненції («ломки») при проведенні слідчо-оперативних дій, при використанні якого, особа в силу свого безвихідного фізичного стану змушена визнати провину в скоєному злочині, обмовити себе, здійснити наклеп на іншу особу, та інше;
- примушування до надання свідчень проти себе в порушення ст. 63 Конституції України;
- не роз'яснення прав відповідно до вимог процесуального законодавства;
- позбавлення права на захист, зокрема, відмова в наданні адвокатських послуг, неповідомлення про право мати захисника або повідомлення про це із запізненням;
- незаконне застосування фізичної сили й спецзасобів до затриманого під час дізнання або слідства;
- створення відповідних умов та примушування до виплати хабарів;
- застосування катувань, свідомо незаконного затримання, свідомо незаконного порушення кримінальної справи та здійснення інших посадових злочинів стосовно наркотично залежних осіб.

5.9. Фальсифікації при притягненні до відповідальності наркотично залежних осіб

Фальсифікації є одним з найбільш поширених способів формування статистики МВС за рахунок порушення основоположних прав наркотично залежних осіб. Досить часто споживачі наркотиків притягуються до кримінальної відповідальності за ті дії, які вони не скоювали, їх часто використовують з метою різноманітних провокацій. Про масштаби та мотивацію таких дій правоохоронців свідчать численні публікації засобів масової інформації.

Після публікації «Милиционеры подбрасывали наркотики «золотой молодёжи» и потом требовали от них деньги» 11.02.2011 року затримані начальник відділу БНОН Суворівського РВ УМВС в Херсонській області та двоє його підлеглих за систематичні примушування наркотично залежних осіб підкидати наркотики іншим наркотично залежним особам.¹⁸⁵ Ці протиправні дії співробітники міліції скоювали як з метою формування статистичних показників, так і з метою подальшого вимагання та отримання хабарів за непритягнення до кримінальної відповідальності.

Публікація «В Киевской области милиционер, чтобы выполнить план, подбрасывал наркотики» повідомляє, що виконуючий обов'язки начальника МВ Обухівського РВ ГУМВС в Київській області з метою формування статистичних показників змусив наркотично залежну особу зізнатися в незаконному зберіганні наркотиків, передав йому 12,5 г каннабісу та склав відповідні фальсифіковані документи для притягнення наркотично залежного до кримінальної відповідальності.¹⁸⁶ Про фальсифікацію кримінальних справ у сфері незаконного обігу наркотиків мова іде в публікації «Шевченківський ОБНОН».¹⁸⁷

¹⁸⁵ http://www.ukr.net/news/milicionery_podbrasyvali_narkotiki_zolotoj_molodjozhi_i_potom_trebovali_ot_nih_dengi-5292411-1.html

¹⁸⁶ <http://www.segodnya.ua/news/14234878.html>

¹⁸⁷ <http://ord-ua.com/2011/01/31/shevchenkovskij-obnon/?lpage=1>

Співробітники міліції Дніпропетровської області притягнуті до кримінальної відповідальності за те, що підкинули жінці наркотики. Погрожуючи порушити стосовно неї кримінальну справу, вимагали з неї 1000 доларів США. Про це мова йде в публікації «Милиція подбросила женщине наркотики»¹⁸⁸. В публікації «Наркоманів катують» повідомляється, що співробітники Бахчисарайського райвідділу міліції АР Крим застосовували катування до наркотично залежних осіб з метою отримання зізнань у тих злочинах, яких вони не скоювали.¹⁸⁹

Наведені приклади характерні для всіх без винятку регіонів держави, мають масовий характер.

В практичній діяльності міліції при вилученнях наркотиків затриманого спочатку обшуковують, потім надівають на нього наручники чи застосовують інші засоби зв'язування і доставляють в орган внутрішніх справ, де супроводять в одне із службових приміщень. Після цього запрошують понятих, знімають наручники з затриманого і починають проводити особистий огляд (а фактично обшук), в ході якого «знаходять» наркотики. При цьому твердження затриманого про те, що ці наркотики йому підкинули, як правило, ігнорується.

Оскільки для порушення кримінальної справи необхідний висновок спеціаліста про видову належність і кількість вилученої речовини, підготовка якого займає певний проміжок часу, співробітники міліції здійснюють затримання особи не у порядку, передбаченому положеннями КПК України, а з метою уникнення в подальшому судового контролю фальсифікують підстави для адміністративного затримання у порядку, передбаченому статтею 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Серед інших видів фальсифікацій досить поширене фальсифікування працівниками міліції ваги вилученої наркотичної речовини. Пакування вилучених речових доказів проводиться з можливістю подальшого фальсифікування ваги та вмісту пакунку на будь-якій стадії дослідчої перевірки. Вилучена з порушеннями законодавства речовина направляється для подальшого її дослідження до криміналістичних підрозділів органів внутрішніх справ, а зважування її експертами провадиться без участі понятих, що дає змогу регулювати вагу до необхідного мінімуму, достатнього для порушення кримінальної справи. За існуючої залежності експертів-криміналістів від керівників органів внутрішніх справ виправити становище з цього питання та забезпечити контроль за законністю їхніх дій неможливо. Крім того, слід визнати спірним дотримання законності при притягненні громадян до відповідальності у зв'язку з недостатністю технічних можливостей експертно-криміналістичних підрозділів точного виваження вилученої речовини. В якості прикладу можна навести процедуру визначення ваги опію ацетильованого у розмірі 0,005 гр., достатньому для порушення кримінальної справи, за відсутності ліцензованих приборів та науково обґрунтованої методики щодо визначення такої ваги.

З метою формування позитивної статистики досить поширені факти провокаційних дій працівників міліції з метою притягнення до кримінальної відповідальності

¹⁸⁸ <http://mignews.com.ua/ru/articles/98062.html>

¹⁸⁹ <http://www.ark.gp.gov.ua/index.php?section=n&newsid=2812>

наркотично залежних громадян за збут наркотичних засобів. Зловживаючи правом суб'єкта оперативно-розшукової діяльності, оперативні працівники моделюють ситуації, за яких наркотично залежні вимушені реалізувати свою «дозу» під контролем міліціонерів — провокаторів.

Викликає занепокоєння фальсифікація матеріалів оперативних закупівель з метою притягнення до кримінальної відповідальності споживачів наркотиків за збут наркотичних засобів. Проблема провокування та фальсифікації злочинів співробітниками міліції з використанням недосконалості існуючої практики застосування оперативних закупівель та використання їх результатів у якості доказів, має загальнодержавний масштаб. Це вбачається з численних звітів українських та міжнародних правозахисних організацій, публікацій в засобах масової інформації, а також скарг громадян.

Аналіз статистичних та інших даних свідчить, що переважна більшість оперативних закупівель здійснюється стосовно споживачів наркотичних засобів, при цьому у більшості випадків об'єми наркотиків за фактом їх збуту не перевищують межі середньодобового об'єму споживання. Зважаючи на процедуру проведення оперативної закупівлі, можна припускати, що у разі змови двох оперативних працівників складення матеріалів, достатніх для порушення кримінальної справи, можливе без фактичного проведення оперативної закупівлі. Масштаби застосування таких методів не можуть не турбувати. Наслідки використання доказів, отриманих за допомогою фальсифікації оперативних закупівель, являються руйнівними для десятків та сотень наркотично залежних людей, яких звинуватили у злочинах на таких «підставах». Викладені в статті «Наркоманы-провокаторы как новое оружие милиции» факти є типовим прикладом фальсифікації оперативних закупівель, характерним для всіх без винятку регіонів держави.¹⁹⁰

Аналогічний типовий приклад використання у якості належних та достатніх доказів матеріалів сфальсифікованої оперативної закупівлі приведений в статті «Мясорубка правосудия».¹⁹¹ Беззаперечні докази, наведені у статті, свідчать, що звинувачення стосовно мешканця міста Нова Каховка Херсонської області побудоване на матеріалах сфальсифікованої оперативної закупівлі. Як наслідок — звинувачений більше року утримується під вартою, а існуюча практика судочинства заважає прийняти правосудне рішення та винести виправдувальний вирок. Цей випадок — чергове свідчення масових притягнень наркозалежних осіб до кримінальної відповідальності на підставі сфальсифікованих матеріалів оперативних закупівель та суспільної небезпеки, яку породжують такі фальсифікації.

Сутність суспільної небезпеки існуючої практики використання в судочинстві матеріалів оперативних закупівель досить об'єктивно викладена в публікації «ООО Ворошиловский ОБНОН» та коментарях до цієї публікації.¹⁹² Наведені факти свідчать про масовість застосування цього оперативно-розшукового заходу з метою вимагання хабарів з наркотично залежних на користь посадових осіб правоохоронних органів.

¹⁹⁰ <http://life.pravda.com.ua/scandal/4cc5a2ebc926d/>

¹⁹¹ <http://www.vgoru.org/modules.php?name=News&file=article&sid=10052>

¹⁹² <http://ord-ua.com/2010/12/02/ooo-voroshilovskij-obnon/>

5.10. Каткування наркотично залежних осіб

В Україні є досить поширеною проблемою міліцейська жорстокість до наркотично залежних осіб та їх катування, що є грубим порушенням міжнародних договорів України, таких, як Європейська конвенція про захист прав людини й основоположних свобод, Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведінки чи покарання й інших міжнародних актів і внутрішнього законодавства України.

Маргінальне становище цієї категорії людей робить їх легкою здобиччю для співробітників міліції при формуванні статистичних показників оперативно-службової діяльності. Міліція використовує наркотичну залежність як знаряддя, аби примусити наркотично залежних людей давати свідчення: перспектива болю від «ломки» робить цих людей особливо вразливими та більш схильними підкоритися тиску з боку міліції.

Високий рівень стигматизації цієї соціальної групи в свою чергу спричинює, як правило, безкарність міліціонерів при скоєнні таких протиправних дій. Втім, мають місце поодинокі випадки притягнення співробітників міліції до кримінальної відповідальності за знущання над наркозалежними. Про це свідчить засудження трьох працівників Бахчисарайського райвідділу міліції до різних строків ув'язнення за катування наркозалежних осіб з метою отримати зізнання.¹⁹³

5.11. Економічні наслідки дискримінації соціальної групи наркотично залежних осіб

Наведені вище статистичні дані дають підстави стверджувати, що сучасна боротьба з незаконним обігом наркотиків в Україні зводиться до репресій проти клієнтів наркобізнесу — осіб, хворих на наркоманію, а не проти самого наркобізнесу.

Витрати лише на слідство, судовий розгляд та утримання наркотично залежних осіб в місцях позбавлення волі обходиться державі у сотні мільйонів гривень.

Кошти платників податків ідуть не на боротьбу з наркобізнесом, поширенням наркоманії та супутніх інфекційних хвороб, не на лікування наркотично залежних та пропаганду здорового способу життя, а на кримінальні та адміністративні процедури стосовно хворих на наркоманію, утримання десятків тисяч цих хворих в місцях позбавлення волі, фінансування наркокорупції та системи здирицтва, які процвітають під виглядом «боротьби з наркозлочинністю» в підрозділах та органах внутрішніх справ.

Отже, дискримінація та надмірно висока криміналізація наркотично залежних є важким тягарем для економіки України та суттєво зменшує ефективність заходів, спрямованих на боротьбу з організованим наркобізнесом. Діюча система боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів в Україні, побудована на репресивній політиці держави стосовно наркозалежних, неефективна і надто дорога.

За умови зниження рівня дискримінації та криміналізації наркотично залежних кошти, які витрачаються на слідство, судовий розгляд та утримання наркозалежних в місцях позбавлення волі, можуть бути спрямовані на вирішення актуальних соціальних проблем, зокрема, на лікування та профілактику наркозалежності.

¹⁹³ <http://www.ark.gp.gov.ua/index.php?section=n&newsid=2812>

5.12. Негативний вплив дискримінації та надмірної криміналізації наркотично залежних осіб на здоров'я населення держави

Темпи поширення ВІЛ/СНІД в Україні — одні з найвищих у світі. Сьогодні епідемічна ситуація з ВІЛ-інфекції в Україні характеризується зростанням показників захворюваності та смертності від СНІДу. Станом на 01.07.2011 р. під диспансерним наглядом в закладах охорони здоров'я України перебувало 115 275 ВІЛ-інфікованих осіб, з них 16 764 осіб з діагнозом СНІД.

За оцінками Об'єднаної програми ООН з ВІЛ/СНІДу (UNAIDS) показник поширеності ВІЛ-інфекції складає не менше 1,4% дорослого населення, тобто на рівні більше ніж 360 тисяч осіб віком від 15 до 49 років. Україна залишається найбільш постраждалою від епідемії ВІЛ-інфекції країною в Європі.

За весь період епідеміологічного спостереження від захворювань, зумовлених СНІДом, померло 22 607 людей. Україна залишається в категорії країн з концентрованою стадією епідемії ВІЛ-інфекції, що зосереджена серед окремих груп населення високого ризику інфікування ВІЛ, зокрема, наркотично залежних споживачів ін'єкційних наркотиків. Саме ін'єкційне вживання наркотиків на даний час є рушійною силою епідемії ВІЛ-інфекції (58% усіх офіційно зареєстрованих випадків) та гепатиту С.

В той же час дискримінація споживачів наркотиків та надмірно висока криміналізація їхніх дій є однією з головних причин, яка не дозволяє зупинити та взяти під контроль поширення наркоманії в Україні і її побічних ефектів, зокрема, епідемії ВІЛ/СНІД, а навпаки, сприяє стрімкому зростанню кількості наркозалежних і ВІЛ-інфікованих.

5.13. Негативний вплив дискримінації наркотично залежних осіб на криміногенну обстановку в державі

Крім руйнівного впливу на здоров'я людей наркотики впливають на загальну криміногенну ситуацію в державі. Особи у стані наркотичного сп'яніння щорічно скоюють в межах 4 тисяч злочинів корисливо-насильницької спрямованості, серед яких — вбивства та замах на вбивства, завдання тяжких тілесних ушкоджень, розбійні напади, грабежі, крадіжки.

Наркоманія тісно пов'язана зі злочинністю і є, образно кажучи, живильним ґрунтом для здійснення різних злочинних діянь, насамперед корисливих і корисливо-насильницьких. Нелегальне придбання наркотиків вимагає значних матеріальних витрат. Вартість наркотичних засобів на «чорному ринку» перевищує аптечні ціни на найбільш поширені види наркотиків в десятки і сотні разів.

Наркоманія тісно пов'язана з насильницькою злочинністю. Вживання наркотиків породжує невмотивовану злостивість, почуття тривоги, підсвідомий страх, досить часто викликають агресію. Перебуваючи в стані наркотичного сп'яніння, наркотично залежні нерідко скоюють злочини проти особистості: вбивства, тілесні ушкодження, зґвалтування, хуліганські дії і т. п. Одним з мотивів вчинення цих злочинів все частіше стає прагнення заволодіти наркотиками або засобами для їх придбання.

Оскільки поширення наркоманії прямо пропорціональне дискримінації та надмірної криміналізації дій наркотично залежних осіб, погіршення криміногенної обстановки в державі є також наслідком цієї дискримінації та надмірної криміналізації наркозалежних.

5.14. Висновки

1. Наркотично залежні особи утворюють соціальну групу людей з притаманними їй особливостями, зокрема:

- члени цієї соціальної групи є жертвами стигматизації та дискримінації і потерпають переважно у сферах трудових відносин, соціально-побутового обслуговування, медичних послуг та з боку правоохоронних органів;
- головна об'єктивна ознака цієї соціальної групи — хвороба (наркотична залежність);
- ця соціальна група є сприятливим середовищем для поширення супутніх хвороб, пов'язаних з ін'єкційним вживанням наркотиків, — інфекції ВІЛ/СНІДу, гепатитів тощо.
- члени цієї соціальної групи є жертвами організованої наркозлочинності;
- абсолютна більшість членів цієї соціальної групи у зв'язку з фізіологічними та іншими особливостями не можуть адекватно захищати свої права;
- ця соціальна група людей є маргінальною;
- цій соціальній групі притаманні прозелітизм та прагнення до залучення нових членів;
- чисельність цієї соціальної групи постійно зростає;
- ця соціальна група є сприятливим середовищем до вчинення правопорушень та використовується у своїх цілях кримінальними структурами.

2. Дискримінація, стигматизація наркотично залежних осіб та надмірна криміналізація їх дій призводить до негативних економічних наслідків, є важким тягарем для економіки України. Сотні мільйонів гривень держава витрачає лише на слідство, судовий розгляд та утримання наркотично залежних осіб в місцях позбавлення волі. Це ті кошти, які мали б витрачатися на боротьбу з наркобізнесом, поширенням наркоманії та супутніх інфекційних хвороб, лікування наркотично залежних, пропаганду здорового способу життя.

3. Дискримінація, стигматизація наркотично залежних осіб та надмірна криміналізація їх дій сприяє стрімкому зростанню чисельності цієї соціальної групи, поширенню інфекції ВІЛ/СНІДу та інших небезпечних інфекційних хвороб — гепатитів тощо, а також негативно впливає на загальну криміногенну ситуацію в державі.

4. Невжиття негайних та скоординованих заходів щодо унеможливлення цих негативних явищ, неминуче призведе до:

- збільшення вимушених бюджетних витрат на ліквідацію наслідків цієї дискримінації;
- стрімкого зростання чисельності цієї соціальної групи, поширенню інфекції ВІЛ/СНІДу та інших небезпечних інфекційних хвороб — гепатитів тощо;
- поширення наркоманії та погіршення загальної криміногенної ситуації в державі.

6. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Підводячи підсумки, можливо зауважити: в Україні дискримінація вразливих груп набула сталих ознак, стала звичним явищем і нерідко вихлюпується у вигляді неприхованого насильства. Основними сферами, де найчастіше проявляється дискримінація, є: праця, охорона здоров'я, освіта, соціальна та правоохоронна сфери. Основними підставами для дискримінації є етнічна або соціальна приналежність та/або колір шкіри.

Рекомендації

1. Першочергові заходи у цьому напрямі мусять бути пов'язані з негайним ухваленням змін до закону про протидію дискримінації і його швидкою імплементацією до українських реалій.

2. Необхідно вжити ефективних заходів для попередження, виявлення фактів дискримінації за расовими, етнічними та іншими ознаками у системі судової влади та покарання за цей злочин.

3. Забезпечити надання ефективної правової допомоги у випадках дискримінаційних дій проти представників вразливих груп у сферах освіти, працевлаштуванні, забезпеченні житлом, охороні здоров'я, соціальних послуг і доступу до громадянських прав.

4. Оприлюднити інформацію про боротьбу з дискримінацією вразливих груп, сформувавши чітке розуміння того, що толерантного ставлення до проявів расизму та ксенофобії в країні не повинне бути ніколи.

5. Налагодити співпрацю між представниками вразливих груп і представниками УМВС у кожній області.

XV. ПРАВО ГРОМАДЯН НА ВІЛЬНІ ВИБОРИ ТА УЧАСТЬ У РЕФЕРЕНДУМАХ

Ситуація із дотриманням прав громадян на вільні вибори та участь у референдумах у 2012 році суттєво погіршилася, що відобразилося як у національному законодавстві, так й під час проведення самих виборів. Часто непрозоре та непродумане прийняття тих чи інших нормативно-правових актів приводило до масових порушень виборчих прав громадян, або навіть позбавляло можливості їх реалізувати. Наприклад, після поспішного прийняття² Закону України «Про всеукраїнський референдум» стало неможливим проведення місцевих референдумів, бо він їх просто не передбачає, а старий закон «Про проведення всеукраїнського та місцевого референдуму» законодавці скасували.

Вже стало поганою практикою, по-перше, політична доцільність, непрозорість, непродуманість законодавчих кроків влади, по-друге, багаторічна невирішеність проблем, що стають джерелами порушень виборчих прав громадян, по-третє, монополізація однієї політичної сили та широке застосування адміністративного ресурсу на фоні пасивності та навіть безпорадності правоохоронних органів у захисті виборчих прав та вибірковості судочинства. Цьогорічні вибори до «звичайної» картини додали ще кілька нових штрихів: надзвичайно широке застосування кандидатами у мажоритарних округах непрямого підкупу виборців та фактичне самоусунення правоохоронців щодо розслідувань тих порушень, які відбувалися у буквальному розумінні «під відеокамерами» та які бачила вся країна.

Загалом в Україні в минулому році відбулися 282 позачергових виборів міських, селищних та сільських голів та кілька десятків проміжних та повторних виборів депутатів місцевих рад,³ але головною подією стали вибори народних депутатів України. У нашому огляді ми проаналізували головні тенденції дотримання виборчих стандартів під час загальнонаціональної кампанії із виборів народних депутатів на підставі звітів національних та міжнародних спостерігачів та повідомлень громадських активістів і журналістів.

1. ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ⁴

1.1. Загальні оцінки

За оцінками найбільш авторитетних національних громадських організацій спостерігачів, вибори народних депутатів України 2012 року пройшли з порушенням

¹ Огляд підготував Дементій Белий, Херсонське обласне відділення Комітету виборців України (КВУ).

² Світлана Конончук «Народовладдя за викликом» <http://electioninfo.org.ua/index.php?i=1275>

³ Дивись <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/1357911460732835/page6> та http://www.drv.gov.ua/portal/cm_core.cm_index?option=ext_static_page&ppg_id=193&pmn_id=133

⁴ Розділ підготовлений за матеріалами Підсумкового звіту за результатами спостереження за виборами народних депутатів України Всеукраїнської громадської організації Комітету виборців України, з використан-

стандартів чесних і демократичних виборів та стали найбільш проблемними загальнонаціональними виборами за період з 2004 року.

Представники громадянської мережі «Опора» охарактеризували вибори народних депутатів як такі, що відбувалися із штучним обмеженням змагальності виборчого процесу та грубим порушенням принципу рівних можливостей для партій і кандидатів, із застосуванням позазаконних технологій використання адміністративного ресурсу і підкупу виборців, що мали вирішальний вплив на перебіг кампанії і в цілому не сприяли чесності її результатів. На думку спостерігачів від «Опори», дані порушення мали системний характер.⁵

Представники всеукраїнської громадської організації «Альянс Майдан», які створили на сайті «Майдан» масштабну інтерактивну Mapу виборчих порушень, назвали на підставі зафіксованих ними порушень в усіх регіонах країни такі найбільш розповсюджені види:

- надання із боку влади преференцій або пряма підтримка одних суб'єктів виборчого процесу та дискримінація інших;
- масове умисне спотворення умов для отримання виборцями об'єктивної та неупередженої інформації;
- масове безкоштовне чи пільгове надання виборцям певних благ з метою спонукання голосувати за певного кандидата чи партію;
- нестабільне та непрозоре виборче законодавство, яке уможливило різного роду маніпулювання.

Громадські активісти вважають, що найбільша відповідальність за всі ці порушення лежить на державі, яка «не забезпечила захист громадян від маніпуляцій і позаправового примусу, котрий стає, поряд з корупцією, величезною загрозою суспільству».⁶

Комітет виборців України констатував, що порушення виборчих стандартів фіксувалися на всіх етапах виборчої кампанії, навіть до офіційного її початку, але найбільш проблемними етапами виборчого процесу стали:

- передвиборна агітація, яка супроводжувалась підкупом та застосуванням адмінресурсу;
- формування виборчих комісій;
- встановлення підсумків голосування в одномандатних округах.⁷

Оцінки міжнародних спостерігачів в цілому збіглися із оцінками місцевих громадських спостерігачів. Так, відповідно до Заяви міжнародних спостерігачів щодо попередніх результатів та висновків, парламентські вибори 28 жовтня 2012 року харак-

ням результатів та висновків моніторингових звітів Місії організації безпеки та співробітництва Ради Європи та Бюро демократичних інституцій та прав людини (ОБСЄ/БДІПЛ), громадянської мережі «Опора», що можна знайти за адресами: <http://www.osce.org>, www.enemo.eu, www.cvu.org.ua та www.opora.org.ua. У розділі також враховані повідомлення організацій, членів Української Гельсінської спілки з прав людини.

⁵ Заява Громадянської мережі ОПОРА щодо проведення виборів народних депутатів України 28 жовтня 2012 року <http://opora.ua.org/news/3372-zajava-gromadjanskoji-merezhi-opora-shchodo-provedennja-vyboriv-narodnyh-deputativ-ukrajiny-28-zhovtnja-2012-roku>

⁶ 40 днів до виборів: чесні змагання, чи бої без правил? <http://maidanua.org/2012/09/40-dniv-do-vyboriv-chesni-zmahannja-chy-boji-bez-pravyi/> дивися також Систематичні порушення Закону про вибори. 2 дні до голосування <http://maidanua.org/2012/10/systematichni-porushennja-zakonu-pro-vybory-2-dni-do-holosuvannja/>

⁷ Підсумковий звіт ВГО КВУ за результатами спостереження за виборами народних депутатів України у 2012 р. <http://electioninfo.org.ua/index.php?i=1315>

теризувалися браком рівних умов для учасників переважно внаслідок зловживання адміністративними ресурсами, недостатньої прозорості фінансування виборчої кампанії та партій, а також браку збалансованого висвітлення у ЗМІ. Деякі аспекти передвиборчого періоду загалом стали кроком назад у порівнянні з останніми виборами в Україні. Виборці могли вибирати з різних політичних партій. День голосування в цілому пройшов спокійно та мирно. Процес голосування та підрахунку голосів загалом оцінюється позитивно. Процес встановлення підсумків голосування оцінюється негативно через недостатню прозорість⁸.

1.2. Виборче законодавство залишається нестабільним та недосконалим

При змінах законодавства, що регламентувало проведення виборів народних депутатів у 2012 р., спостерігалось порушення кількох базових виборчих правил, що зафіксовані у Кодексі належної практики у виборчих справах, який було ухвалено Венеціанською комісією у 2002 р., а саме: вимоги щодо стабільності виборчого законодавства, неможливості змінювати виборчу систему, визначення меж виборчих округів менш, як за рік до проведення виборів.⁹

По-перше, Закон про вибори народних депутатів був прийнятий Верховною Радою у листопаді 2011 р., а виборча кампанія офіційно розпочалася влітку 2012 р. Закон «Про особливості забезпечення відкритості, прозорості та демократичності виборів народних депутатів України» взагалі був прийнятий менш ніж за місяць до початку виборчого процесу без публічного обговорення.

Під час виборчої кампанії змінювалися правила застосування важливих виборчих процедур, зокрема, порядок проведення жеребкування щодо кандидатур до складу окружних та дільничних виборчих комісій, зміни місця голосування без зміни виборчої адреси тощо.

По-друге, межі виборчих одномандатних округів були сформовані за три місяці до офіційного початку виборчої кампанії.

По-третє, законодавцями хронічно ігнорується право виборців на переголосування у випадку анулювання результатів голосування на рівні виборчих дільниць.¹⁰

Усі ці фактори не сприяли утвердженню принципу стабільності виборчого законодавства.

Також при змінах виборчого законодавства народні депутати вже систематично не враховують рекомендації міжнародних експертів та спостережницьких місій, що надавалися за результатами попередніх виборів та аналізу законопроекту «Про вибори народних депутатів України».

⁸ Див. Заяву щодо попередніх результатів та висновків представляє результати спільної роботи Бюро з демократичних інституцій та прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДПЛ), Парламентської асамблеї ОБСЄ (ПА ОБСЄ), Парламентської асамблеї Ради Європи (ПАРЄ), Європейського парламенту (ЄП) та Парламентської асамблеї НАТО (ПА НАТО) від 29 жовтня 2012 р. та Проміжний звіт за післявиборчий період від 9 листопада 2012 р.

⁹ Дивися Кодекс належної практики у виборчих справах (керівні принципи та пояснювальна доповідь, ухвалені Венеціанською комісією на 52-й сесії (Венеція, 18–19 жовтня 2002 року) — українське видання — стор. 9.

¹⁰ Дивися п. 3.3.е Кодексу належної практики у виборчих справах.

Зазначимо, що виборчий закон приймався в умовах гострого політичного протистояння без публічного обговорення та врахування думки громадських експертів. Це не дало можливості виявити прогалини та недоліки виборчого законодавства та уникнути майбутніх проблем під час застосування його на практиці.

Усе це призвело до низки явищ, що спровокували порушення виборчих прав. Серед таких визначальних проблем у підсумковому звіті КВУ називаються: відсутність представництва окремих партій та кандидатів у складі комісій, зловживання адміністративним ресурсом, часті зміни у складі ОВК та ДВК, порушення при встановленні підсумків голосування в одномандатних виборчих округах.

Хоча, в цілому, базовий виборчий закон про вибори народних депутатів, що був прийнятий у 2011 році, дозволяв провести чесні і прозорі вибори, хоча і містив низку суттєвих недоліків. І як зазначається в фінальному звіті спостережницької місії ОБСЄ/БДІПЧ, закон міг би забезпечити міцні засади для проведення демократичних виборів, якщо б цей закон виконувався належним чином.¹¹

1.3. Під час утворення виборчих округів не дотримувалися міжнародні стандарти

Кодекс належної практики у виборчих справах передбачає, що створення меж виборчих округів відповідно до вимог одномандатної системи має бути неупередженим та враховувати думки комісії, більшість складу якої є незалежними членами, серед котрих бажано мати спеціаліста з географії, соціолога й урівноважену кількість представників партій і, за потреби, представників національних меншин із врахуванням чисельності населення, географічних критеріїв меж адміністративного поділу чи й, можливо, навіть історичні границі.¹²

Під час підготовки до виборів народних депутатів вищезазначені принципи не були враховані в повній мірі, що, на нашу думку, призвело в окремих випадках до такого типу передвиборних махінацій, як «джерримандерінг», тобто, коли внаслідок штучного «перекроювання» меж виборчих округів переваги отримує один з кандидатів.

При утворенні виборчих округів в Україні громадські спостерігачі фіксували подібні випадки неврахування адміністративних меж районів, міст обласного значення, поділ території сільських та селищних рад між різними одномандатними округами, неврахування місць компактного проживання національних меншин та інші випадки в більшості областей України (дивися таблицю 1) Так, в п'ятнадцяти з двадцяти семи регіонах країни не було дотримано принципу неперервності. **При цьому у 2012 році кількість регіонів, округи в яких утворювались з порушенням принципу неперервності їх меж, помітно зросла у порівнянні з 2002 роком.** Наприклад, якщо у 2002 році жоден з округів в межах Вінницької, Одеської, Харківської, Черкаської, Чернігівської областей та м. Києва не був поділений на декілька частин територією інших округів, то при утворенні округів у цих регіонах у 2012 році принцип неперервності меж округів дотримано не було.

¹¹ OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report1 Warsaw, 3 January 2013 — P. 1.

¹² Дивися п. 2.2. Кодексу належної практики у виборчих справах.

XV. ПРАВО ГРОМАДЯН НА ВІЛЬНІ ВИБОРИ ТА УЧАСТЬ У РЕФЕРЕНДУМАХ

*Таблиця 1
Дотримання принципу неперервності меж округів у 2002 та 2012 роках*

| Регіон | 2002 р. | 2012 р. | | 2002 р. | 2012 р. |
|---------------------------|---------|---------|-----------------------|---------|---------|
| Автономна Республіка Крим | - | - | Одеська область | + | - |
| Вінницька область | + | - | Полтавська область | + | + |
| Волинська область | + | + | Рівненська область | - | + |
| Дніпропетровська область | - | - | Сумська область | + | + |
| Донецька область | - | - | Тернопільська область | + | + |
| Житомирська область | + | + | Харківська область | + | - |
| Закарпатська область | - | - | Херсонська область | - | - |
| Запорізька область | + | + | Хмельницька область | + | + |
| Івано-Франківська область | + | + | Черкаська область | + | - |
| Київська область | - | - | Чернівецька область | - | + |
| Кіровоградська область | + | + | Чернігівська область | + | - |
| Луганська область | - | - | місто Київ | + | - |
| Львівська область | - | - | місто Севастополь | - | - |
| Миколаївська область | + | + | | | |

Примітки: «+» — принцип неперервності меж округів дотримано, «-» — принцип не дотримано. Сірим кольором виділено відмінності між регіонами.

Джерело: Підсумковий звіт ВГО КВУ за результатами спостереження за виборами народних депутатів України 2012 році.

Порівняно з 2002 роком збільшилась (з 8 до 23) кількість округів, які були поділені на декілька частин штучно, без будь-якого обґрунтування. Наведемо деякі приклади.

- Вінницька область

Територію виборчого округу № 12 було поділено на 4 частини, від'єднаних одна від одної територією виборчого округу № 11. Цей поділ має штучний характер, оскільки всі виборчі округи, утворені в межах області у 2001 році, мали неперервні межі.

- Донецька область

У 2001 році при утворенні округів в межах Донецької області на декілька частин штучно було поділено лише округ № 50, тоді як межі решти округів не були неперервними в силу особливостей адміністративно-територіального устрою області. У 2012 році кількість штучно поділених на декілька частин округів в межах цієї ж області збільшилась до 5 (округи №№ 50, 52, 53, 55, 56).

- Луганська область

У 2002 році лише один округ Луганської області ділився на декілька частин штучно (округ № 110), тоді як у 2012 році кількість таких округів збільшилась до 5 (округи №№ 107, 108, 110, 111, 112).

- Харківська область

У 2002 році не існувало штучних анклавів на території виборчих округів, утворених у Харківській області. У 2012 році такий анклав виник в результаті відокремлення декількох виборчих діляниць від основної частини виборчого округу № 172 (відповідні діляниці опинились на території виборчого округу № 170).

- Черкаська область

Округ № 195 був штучно поділений на декілька частин, хоча під час виборів 2002 року межі всіх утворених на території області округів були неперервними.

- Чернігівська область

Територія утвореного у 2012 р. Виборчого округу № 210 сформована з 2-х частин, роз'єднаних між собою територією Носівського району, включеного до виборчого округу № 209. Цей поділ є штучним. У 2002 році межі всіх утворених в області округів були неперервними.

- м. Київ

Утворений у 2012 р. округ № 221 штучно поділений на дві частини територією виборчого округу № 211. Водночас жоден з утворених у 2001 р. в Києві округів не був поділений на декілька частин.

1.3.1. Поділ території сільських та селищних рад між декількома округами

- Вінницька область

Територія Ільківської сільської ради (Вінницький район) поділена між двома округами — виборча діляниця № 050149 була віднесена до округу № 11, а діляниці №№ 050150 та 050151 — до округу № 12.

Територія Ксаверівської сільської ради Вінницького району була поділена між округами №№ 11 та 12, до яких відійшло по одній діляниці, утворених на території ради.

- Київська область

Село Руда Сквирського району було поділене між округами №№ 91 та 92, до яких було віднесено по одній діляниці, утвореній в межах села.

1.3.2. Неврахування місць компактного проживання національних меншин при утворенні виборчих округів

В окремих регіонах України частка представників національних меншин у загальній кількості виборців є досить значною. При цьому такі меншини проживають компактно, що дозволяє врахувати місця їхнього компактного проживання при ут-

воренні виборчих округів. Натомість, як свідчить інформація, надана регіональними відділеннями Комітету виборців України, інтереси національних меншин при утворенні одномандатних округів було враховано не в повній мірі.

- Чернівецька область

Частина Садгірського району Чернівців, який раніше входив до єдиного виборчого округу № 202 з центром у Чернівцях, а саме — виборчі дільниці № 730481 — 730486, відійшла до одномандатного виборчого округу № 203 з центром у місті Новоселиця. Це призвело до віднесення приблизно 9 000 україномовних виборців до округу, в якому чисельно переважає румуномовне населення. Крім того, до одномандатного округу № 203 відійшли частина сіл Сторожинецького району (Великий Кучурів, Кам'яна, Михальча, Снячів, Глибочок, Тисовець), більшість виборців яких є україномовними. З іншого боку, ряд румуномовних сіл Сторожинецького району, які раніше відносились до колишнього округу № 204, було включено до виборчого округу № 202, що призвело до віднесення приблизно 10 000 румуновних виборців до округу, в якому чисельно переважає україномовне населення. Таким чином, інтереси румуномовних виборців при утворенні округів у Чернівецькій області враховано не було.

- Закарпатська область

При утворенні одномандатних округів для організації та проведення виборів 2002 р. у Закарпатській області ЦВК було враховано місця компактного проживання національної меншини угорців. Результатом такого врахування стало утворення виборчого округу № 72, який включав частини Ужгородського, Берегівського, Виноградівського, Хустського та Тячівського районів. Натомість, у 2012 році місця компактного проживання угорської меншини було поділено між 5 округами (68, 69, 71, 72, 73), що суттєво звузило можливості представництва меншини у парламенті. Таким чином, при утворенні округів в межах Закарпатської області інтереси меншини угорців враховано не було.

Частково подібна «виборча геометрія» була зумовлена тим, що чинний Закон «Про вибори народних депутатів України» виключає можливість перевищення передбаченої ним граничної межі відхилення кількості виборців в окрузі від орієнтовної середньої кількості виборців в одномандатних округах (тоді як для проведення виборів 2002 року округи могли утворюватись з перевищенням граничної межі відхилення). При цьому не варто виключати і вплив політичних чинників на конфігурацію меж округів. Проілюструємо це твердження двома прикладами. Так, при утворенні виборчих округів № 182 та 183 (м. Херсон), менша частина території Дніпровського та Суворовського районів міста Херсона, яка складалася з територій кількох навколишніх сіл, в яких мешкають близько 20 тис. виборців, була передана з виборчого округу № 182 до виборчого округу № 183. На думку спостерігачів, це розділення суттєво збільшило шанси провладного кандидата, що планував балотуватися у виборчому окрузі № 182, перемогти потенційного не провладного кандидата. В підсумку цей не провладний кандидат відмовився від участі у виборах взагалі.

Розділення Чаплинського району Херсонської області, який є своєрідним центром «червоного пояса» на півдні України, між двома сусідніми округами (185 та 186) різко зменшило шанси мажоритарних кандидатів від КПУ в цих округах. Комуністи в результаті не змогли виграти ні в одному, ні в другому округах, хоча КПУ за партійними списками у 186 окрузі зайняло перше місце.¹³

Таким чином, на рівні створення виборчих округів спостерігалось викривлення виборчих стандартів, що призвело до маніпуляцій та порушень виборчих прав.

1.4. Деякі рішення ЦВК призвели до порушень принципу рівних виборчих прав

Національні та міжнародні спостерігачі відзначають, що ЦВК здійснила технічну підготовку виборів із дотриманням норм та часових рамок, що визначені законодавством. ЦВК створила та забезпечила функціонування веб-сайту для трансляції ходу голосування на виборчих дільницях, регулярно розміщувала інформацію щодо загального інформаційного забезпечення виборів на власному веб-сайті, забезпечила належний доступ користувачів мережі Інтернет до оперативної інформації ОВК про результати голосування в округах та на дільницях.

При цьому, деякі Постанови ЦВК, на нашу думку, привели у підсумку до порушень принципу рівних виборчих прав.

Це, по-перше, встановлення такого порядку жеребкування щодо кандидатур до складу окружних виборчих комісій (далі — ОВК) та дільничних виборчих комісій (далі — ДВК) (постанови ЦВК №№ 69 та 895), які призвели до різкого дисбалансу в складі комісій на користь маловідомих партій, які в більшості своїй не брали участь у широкій виборчій кампанії.

По-друге, рішення ЦВК щодо забезпечення голосування виборців за місцем перебування без зміни їхньої виборчої адреси лише в межах виборчого округу (постанова № 893), хоча і стало запобіжником масових «міграцій» виборців у день голосування, але обмежило права виборців на участь у голосуванні та вступило у протиріччя із Законом «Про Державний реєстр виборців».

На нашу думку, в ситуації, коли з'явилися факти зловживань навколо організації так званої міграції виборців для організованого голосування на користь окремих кандидатів, ЦВК повинна була ініціювати перевірку цих фактів правоохоронними органами, а не вводити обмеження виборчих прав громадян.

По-третє, відмова ЦВК від встановлення підсумків голосування в п'яти «проблемних» одномандатних виборчих округах. Нагадаємо, що за Законом «Про вибори народних депутатів України» ЦВК зобов'язана встановити результати виборів і може призначити повторні вибори лише у прямо визначених випадках, до яких не віднесено неможливість встановити результати виборів в одномандатному або загальнодержавному виборчому окрузі.

По-четверте, ЦВК обмежилася реакцією на грубі порушення виборчого законодавства лише в п'яти округах, не взявши до уваги багато інших округів, де при підрахун-

¹³ Дивися статтю «Аналіз: округи на Херсонщині поділені на користь Партії Регіонів» <http://politics.kherson.ua/publikacii/2012-06-16-11-09-17/9106-2012-05-01-19-22-54.html>

ку голосів та встановленні підсумків голосування відбувались суттєві порушення, а відмінності у кількостях голосів між двома кандидатами, які отримали найбільше голосів виборців, були невеликими. Наприклад, не було взято до уваги ситуацію у Новокаховському виборчому окрузі № 184, де різниця голосів між переможцем від Партії регіонів Миколою Дмитруком та самовисуванцем Іваном Вінником склала усього 22 голоси. При цьому були зафіксовані протоколи одних і тих же дільничних виборчих комісій про підрахунок голосів із мокрими печатками, але з різними відомостями про голосування.¹⁴

Як результат, діяльність ЦВК по забезпеченню законності виборчого процесу викликала критичні зауваження з боку спостерігачів. Процитуємо висновки міжнародних спостерігачів: «Незважаючи на те, що ЦВК є головним державним органом, який відповідає за забезпечення уніфікованого застосування виборчого законодавства, на практиці вона не здійснювала достатніх кроків щодо врегулювання найважливіших аспектів виборчого процесу. Особливо це стосувалося таких аспектів, як забезпечення прозорості під час встановлення підсумків голосування, дотримання правил здійснення передвиборчої кампанії, попередження непрямого підкупу виборців, реагування на порушення у сфері ЗМІ та забезпечення ефективного задоволення звернень скаржників».¹⁵

1.5. Засудження опозиційних лідерів — не добросчесне усунення політичних опонентів від участі у виборах

Широко відоме та скандальне ув'язнення лідерів опозиції Ю. Тимошенко та Ю. Луценка із грубим порушенням норм справедливого судочинства та, як наслідок, їхнє виключення з участі у виборчому процесі ставить під сумнів демократичність виборів.

1.6. Реєстрація «двійників», тобто однофамільців відомих політиків як виборча маніпуляція

У багатьох одномандатних виборчих округах кандидатами у депутати було висунуто осіб з однаковими прізвищами, а то й іменами чи по-батькові. Це створило передумови для введення виборців в оману у день голосування з метою зменшення шансів на перемогу популярного кандидата за рахунок голосування виборців за його «двійника» — «технічного» кандидата. За підрахунками спостерігачів «Опори», виявлено 31 виборчий округ, в яких балотуються «двійники». Технологія застосована проти 44 кандидатів.

Найбільше кандидатів однофамільців (по троє) зареєстровано у 4 одномандатних виборчих округах: № 80 — три Волкови, № 98 — три Бойки, № 122 — три Козаки, № 225 — три Пархоменка. В ряді округів зареєстровано по кілька пар однофамільців. Так, на Київщині у 92 виборчому окрузі є по два Гудзенки, Світовенки

¹⁴ Дивися статтю «Іван Вінник: у мене таке відчуття, що держава Україна мене зрадила» <http://politics.kherson.ua/publikacii/2012-06-16-11-09-17/9673-2012-11-13-12-08-48.html>

¹⁵ Спільна Заява щодо попередніх результатів та висновків Бюро з демократичних інституцій та прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДІПЛ), Парламентської асамблеї ОБСЄ (ПА ОБСЄ), Парламентської асамблеї Ради Європи (ПАРЄ), Європейського парламенту (ЄП) та Парламентської асамблеї НАТО (ПА НАТО) від 29 жовтня 2012 р.

та Титаренки, у 91 виборчому окрузі — по два Бойки та Поплавських, а у 98 окрузі — два Міщенко та два Поліщука. Також «багаті» на однофамільців виборчі округи Луганської області: № 104 (2 Василенка, 2 Шаповалова, 2 Гончарова), № 108 (2 Мошенських, 2 Тернікови), № 109 (2 Макарови, 2 Медяники). У окрузі № 160, що на Сумщині, зареєстровано по два кандидати з прізвищами Білоус та Нога, а в 191 окрузі Хмельницької області — по два кандидати Шпаки та Бондари.¹⁶

Представники «Опори» зазначають, що ця «технологія неконкурентної боротьби» застосована в рамках правового поля, тому ЦВК зобов'язана була зареєструвати усіх «двійників», які подали повний пакет необхідних документів та усі достовірні відомості.

За інформацією КВУ, частина «двійників» відмовилась від балотування ще до проведення голосування у парламентських виборах 2012 року.

Утворення та діяльність виборчих комісій залишається проблемним місцем українських виборів. Цього разу проблеми були закладені на рівні законодавства та спрацювали «системно».

Монопольний вплив на виборчі комісії отримали, в більшості своїй, представники влади.

Як вже згадувалося вище, ЦВК затвердило такий порядок жеребкування під час формування ОВК (№ 69 від 19 квітня 2012 року), який спочатку привів до того, що маловідомі партії, які навіть не мали своїх структур в багатьох областях, отримали своє представництво в більшості ОВК країни¹⁷. Відповідно, впливові партії, які брали реальну участь у виборах, наприклад, УДАР та ВО «Свобода», залишились без своїх представників в ОВК.

Дуже наглядно ситуацію із непропорційним представленням в окружних виборчих комісіях можна побачити на діаграмі, що була підготовлена представниками «Опори» (Дивися таблицю 2).

На цьому етапі до ОВК потрапили багато випадкових людей, які не мали жодного досвіду, або навіть ті, хто мешкав в зовсім інших регіонах. У деяких випадках особи, які потрапили до складу ОВК, про це вперше чули, що спричинило проблеми на першому етапі роботи комісій. Наведемо деякі випадки.

¹⁶ Дивися: «Політична географія «двійників» — 24 серпня 2012 — сайт «Опори» <http://oporaua.org/news/2104-politychna-geografija-qdvijnykivq>

¹⁷ Представництво в ОВК отримали:

Християнсько-демократична партія України (висунула лише 3 кандидатів в одномандатних округах; за результатами жеребкування отримала представництво у 219 ОВК);

ВПО «Єдина Родина» (висунуло 1 кандидата в одномандатному окрузі і отримала представництво у 212 ОВК);

«Єдиний Центр» (висунув 9 кандидатів в одномандатних округах і отримав представництво у 43 ОВК);

«Союз анархістів України» (висунув 2 кандидатів і отримав представництво у 220 ОВК);

«Русь Єдина» і «Братство» (висунули відповідно 3 і 1 кандидата, отримавши представництво у 225 ОВК кожна);

Народна екологічна партія (при 1 кандидаті в одномандатному окрузі була представлена у складі 32 ОВК);

«Руська єдність» (висунула 5 кандидатів в округах і отримала представництво у складі 221 ОВК);

«Молодь до влади» (при 1 кандидаті була представлена в усіх 225 ОВК).

Таблиця 2

Співвідношення кількості висунутих кандидатів у народні депутати та членів ОВК від партій, що отримали квоту на місця в ОВК

| | Партії, що отримали місця в ОВК | Кількість кандидатів від партій | | Кількість членів ОВК від партій |
|----|---|------------------------------------|------------|------------------------------------|
| | | В одноман- датних округах | По спискам | |
| 1 | Молодь до влади | 1 | 0 | 225 |
| 2 | Русь Єдина | 3 | 0 | 225 |
| 3 | Народно-трудоий союз України | 3 | 17 | 225 |
| 4 | Братство | 1 | 0 | 225 |
| 5 | Зелена планета | 18 | 225 | 225 |
| 6 | Руський блок | 10 | 34 | 223 |
| 7 | Україна вперед! | 109 | 149 | 223 |
| 8 | Руська єдність | 5 | 0 | 221 |
| 9 | Союз анархістів України | 2 | 0 | 220 |
| 10 | Ліберальна партія України | 9 | 55 | 219 |
| 11 | Християнсько-демократична пар- тія України | 3 | 0 | 219 |
| 12 | Єдина Родина | 1 | 0 | 212 |
| 13 | Українська народна партія | 37 | 0 | 178 |
| 14 | Єдиний центр | 9 | 0 | 43 |
| 15 | Народно-екологічна партія | 1 | 0 | 32 |
| 16 | Громадянська солідарність | 4 | 0 | 5 |
| 17 | Солідарність жінок України | 11 | 0 | 4 |
| 18 | Народний Рух України | 2 | 0 | 1 |
| 19 | Сам за себе | 1 | 0 | 1 |

Джерело: сайт Громадянської мережі «Опора»
<http://opora.ua.org/vybory/parlamentelections>

- Львівська область

В ОВК виборчого округу № 121 три члени ОВК постійно проживали в Автономній Республіці Крим і Києві та не відповідали на телефонні дзвінки. Подібна ситуація мала місце і у виборчому окрузі № 123.

- Луганська область, м. Северодонецьк

ОВК № 106 не змогла зібратися з першого разу. Причина — відсутність кворуму. Другий раз комісії вдалося зібратися з мінімальним кворумом — 10 осіб. Як з'ясувалося, троє членів ОВК — жителі Автономної Республіки Крим: заступник голови ОВК — безробітний Ігор Красильников (партія «Братство»); член комісії — непрацююча Катерина Дзикович (партія «Руський блок») та її колега підприємець Марина Проніна (партія «Русь Єдина»). Ще два члени ОВК — жителі Київської області: це — Юлія Вяхірева (партія

«Єдина Родина») і Євгеній Чередниченко («Союз анархістів України»); один — Олексій Поступальський (партія «Руська Єдність») є жителем Хмельницької області.

- Херсонська область

Під загрозою зриву опинилася робота відразу двох ОВК. На засідання комісій не з'явилися два новообрані голови — голова Суворовської ОВК № 182, 75-річний представник «Руського блоку» Сергій Грушин з Сімферополю та голова Цюрупинської ОВК № 186, 20-річна представниця «Єдиної Родини» Тетяна Євсович. Номерів телефонів та контактних відомостей новообраних голів у членів окружкомів не було, тому вони змушені були самоорганізуватися та самостійно готувати проведення перших засідань у встановлений законодавством термін.

- Черкаська область

У виборчому окрузі № 194 головою ОВК була призначена 21-річна Ірина Смешева від партії «Союз анархістів України», яка не прибула на перше засідання комісії. Після позову опозиції до Черкаського адміністративного суду щодо бездіяльності голови ОВК № 194 з'ясувалося, що Ірина Семешева не має жодного стосунку до Політичної партії «Союз анархістів України», по квоті якої отримала посаду. Більше того, вона заявила, що не писала заяви на згоду стати членом ОВК. Єдине, що І. Семешева визнала, це те, що вона писала заяву, щоб стати спостерігачем від Партії «Об'єднані ліві і селяни».

На другому етапі відбулася серія замінів в окружній виборчій комісії. ЦВК протягом серпня — листопада 2012 року було прийнято десятки рішень про внесення змін до складу ОВК¹⁸, в результаті яких первинний склад більшості ОВК до дня голосування змінився більш як на 50%. При цьому внесення змін до складу ОВК продовжувалось у переддень голосування і після проведення. Часті зміни складу ОВК негативно вплинули на організацію виборчого процесу загалом та значною мірою нівелювали зусилля ЦВК з проведення навчання членів ОВК з виборчих питань.

Як наслідок цих замінінів, більшість ОВК стали фактично підконтрольними Партії регіонів.

1.7. Наведемо кілька прикладів із звітів регіональних відділень КВУ

- Автономна Республіка Крим

Секретар ОВК № 3 представляв партію «Братство» і одночасно був депутатом міськради від Партії регіонів. Заступник голови ОВК № 5 був висунутий «Союзом анархістів України», хоча на минулих парламентських виборах представляв в окружкомі Партію регіонів. Голова ОВК округу № 4 від «Народно-трудового союзу України» до свого призначення входила до складу міської організації Партії регіонів.

- Донецька область

В ОВК виборчого округу № 57, 10 із 18 членів працювали у ПАТ «Маріупольський металургійний комбінат імені Ілліча» (ці особи були запропоновані до включення

¹⁸ Див., зокрема, постанови ЦВК №№ 645, 693, 709, 737, 766, 780, 794, 817, 831, 844, 856, 876, 890, 918, 936, 949, 970, 991, 1002, 1029, 1043, 1073, 1098, 1119, 1120, 1121, 1144, 1166, 1185, 1205, 1224, 1253, 1280, 1301, 1322, 1344, 1369, 1394, 1461, 1550, 1649, 1685, 1714, 1754, 1786, 1826, 1853, 1874, 1892.

до складу ОВК від фракцій Партії регіонів та Народної партії, Руського блоку, Союзу анархістів України, Ліберальної партії України, партій «Єдина родина», «Братство», «Руська єдність», Українська партія «Зелена планета», «Русь єдина»). Голова, заступник голови, секретар комісії також були співробітниками цього підприємства.

- Одеська область

На засіданнях ОВК округу № 135 лунали публічні заяви про те, що з 18 членів комісії 16 представляли Партію регіонів. У будь-якому разі, шестеро членів комісії (у тому числі весь її керівний склад) були працівниками Одеської юридичної академії, президентом якої був кандидат у депутати від цього округу Сергій Ківалов.

- Херсонська область

Після змін у складах ОВК більшість та повний контроль над усіма окружними виборчими комісіями отримала Партія Регіонів. 56 членів ОВК з 90 були або представниками Партії Регіонів, або пов'язані з цією партією попереднім досвідом роботи. Всі вони були висунуті від одинадцяти партій¹⁹. Так, голова Суворовської виборчої комісії № 182 Андрій Мурашкін був висунутий від «Руського блоку». Одночасно він є членом Херсонської ТВК від Партії Регіонів. Заступник голови ОВК № 183 Таїсія Крейза, яку на цих виборах висунула політична партія «Молодь до влади», у 2010 р. була головою ОВК від кандидата у Президенти Віктора Януковича. Секретар цієї комісії Антоніна Кірова, яку висунула фракція Народної партії, одночасно є членом Херсонської обласної ТВК від Партії Регіонів.

Головою ОВК № 184 став представник Ліберальної партії України М. С. Григорець, який перед тим був членом цієї ж ОВК, але від Партії Регіонів.

Секретар ОВК № 185 Олена Полігешко від «Руського блоку» одночасно є членом Каховської ТВК від Партії Регіонів.

- Чернівецька область

Зв'язок з Партією регіонів мали 7 членів ОВК виборчого округу № 20. Як і в інших ОВК, формально їх кандидатури вносились не Партією регіонів, а іншими партіями — вже згаданими вище «Братством», «Руською єдністю», «Руссю єдиною», «Союзом анархістів України», «Народно-трудовим союзом України» тощо.

Треба відзначити, що за оцінками спостерігачів КВУ, діяльність ряду ОВК контролювала не лише Партія регіонів, але й інші політичні сили, а також кандидати в одномандатних округах.

1.8. Аналогічна ситуація склалася і під час формування дільничних виборчих комісій

13 вересня 2012 року, незадовго до проведення жеребкувань, ЦВК кардинально переглянула процедуру проведення жеребкувань і постановою № 895 запровадила той самий механізм жеребкування, який застосовувався для формування ОВК.

¹⁹ Крім власне Партії Регіонів, вони висувалися від Руського Блоку, Народно-трудового союзу, Ліберальної партії України, Союзу Анархістів України, Єдиної Родини, Братства, Русі Єдиної, Народної Партії, Руської Єдності, Зеленої планети

Процес жеребкування відбувався з чисельними порушеннями. Як зазначали спостерігачі «Опори» в одному із своїх звітів, «процес формування ДВК відбувся в незрозумілий для більшості суб'єктів виборчого процесу спосіб, непрозоро та без належного контролю. Значна частина членів окружних виборчих комісій, які проводили жеребкування, не дотримувались встановленої послідовності дій. Зміни ЦВК порядку жеребкування, що були прийняті за 5 днів до реалізації процедури, негативно вплинули на процес в цілому та перенесли негативні практики разового жеребкування, що застосовувались для ОВК, на ДВК».²⁰

Одним з результатів подібного формування ДВК, коли до його складу потрапили часто випадкові люди, стала масова заміна членів ДВК відразу після їхнього призначення на посади в комісіях. В окремих округах склад ДВК змінився на 70–80%. При цьому фактичний контроль над роботою багатьох ДВК (за поодинокими винятками) отримала Партія регіонів.

Таким чином, на рівні формування окружних та дільничних виборчих комісій були зафіксовані маніпуляції з так званими технічними партіями, що призвели до диспропорційного представлення в комісіях з боку однієї політичної сили, а саме — Партії Регіонів. Подібні маніпуляції були зафіксовані в усіх регіонах країни, і ми можемо говорити про системні дії з метою отримати контроль над виборчими комісіями.

1.9. Списки виборців були кращими, ніж на минулих виборах

На етапі складання та уточнення списків виборців громадські спостерігачі виявили низку проблем: включення т. зв. «мертвих душ», наявність «двійників», відсутність у списках виборців громадян, які мають право голосу і голосували на відповідних дільницях на попередніх виборах, віднесення до дільниць знесених будинків та будинків, будівництво яких завершено не було, ресторанів, торговельних центрів тощо. Але подібних повідомлень у порівнянні з минулими виборами було на порядок менше.

За оцінками «Опори», не було жодних проблем зі списком виборців у 55% виборчих дільниць, у 42% — не змогли себе знайти від 1 до 50 осіб в межах однієї дільниці, в 3% — від 50 до 100 виборців.²¹

1.10. Основні види порушень, що були зафіксовані на виборах

Цьогорічна кампанія спостереження за виборами відрізнялася від минулих тим, що в країні було реалізовано кілька масштабних громадських ініціатив по залученню виборців до фіксації порушень виборчих стандартів та виборчих прав.

В першу чергу, це створення на сайті «Майдан» активістами ВГО «Альянс Майдан» інтерактивної Мапи порушень.²² Хоча, як зазначали самі представники цієї команди,

²⁰ Дивися Звіт № 6 громадянської мережі «Опора» <http://oporaua.org/news/2710-shostyj-zvit-za-rezultatamy-zagalnonacionalnogo-sposterezhenja-parlamentski-vybory-2012-veresen>

²¹ Дивися Заяву ГМ «Опора» від 30 жовтня 2012 р. <http://oporaua.org/news/3372-zajava-gromadjanskoji-merezhi-opora-shchodo-provedennja-vyboriv-narodnyh-deputativ-ukrajiny-28-zhovtnja-2012-roku>

²² «Дізнався про порушення,-- розкажи про нього всім!». Інтерактивний інтернет-хаб документальної інформації, створеної шляхом краудсорсінгу, про факти порушень на виборах народних депутатів України 2012. ВГО «Альянс Майдан»/

«наша інтерактивна карта не містить і не може містити всіх порушень. Вона може лише наблизитися до реальної картини. І ступінь цього наближення певною мірою відображає ступінь розвитку громадянського суспільства: готовність відкрито говорити про примус, здатність подолати власні страхи, спроможність грамотно збирати документальні докази і апелювати до закону, яким би він не був.»²³ Але подібна ініціатива вражає кількістю підтверджених фактів порушень, які фіксувалися активістами громадських організацій.²⁴ До цього часу в Україні ще не було такого відкритого, прозорого та наглядного рівня фіксації порушень. За весь час моніторингу порушень було надано 7062 повідомлення, з яких на Mapі було виставлено 1632 скарги²⁵. Зазвичай у звіти моніторингових організацій попадають лише найбільш типові порушення, що фіксуються спостерігачами. І хоча зафіксовані факти на Mapі порушень сайту «Майдан» (дивися таблицю 2) не можуть репрезентативно відображати порушення виборчих прав громадян, але вони передають головні тенденції цьогорічної виборчої кампанії, які збігаються із звітами офіційних громадських спостерігачів.

*Таблиця 3
Виборчі порушення, які були зафіксовані на інтерактивній карті
порушень сайту «Майдан»*

| Види порушень, що виділив сайт «Майдан» | Кількість |
|--|------------------|
| Порушення порядку агітації | 878 |
| Адмінресурс | 469 |
| Підкуп виборців | 401 |
| Обман | 286 |
| Порушення в роботі виборчків | 199 |
| Порушення в день голосування | 194 |
| Порушення принципу рівності | 187 |
| Порушення порядку фінансування | 165 |
| Перешкоджання здійсненню агітації | 113 |
| Насильство | 86 |
| Після голосування | 98 |
| Порушення порядку інформаційного забезпечення | 56 |
| Примус | 55 |
| Порушення прав ЗМІ | 41 |
| Порушення при складанні списків | 26 |
| Обмеження в оскарженні | 4 |
| Комунікація з владою | 53 |

Джерело: сайт «Майдан»

²³ <http://maidanua.org/2012/09/40-dniv-do-vyboriv-chesni-zmahannya-chy-boji-bez-pravyl/>

²⁴ Обов'язкова умова, як говорять організатори, всі порушення підтверджуються фото, відео чи офіційними документами.

²⁵ Дивися: <http://maidan.org.ua/vybory2012>

Отримані відомості дозволили представникам ВГО «Альянс Майдану» аргументовано говорити про систематичні порушення виборчих прав, які здійснювалися представниками влади. Як зазначив кандидат юридичних наук Олександр Северин: «На цій стадії виборчого процесу ми вже маємо достатньо приводів казати про серйозні перешкоди у створенні умов для формування вільного вибору, це передовсім:

1. Адмінресурс, тобто порушення встановлених законом засад і принципів рівного, неупередженого ставлення суб'єктів владних повноважень до кандидатів і партій: надання преференцій або пряма підтримка одних і дискримінація інших.

2. Пов'язаний з адмінресурсом обман — масове введення виборця в оману, коли результати виконання владою встановлених законом повноважень за бюджетний кошт видається за наслідок діяльності кандидата чи партії. Це не відповідає положенням Закону України «Про вибори народних депутатів України» щодо створення виборцям умов для вільного формування волі, щодо заборони обману, щодо забезпечення виборців «об'єктивною, неупередженою інформацією».

3. Непрямий підкуп виборців — на порушення п. 13 ст. 74 Закону «Про вибори...» безкоштовне чи пільгове надання виборцям певних благ з метою спонукання голосувати за певного кандидата чи партію.

На сьогодні найбільшим порушником є той, на кому лежить найбільша відповідальність — сама держава, яка за ст. 3 Конституції «відповідає за свою діяльність» і яка при тому:

а) не забезпечила стабільності, прозорості, однозначності виборчого законодавства, тобто не дотримала принцип правової визначеності,

б) не забезпечила формування виборчкомів у бездоганно прозорий та легітимний спосіб,

в) не забезпечила захист громадян від маніпуляцій і позаправового примусу, котрий стає, поряд з корупцією, величезною загрозою суспільству.»²⁶

Висновки представників громадських організацій, які реалізували таку блискучу ініціативу, повністю підтверджуються національними спостерігачами. Так, КВУ та «Опора» виділяють наступні негативні тенденції:

1.11. Перешкоджання здійсненню передвиборної агітації та участі у виборах

Випадки перешкоджання здійсненню агітації як до, так і після початку виборчого процесу, носили масовий характер. Кількість таких випадків помітно зростала з наближенням дня голосування. Головні види порушень із боку влади: перешкоджання проведенню агітаційних заходів, звуження можливостей доступу партій і кандидатів до розміщення матеріалів передвиборної агітації у ЗМІ та на носіях зовнішньої реклами тощо.

²⁶ 40 днів до виборів: чесні змагання, чи бої без правил? <http://maidanua.org/2012/09/40-dniv-do-vyboriv-chesni-zmahannya-chy-boji-bez-pravyi/> дивися також Систематичні порушення Закону про вибори. 2 дні до голосування <http://maidanua.org/2012/10/systematichni-porushennya-zakonu-pro-vybory-2-dni-do-holosuvannya/>

1.11.1. Приклади перешкоджання здійсненню передвиборної агітації

- Автономна Республіка Крим

У жовтні (м. Євпаторія, виборчий округ № 4) працівники МВС блокували підвіз концертної техніки на агітаційний захід кандидата у депутати М. Котляревського. 19 жовтня 2012 року суд визнав стадіон, на якому планувалось провести агітаційний захід, аварійно-небезпечним та заборонив проведення заходу.

Кримський республіканський комітет КПУ заявив, що 21 жовтня у Краснопекопську на активістів КПУ було здійснено напад молодими людьми, які представились представниками Партії регіонів. Міліція, в свою чергу, не вжила жодних заходів для затримки порушників.

Кандидат у депутати в одномандатному виборчому окрузі № 5 І. Сагайдак заявляв про навмисне перешкоджання його передвиборній агітації з боку місцевої влади м. Керч. За його словами, рекламна фірма, з якою у нього був укладений договір про розміщення зовнішньої реклами, прибрала біг-борди кандидата, мотивуючи це отриманням вказівки виконкому міської ради.

- Вінницька область

У жовтні, за інформацією кандидата в депутати у виборчому окрузі № 16 О. Лантуха на 4 жовтня з 20-ї години до 20:20 було заплановано трансляцію його телевізійної передвиборної агітаційної програми за державні кошти на каналі Вінницької обласної державної телерадіокомпанії ВДТ-6. Проте за півгодини до початку ефіру було вимкнено ретранслятор кабельного телебачення обласної державної телерадіокомпанії в місті Могилів-Подільський, і сигнал з'явився лише перед завершенням трансляції програми.

- Донецька область

У вересні керівник Макіївського міського комітету КПУ В. Руднева заявила про необґрунтоване скасування зустрічі лідера партії Петра Симоненка із студентами Макіївського економіко-гуманітарного інституту. За дві години до зустрічі ректор інституту її скасував, пославшись на рекомендацію із міського відділу освіти.

- Запорізька область

У серпні партія «УДАР» заявляла, що влада вплинула на рішення операторів зовнішньої реклами не розміщувати два рекламних плаката з нагоди відвідування Запоріжжя керівником партії Віталієм Кличком.

Аналогічний випадок зафіксовано й у виборчому окрузі № 74. Як заявив кандидат у народні депутати у виборчому окрузі № 74 Петро Сабашук, посадовець Запорізького муніципального інвестиційного агентства, до компетенції якого віднесено питання, пов'язані із встановленням носіїв зовнішньої реклами, заборонив розміщувати зовнішню рекламу П. Сабашука.

- Київська область

У вересні у Київському обласному виборчому штабі партії «УДАР» заявляли про те, що у Броварах працівники правоохоронних органів незаконно демонтували два

агітаційних намети партії та вилучили усі інформаційні матеріали, які в них поширювалися.

У місті Вишгород, яке є центром виборчого округу № 96, було зрізано три біг-борди кандидата від «УДАР» Дмитра Крейніна. Згодом на місці пошкоджених рекламних носіїв з'явилися нові агітаційні щити Партії регіонів.

Кандидат у депутати від ВО «Батьківщина» Олег Кищук потерпає від залякування та погроз з боку невідомих осіб по мобільному телефону та в усній формі з боку чиновників районної державної адміністрації. Зі слів самого кандидата, в селищі Княжичі Броварського району, де він проживає, була здійснена спроба підпалу його будинку з використанням легкозаймистої суміші.

11 вересня, у центрі міста Бровари Київської області, міліція «знесла» агітаційний намет ВО «Батьківщина». Пізніше стало відомо, що вкрадена агітаційна продукція знаходиться у відділі по благоустрою міськвиконкому м. Бровари.

У Броварському районі (с. Світильня) сільський голова заборонив будь-яку агітацію за усі партії, окрім Партії регіонів, а також усно розпорядився виймати з поштових скриньок всі агітаційні матеріали, окрім продукції провладних партій і кандидатів.

- Миколаївська область

Кандидат у депутати у виборчому окрузі № 128 С. Ісаков 9 серпня в ході прес-конференції заявив про тиск з боку керівництва обласної державної адміністрації (Круглова М. П.) через депутата Миколаївської міської ради О. Омельчука від Партії Регіонів (курує зовнішню рекламу в м. Миколаїв) на власників рекламних носіїв з вимогою відмовитись від договорів про розміщення виборчої агітації С. Ісакова.

- Херсонська область

У жовтні, за інформацією кандидата в народні депутати від партії СПАС у виборчому окрузі № 185 Е. Коваленка, Каховський міський голова О. Карасевич та начальник райвідділу міліції 18 жовтня 2012 року перешкоджали здійсненню агітації за Е. Коваленка. Зокрема, агітатори роздавали та розклеювали в Каховці листівки кандидата, а міський голова почав робити їм зауваження у різкій і грубій формі, які агітатори проігнорували. Після цього був викликаний наряд міліції, який затримав одного з агітаторів.

- Хмельницька область

У серпні в Шепетівці, напередодні свого мітингу представники ВО «Батьківщина» звернулися до двох комунальних установ щодо проведення зустрічі в приміщенні, проте їм було усно відмовлено, а перед проведенням самого мітингу двірникам було дано вказівку зірвати усі розклеєні по місту листівки про мітинг та вилучити з поштових скриньок запрошення.

- Чернівецька область

У серпні міська рада м. Сторожинець (ВО № 202) звернулася з позовом до суду щодо заборони проведення 23-24 серпня опозиційними партіями святкових акцій та зустрічей з кандидатами у народні депутати від об'єднаної опозиції на централь-

ній площі міста. Керівництво міськради мотивувало це тим, що у цей час на площі будуть встановлені атракціони.

- м. Севастополь

У вересні тиск здійснювався на Д. Беліка, кандидата у депутати від партії «Руський блок» в одномандатному виборчому окрузі № 224. 3 вересня представники Гагарінської районної адміністрації, дільничний міліціонер і керівництво «Жилсервісу» № 23 протягом 1,5 годин намагалися проникнути в квартиру голови ЖБК № 99, з яким у Дмитра Беліка був укладений офіційний договір на оренду рекламної конструкції на стіні будинку за адресою ПОР, 22, з вимогою прибрати рекламні матеріали. 10 вересня працівниками прокуратури і МВС були зламані двері і здійснена спроба провести обшук в квартирі, що належить Д. Беліку. Час обшуку збігався з виступом Д. Беліка в Севастопольській міській раді. 19 вересня вночі на 14 біл-бордах була знищена агітація Д. Беліка. Також, за словами кандидата, представників деяких рекламних компаній, які є власниками біл-бордів, викликали до міської ради з вимогою розірвати договори з Д. Беліком під загрозою непродовження ліцензії чи фізичного знищення носіїв.

1.12. Тиск на кандидатів

Хоча випадки політично вмотивованого тиску на кандидатів в ході виборчої кампанії не носили системного характеру, однак вони фіксувались у багатьох регіонах і полягали в основному у перешкоджанні агітаційній діяльності чи **тиску на бізнес**, пов'язаний з кандидатами у депутати.

- Миколаївська область

Виборчий округ № 132. Протягом жовтня здійснювався тиск на ТОВ «Агрофірма Корнацьких», яке належало кандидатові в народні депутати від об'єднаної опозиції А. Корнацькому. У результаті тиску кандидат був змушений виїхати за межі території України.

- Херсонська область

Виборчий округ № 186. 18 жовтня 2012 року правоохоронними органами був проведений обшук в приміщеннях ринку та в будинку кандидата у народні депутати Ф. Негоя.

- Київська область

Протягом жовтня податкові органи проводили перевірки діяльності агрофірми кандидата у народні депутати в одномандатному виборчому окрузі № 92 В. Гудзенка — конкурента провладного кандидата у депутати С. Кашуби.

У Білоцерківському окрузі протягом вересня такий тиск чинився відразу на двох рейтингових кандидатів — Людмилу Дригало (кандидата від Народної партії) та єдиного кандидата від ВО «Свобода» та Об'єднаної опозиції Олександра Марченка. Тиск полягав у проведенні перевірок контролюючими органами (податкової служ-

би, пожежників, управління охорони праці, санепідемстанції та інших) діяльності підприємницьких структур, що контролювались кандидатами. У Людмили Дригало перевірялась фабрика м'ясних напівфабрикатів, а у Олександра Марченка — гранітний кар'єр.

- Запорізька область

1 серпня податкова міліція порушила кримінальну справу щодо кандидата-самовисуванця Петра Сабашука (виборчий округ № 74). Хоча прокуратура вимагала обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, суд обрав запобіжним заходом внесення грошової застави у розмірі 17 000 грн. Все майно П. Сабашука було заарештовано. Після того, як Сабашук не припинив участі у виборчій кампанії, у вересні прокуратура зажадала зміни запобіжного заходу і внесення кандидатом застави у розмірі 4 млн. грн.

Використання державних ресурсів для проведення агітації, піар на державних програмах, участь державних службовців у передвиборчій агітації у робочий час.

Виборча кампанія 2012 року характеризувалась безпрецедентним (принаймні з 2006 року) рівнем залучення державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в агітаційну діяльність. Факти про це фіксувалися по всій країні у надвеликій кількості.

- Запорізька область

Протягом вересня на зустрічах кандидатів в народні депутати від Партії регіонів з виборцями постійно були присутні керівники районних адміністрацій та керівники відповідних управлінь адміністрацій. Наприклад, Комітетом виборців України було зафіксовано факт агітації голови Бердянської РДА Чепурного за кандидата у депутати Валерія Баранова під час відкриття дитячого майданчика в одному з сіл району.

- Житомирська область

У вересні начальник управління культури та туризму Житомирської обласної державної адміністрації Юрій Градовський, який є солістом гурту «Древляни», в робочий час виступав з концертами на підтримку кандидата в народні депутати в одномандатному виборчому окрузі № 67 самовисуванця Віктора Развадовського.

- Чернівецька область

1 вересня секретар міської ради Новодністровська Микола Лутчак під час виступу на святі першого дзвоника в місцевій гімназії відкрито агітував за кандидата Артема Семенюка (висунутий Партією регіонів у виборчому окрузі № 204).

16 вересня 2012 року співробітники особового складу державного органу Державної пожежної частини № 8 (м. Сокиряни) ТУ МНС України в Чернівецькій області замість того, щоб безпосередньо виконувати свої обов'язки, із використанням засобів спеціальної техніки здійснювали наклеювання політичної реклами кандидата в на-

родні депутати України Артема Семенюка (Партія регіонів, виборчий округ № 204) на білборд із написом «Відродити і розвивати. Семенюк Артем».

- Тернопільська область

В одномандатному виборчому окрузі № 66 кандидатом у депутати шляхом самовисування було висунуто дружину голови обласної державної адміністрації Н. Хоптян, по селах та містечках області у вересні організовувались так звані «зустрічі з активом органів місцевого самоврядування», на яких у робочий час керівництво районних державних адміністрацій активно закликала голосувати за Н. Хоптян.

- Донецька область

До участі у здійсненні агітації на користь партій та кандидатів залучались не лише службовці місцевих органів влади, але і керівники центральних органів виконавчої влади.

Так, 15 жовтня 2012 року із робочим візитом у м. Слов'янськ (*Донецька область*) перебував міністр освіти, науки, молоді та спорту України Д. Табачник. Міністр зустрівся із педагогами та студентами Слов'янського коледжу Національного авіаційного університету та Донбаського державного педагогічного університету. У місцевих ЗМІ зазначалося, що цей візит став можливим завдяки лідеру ГО «Наш регіон», кандидату від Партії регіонів у виборчому окрузі № 47 О. Азарову.

7 вересня 2012 р. Прем'єр-міністр України Микола Азаров відкрив новий спортивний комплекс з басейном, тренажерним та фітнес залами у реконструйованому Парку культури та відпочинку імені Г. І. Петровського (виборчий округ № 44). Під час цього заходу представники органів влади відзначали здобутки Партії регіонів та її місцевих лідерів у процесі оновлення місцевої інфраструктури.

1.13. Підкуп виборців набув надзвичайно широкого поширення

Одним із найбільш розповсюджених порушень виборчого законодавства став непрямої підкуп виборців, який масово здійснювався кандидатами у народні депутати в усіх регіонах країни.

На думку спостерігачів, поширенню цих форм виборчої корупції сприяли законодавчі прогалини, пасивність правоохоронних органів щодо розслідування фактів, відсутність усталеної судової практики щодо ідентифікації явища та встановлення всіх обставин порушення.

Як зазначали представники «Опори», «судові інстанції в різних регіонах приймали контраверсійні рішення щодо тотожних за змістом інцидентів. Політичні партії не створили, або не були вмотивовані вдаватись до дієвих механізмів впливу на власних кандидатів, які вдаються до підкупу».²⁷

Спостерігачі також фіксували факти прямого підкупу виборців. Так, регіональні відділення КВУ у своїх звітах наводили наступні факти:

²⁷ <http://opora.ua/org/news/2710-shostyj-zvit-za-rezultatamy-zagalnonacionalnogo-sposterezhennja-parlamentski-vybory-2012-veresen>

- Волинська область

Жителі міста Ківерці та Ківерцівського району повідомили про те, що на території району від імені Ігоря Єремєєва (виборчий округ № 23) проводилася підготовка до купівлі голосів на виборах до Верховної Ради України. Бажаючим продати свій голос виплачувалася сума удвісті гривень, при цьому у виборців бралися паспортні дані та номер ідентифікаційного коду. Наголошувалося, що при потрібному голосуванні вони отримають таку ж суму. З цього приводу Ківерцівська райрада навіть підтримала депутатський запит Ігоря Космини (ВО «Свобода») до Генерального прокурора України, прокурорів Волинської області та Ківерцівського району із проханням перевірити факти купівлі голосів виборців Ігорем Єремєєвим.

- Вінницька область

За інформацією керівника обласного штабу об'єднаної опозиції «Батьківщина» Л. Щербаківської, голови деяких сільських рад об'єднують виборців за системою мережевого маркетингу: кожен виборець отримує близько 1000 грн. За голосування за певну партію чи кандидата; якщо він при цьому приводить ще одного виборця, який погоджується голосувати на таких умовах, то за нього виборцю додатково виплачується 200 грн., а новий виборець отримує 1000 грн. Для підтвердження фактів голосування виборцям нібито видаватимуться мобільні телефони, за допомогою яких вони мають фотографувати бюлетені, виносити їх після заповнення з виборчої ділянки та передавати іншим виборцям.

Також у місті Могилів-Подільський було організовано збори «прихильників» Оксани Калетник. Допуск на збори відбувався за строго затвердженим списком учасників. Присутні на зборах підписували заяви, що вони є «прихильниками діяльності О. Калетник» і отримували 50 гривень. За оцінками КВУ, ці збори мали на меті формування мережі по підкупу виборців у виборчому окрузі № 16.

- Чернівецька область

17 вересня 2012 р. кандидат в депутати Руслан Панчишин (виборчий округ № 204) заявив, що до нього з достовірних джерел надійшла інформація, що в населених пунктах округу здійснюється прямий підкуп виборців. За його словами, в кожному селі округу було створено групи людей, які ходили по оселях і пропонували 150 гривень за один голос. Щоб отримати ці гроші, громадянин повинен був надати свої паспортні дані, копію ідентифікаційного коду і поставити свій підпис в графі на підтримку відповідного кандидата. Цей підпис нібито був гарантією того, що виборець проголосує за потрібного кандидата.

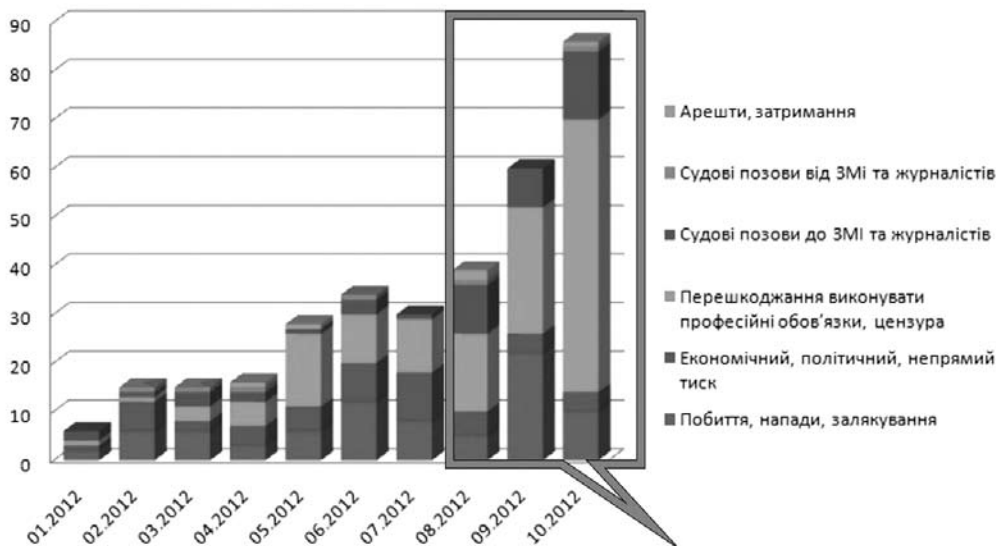
- Одеська область

Ознаки перешкоджання реалізації виборчого права шляхом підкупу мала акція В. Чорного, в рамках якої він пропонував кожному повнолітньому мешканцю Київського району Одеси до 1600 грн. У разі своєї перемоги на виборах до парламенту. Кандидат наголошував, що оплата буде проводитися незалежно від того, за кого проголосує виборець.

1.14. За кількістю порушень прав журналістів з 2012 роком може зрівнятися лише 2004 рік

За відомостями моніторингу дотримання прав журналістів «Барометр свободи слова», що проводить Інститут масової інформації, виборчу кампанію в Україні супроводжувало постійне зростання порушень прав журналістів. Так, з 30 липня по 31 жовтня експерти Інституту масової інформації зафіксували 185 випадків порушень, з них 115 були безпосередньо пов'язані з парламентськими виборами та/або здійснювалися кандидатами в депутати (дивися діаграму 2).

*Діаграма 1. Кількість порушень прав журналістів у 2012 р.
За відомостями Інституту масової інформації*



Порушення, зафіксовані за період виборчої кампанії

Джерело: imi.org.ua

Найпоширенішим порушенням за цей період стало перешкоджання журналістам виконувати професійні обов'язки — 98 випадків. Також було 37 фактів побиття і залякування журналістів та 32 позови на ЗМІ до суду.

Так, журналістів не пускали на зустрічі кандидатів в депутати з виборцями чи масові заходи, організовані ними, або забороняли проводити там фото-відеозйомку.

Особливо зазнавали тиску ті журналісти, які розслідували підкуп виборців.

15 жовтня у Бердичеві Житомирської області невідомі побили журналіста інтернет-видання ГолосUA Костянтина Коваленка, який займався розслідуванням підкупу виборців на 63 окрузі кандидатом у народні депутати Миколою Петренком. «15 жовтня близько 21.30 невідомі міцної статури заламали мені руки та заштовхали у позашляховик, де били мене, катували і залякували, щоб я не думав оприлюднювати інформацію», — заявив журналіст.

22 жовтня знімальну групу програми «Погляд» Кіровоградського ОДТРК — журналіста Кирила Юцинена та відеооператора Івана Фоміченка — силоміць утримували у штабі кандидата в народні депутати від ВО «Батьківщина» Олександра Табалова, намагаючись забрати їхню відеокамеру та касети. Перед тим журналісти документально зафіксували дії Табалова з ознаками підкупу виборців, фальсифікації виборчих документів та інших порушень

22 жовтня невідомі розбили автомобіль журналіста закарпатської обласної газети «РІО» Олега Подебрія. Журналіст проводив розслідування про підкуп виборців кандидатом в народні депутати від Партії регіонів Василем Ковачем в селищі Середнє Ужгородського району на Закарпатті. Інцидент стався ввечері того ж дня, коли Подебрій спілкувався з селянами.

28 жовтня, в день парламентських виборів в Україні, зафіксовано 16 фактів перешкоджання роботі журналістів, а також напад на журналіста та випадок непрямого тиску. Найчастіше журналістів не впускали на діляниці, де проводилось голосування чи підрахунок голосів, або виганяли звідти.

Було зафіксовано багато DDoS-атак на сайти інтернет-видань, що паралізувало їх роботу.

Всього за 2012 рік зафіксовано рекордну кількість порушень прав журналістів в Україні за останні 10 років. За неповний 2012 рік стало відомо вже 329 таких фактів, що у 3,5 рази більше, ніж за весь минулий рік. Перед цим найбільше порушень — 190 випадків — було у рік президентських виборів 2004.²⁸

1.15. Порушення виборчих прав громадян під час голосування

Результати спостереження офіційних спостерігачів Комітету виборців України за перебігом голосування дозволяють стверджувати, що голосування загалом було організовано у відповідності до вимог виборчого законодавства, однак при його організації та проведенні було виявлено ряд проблем (які, щоправда, не носили системного характеру). Оцінки спостерігачів громадянської мережі «Опора» були більш жорсткими. Хоча вони також відзначали, що день голосування пройшов без масових та системних порушень, які б могли суттєво вплинути на результати волевиявлення громадян України. «Однак, — стверджується у Звіті «Опори» щодо перебігу дня голосування, — достатньо часті випадки протиправних дій та зловживань з боку різних суб'єктів виборчого процесу, що мали місце в окремих округах — не дають підстав оцінити процес голосування в цілому як чесний та демократичний».

Найбільше занепокоєння у спостерігачів Громадянської мережі ОПОРА викликали непоодинокі випадки порушення та розкриття таємниці голосування, незаконна видача виборцям бюлетенів для голосування та випадки централізованого підвезення виборців до діляниць, що поєднувалося з підкупом.²⁹

В день голосування спостерігачі від «Опори» зафіксували наступні порушення: фотографування бюлетенів (на 3% виборчих діляниць), порушення таємниці голосу-

²⁸ Дивися підсумковий звіт IMI <http://imi.org.ua/content/vibori-2012-za-tri-misyatsi-%E2%80%9494-185-vipadkiv-porushen-prav-zhurnalistiv-0>

²⁹ Дивися Звіт громадянської мережі «Опора» за результатами спостереження в день голосування на виборах народних депутатів України 28 жовтня 2012 р. <http://oporaua.org/news/news/3373-zvit-gromadjanskoji-merezhi-opora-za-rezultatamy-sposterezhennja-v-den-golosuvannja-na-vyborah-narodnyh-deputativ-28-zhovtnja-2012-roku>

вання, тобто голосування поза межами кабінки та із сторонніми особами в кабінках (на 3% виборчих дільниць), видача бюлетенів без паспортів (на 2% виборчих дільниць), підвезення виборців (на 1% виборчих дільниць), пошкодження виборчих скриньок (на 1% виборчих дільниць) (дивися Табл. 4.).

*Таблиця 4
Відсоток дільниць, на яких спостерігачі «Опори»
зафіксували порушення в день голосування 28 жовтня 2012 р.*

| № | Назва порушення | відсоток |
|---|--|----------|
| 1 | Порушення таємниці голосування | 3% |
| 2 | Фотографування бюлетенів | 3% |
| 3 | Видача бюлетенів виборцям без паспорта | 2% |
| 4 | Підвезення виборців | 1% |
| 5 | Пошкодження виборчої скриньки | 1% |

Джерело: Звіт громадянської мережі «Опори»

В 91% виборчих дільниць, де представники «Опори» проводили спостереження, жодного порушення зафіксовано не було.³⁰

1.16. Підрахунок голосів та встановлення підсумків голосування супроводжувалося значними порушеннями

На відміну від голосування, підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків голосування у ряді округів супроводжувались численними порушеннями та іншими проблемами, які зумовили необхідність проведення повторних виборів у 5 одномандатних виборчих округах та поставили під сумнів легітимність виборів у деяких інших округах (наприклад, у виборчих округах №№ 11 та 14 Вінницької області, хоча результати виборів у цих округах були підтверджені рішеннями суду). Серед проблемних аспектів цього етапу виборів спостерігачі КВУ виділили наступні:

У переважній більшості виборчих округів не було організовано належний прийом виборчої документації ОВК.

28–29 жовтня 2012 року біля ОВК спостерігались довгі черги членів дільничних комісій, в той час як станом на ранок багатьма ОВК було опрацьовано менше 50% протоколів підрахунку голосів (округи № 11, 13, 14, 15, 17, 18, 74, 75, 80, 92, 94, 95, 96, 98, всі округи Львівської та Херсонської областей тощо).

Недоліки в організації прийому виборчої документації призвели до залишення пакетів з документами без нагляду членів комісій.

³⁰ Дивися Заяву ГМ «Опора» від 30 жовтня 2012 р. <http://opora.ua.org/news/3372-zajava-gromadjanskoji-merezhi-opora-shchodo-provedennja-vyboriv-narodnyh-deputativ-ukrajiny-28-zhovtnja-2012-roku>

Так, у *Київській області* (виборчий округ № 95) ДВК дільниць у Вишневому та Боярці за вказівкою ОВК залишили виборчу документацію на дільницях і до 15-00 розійшлись спати по домівках. У цьому ж окрузі з 2 до 4 годин ночі 29 жовтня зник голова та заступник голови ОВК, що призвело до зупинки прийому протоколів. Залишено виборчу документацію до 10 години ранку 29 жовтня і ДВК виборчого округу № 98 (м. Бориспіль). У виборчому окрузі № 107 (*Луганська область*) після нетривалого чекання представники 10 дільничних комісій з міста Стаханова ранком 29 жовтня покинули приміщення ОВК і виїхали в Стаханов разом з протоколами, які вони не здали. Ці автомашини були затримані ДАІ на виїзді з міста і повернуті до ОВК-107 у супроводі співробітників лисичанської міліції.

1.16.1. Порушення порядку встановлення підсумків голосування в округах

В ряді округів при встановленні підсумків голосування мали місце **суттєві порушення**, які могли вплинути або вплинули на кінцеві результати виборів: розпечатування та псування коробок з виборчими документами (виборчі округи №№ 11, 14, *Вінницька область*), вилучення виборчої документації співробітниками органів внутрішніх справ (виборчий округ № 132, *Миколаївська область*), навмисне псування виборчих бюлетенів на підтримку одного з кандидатів, який отримував незначну перевагу в голосах у порівнянні з іншим кандидатом, перешкоджання здійсненню спостереження за встановленням підсумків голосування з боку осіб «спортивної зовнішності» із журналістськими посвідченнями, випадки насильства та хуліганських дій, введення до бази ІАС «Вибори» недостовірних даних (виборчий округ № 121, *Львівська область*; виборчий округ № 132, *Миколаївська область*; виборчий округ № 159, *Хмельницька область*) тощо. Серед найбільш проблемних округів — округи №№ 11, 14, 20, 90, 94, 132, 194, 197, 223. На п'яти з них порушення були настільки суттєвими, що ЦВК відмовилась встановити підсумки голосування на них і звернулася до парламенту зі зверненням про призначення у цих округах повторних виборів.

Правоохоронні органи не провели належного публічного розслідування з усіх фактів порушень, які стали відомі громадськості.

1.16.2. Відмова ЦВК від встановлення підсумків голосування у п'яти одномандатних виборчих округах

5 листопада 2012 року ЦВК прийняла Постанову про неможливість достовірного встановлення підсумків голосування та результатів виборів народних депутатів України 28 жовтня 2012 року в одномандатних виборчих округах № 94, 132, 194, 197 та 223 та звернулася до парламенту щодо можливості проведення повторних виборів у цих округах. Парламент, у свою чергу, доручив ЦВК призначити повторні вибори у цих 5 округах та визначити обсяг їхнього фінансування. Зазначимо, що ЦВК не мав на це відповідних правових повноважень. Виникає також питання, чому були обрані саме ці п'ять виборчих округів? Як пише керівниця «Опори» Ольга Айвазовська у підсумковій аналітичній статті, «Наприклад, в 11 та 14 округах Вінницької області ситуація була близькою до того, що спостерігалось у 197-му Черкаській. А ось у 194 окрузі міста Черкаси встановити результати не було складно. Кандидат від опозиції Мико-

ла Булатецький переміг із відривом 15% конкурентку-самовисуванку Валентину Жуковську. Крім того, підсумковий протокол про результати підрахунку в межах округу було підписано легітимною комісією, а виборча документація не зникла й не була знищена»³¹.

Залишилася також проблема неможливості виборців, на ділянцях яких було визнано голосування недійсним, взяти участь у переголосуванні. Нагадаємо, що ці вибори чи не вперше супроводжувалися повномасштабним неврахування голосів близько тридцяти тисяч виборців по партійним спискам, коли результати голосування на 27 виборчих ділянцях у виборчому окрузі № 94 (Київська область) за рішеннями судів були визнані недійсними.³²

Цю проблему потрібно вирішувати на законодавчому рівні.

2. ВИСНОВКИ

Таким чином, ми констатуємо, що вибори народних депутатів України 2012 року пройшли з порушенням стандартів чесних і демократичних виборів та стали найбільш проблемними загальнонаціональними виборами у період з 2004 року.

Виборче законодавство залишається нестабільним та недосконалим, що приводить до чисельних порушень.

Частина порушень, а саме використання адміністративного ресурсу на користь Партії регіонів та провладних кандидатів під час передвиборчої агітації, маніпуляції при формуванні виборчих комісій, що були спрямовані на грубе порушення принципу рівних можливостей для партій і кандидатів, масове застосування непрямого підкупу виборців носили системний характер.

Порушення виборчих стандартів фіксувалися на всіх етапах кампанії.

Так, на етапі утворення виборчих округів, які були сформовані лише за три місяці до початку виборчої кампанії, а не за рік, як цього вимагають міжнародні стандарти, в більшості регіонів країни фіксувалися неврахування адміністративних меж районів, міст обласного значення, поділ території сільських та селищних рад між різними одномандатними округами, неврахування місць компактного проживання національних меншин, які можна було б розцінити як випадки застосування «виборчої геометрії» на користь окремих кандидатів.

Виборча кампанія була затьмарена ув'язненням лідерів опозиції Ю. Тимошенко та Ю. Луценко, яких таким брутальним чином вилучили із виборчого процесу.

Утворення та діяльність виборчих комісій залишається проблемним місцем українських виборів. Цього разу проблеми були закладені на рівні законодавства та привели до монопольного впливу на виборчі комісії представників провладних сил.

Перешкоджання здійсненню передвиборної агітації та участі у виборах, у тому числі із боку представників влади, набули широкого розповсюдження.

³¹ Ольга Айвазовська Як гартувалися вибори <http://opora.ua.org/articles/3589-jak-gartuvalysja-vybory>

³² Дивися <http://electioninfo.org.ua/?i=1265>

Проти найбільш активних кандидатів у народні депутати, які були реальними противниками провладних кандидатів, правоохоронні органи часто застосовували різні форми тиску.

За кількістю порушень прав журналістів виборча кампанія 2012 року є подібною до президентської кампанії 2004 року.

Необхідно зазначити, що день голосування в цілому відбувся без значних порушень, хоча за оцінками «Опори», випадки протиправних дій та зловживань з боку різних суб'єктів виборчого процесу, що мали місце в окремих округах, не дають підстав оцінити процес голосування в цілому як чесний та демократичний.

На відміну від голосування, підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків голосування у ряді округів супроводжувались численними та грубими порушеннями та іншими проблемами, які могли вплинути або вплинули на кінцеві результати виборів.

Правоохоронні органи продемонстрували повну безпорадність під час порушень, які відбувалися в ОВК, коли встановлювалися результати голосування. Й після чисельних повідомлень про порушення не було проведено належного розслідування цих фактів.

3. РЕКОМЕНДАЦІЇ³³

1. Органам державної влади варто ретельно вивчити досвід виборів 2012 року з тим, щоб недоліки в організації виборчого процесу було усунуто до проведення повторних та проміжних виборів народних депутатів України, а також президентських виборів 2015 року. За результатами відповідного аналізу мають бути внесені зміни до Закону «Про вибори народних депутатів України».

2. Особи, винні у вчиненні порушень виборчого законодавства, мають бути притягнуті до юридичної відповідальності.

3. 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.

Верховній Раді України

— **варто внести до Закону «Про вибори народних депутатів України»** чи іншого закону, який визначатиме порядок проведення виборів народних депутатів України, **такі зміни:**

• В частині територіальної організації виборів

— закріпити принципи неперервності меж виборчих округів (з можливим відхиленням від цього принципу у випадках, якщо таке відхилення зумовлено особливостями адміністративно-територіального устрою України), враху-

³³ На підставі Підсумкового звіту ВГО КВУ.

- вання при утворенні округів адміністративно-територіального устрою, а також місць компактного проживання національних меншин;
- закріпити межі виборчих округів на рівні Закону терміном щонайменше на десять років, із обов'язковим проведенням консультацій з відповідних питань з партіями, експертами, представниками національних меншин та іншими потенційно зацікавленими суб'єктами;
 - зменшити граничну кількість виборців на виборчих дільницях з метою належної організації голосування та підрахунку голосів виборців.
- В частині формування та організації роботи виборчих комісій
 - провести чітке розмежування між партіями-суб'єктами виборчого процесу, передбачивши, що у разі реєстрації кандидатів у депутати від партії в одномандатних округах, така партія має право висувати кандидатури до складу комісій лише тих округів, в яких були зареєстровані її кандидати, тоді як право на представництво у складі всіх ОВК має закріплюватись лише за партіями, які висунули кандидатів у депутати у загальнодержавному виборчому окрузі;
 - визначити загальні засади проведення жеребкування, передбачивши проведення окремих жеребкувань по кожній ОВК та ДВК;
 - розглянути можливість надання права висування кандидатур до складу ОВК кандидатам в одномандатних виборчих округах;
 - передбачити обов'язковість проходження навчання з питань виборчого законодавства всіма членами ОВК та членами ДВК, визначивши при цьому порядок проведення такого навчання;
 - розглянути можливість зменшення кількісного складу ДВК у випадку зменшення граничної кількості виборців на виборчих дільницях.
 - В частині реєстрації виборців, складання і уточнення списків виборців
 - передбачити механізми, які б дозволяли виборцям вільно змінювати місце голосування без зміни виборчої адреси в межах загальнодержавного округу та запровадити дієві механізми публічного контролю за зміною місця голосування без зміни виборчої адреси, подібні до тих, які застосовувались для контролю за голосуванням на підставі відкріпних посвідчень;
 - встановити такі строки розгляду спорів, пов'язаних з уточненням списків виборців, які б дозволяли не вносити жодних змін до уточнених списків виборців у день голосування (окрім виправлення технічних помилок та опісок).
 - В частині регулювання передвиборної агітації
 - уніфікувати правила фінансування партій з правилами фінансування передвиборної агітації, врахувавши при цьому рекомендації Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДІПЛ, Комітету Міністрів Ради Європи, Групи держав проти корупції щодо приведення регулювання фінансування партій і виборів у відповідність до міжнародних стандартів;
 - запровадити більш дієві механізми запобігання залученню службовців у агітаційну діяльність та непрямому підкупу виборців, у тому числі шляхом встановлення ефективних та пропорційних санкцій за відповідні правопорушення.

- В частині організації голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів
 - розглянути можливість спрощення регулювання порядку підготовки до голосування, організації голосування та підрахунку голосів виборців на дільницях з одночасним збереженням механізмів, спрямованих на запобігання можливим зловживанням/фальсифікаціям;
 - передбачити можливість друкування виборчих бюлетенів мовами національних меншин у місцях їх компактного проживання;
 - передбачити можливість переголосування на тих дільницях, де голосування визнано недійсним.
- В частині статусу офіційних спостерігачів, довірених та уповноважених осіб
 - передбачити можливість здійснення спостерігачами від громадських організацій спостереження на всій території України, а не лише в межах того чи іншого одномандатного виборчого округу, а також їх реєстрації на ранніх етапах виборчого процесу.
- В частині оскарження рішень, дій чи бездіяльності щодо виборів та відповідальності за порушення виборчого законодавства
 - розглянути можливість збільшення строків розгляду скарг виборчими комісіями до 3–5 днів;
 - розглянути можливість подальшого звуження компетенції виборчих комісій з розгляду виборчих спорів, а за умови збереження існуючого механізму формування комісій, у більш віддаленій перспективі, — віднесення питань, пов'язаних з врегулюванням виборчих спорів до компетенції судів;
 - передбачити можливість апеляційного перегляду всіх судових рішень у виборчих спорах, у тому числі й рішень Вищого адміністративного суду України;
 - передбачити ефективні та пропорційні санкції за порушення всіх встановлених законом обмежень та заборон, у тому числі шляхом внесення відповідних змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України.

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 вжиття заходів, спрямованих на подальше реформування виборчого законодавства з урахуванням уроків виборчої кампанії 2012 року та забезпечення його кодифікації, наприклад, шляхом утворення нової Робочої групи з питань реформування законодавства про вибори;
- 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.

Центральній виборчій комісії

- розглянути можливість підготовки, оприлюднення та публічного обговорення звіту про діяльність ЦВК з організації чергових виборів народних депутатів України, виявлених проблем та шляхів їх усунення;
- за результатами чергових виборів народних депутатів України розглянути можливість напрацювання пропозицій щодо подальшого удосконалення виборчого законодавства України, у тому числі положень, які стосуються визначення меж виборчих округів, порядку проведення навчання членами комісій тощо;
- розглянути можливість утворення постійно діючого центру чи підрозділу Секретаріату ЦВК, який відповідатиме за проведення навчання членів виборчих комісій;
- розглянути можливість попереднього оприлюднення проектів актів ЦВК з виборчих питань на веб-сайті ЦВК для загального ознайомлення, а також проведення консультацій щодо таких проектів.

XVI. ПРАВО ВЛАСНОСТІ

1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Важливість забезпечення права власності, як одного із ключових прав людини, визначена у міжнародних угодах з прав людини, відповідно до яких кожна людина має право володіти майном як одноосібно, так і разом з іншими. Ніхто не може бути безпідставно позбавлений свого майна.

Україна, на жаль, є досить далекою від того, щоб гарантувати право людей на володіння, користування і розпорядження своєю власністю. Більш того дуже часто сама держава стає основним порушником права на власність.

Система реєстрації прав на нерухоме майно в Україні є однією із основних проблем у забезпеченні гарантій цього права. Реформи у цій сфері здійснюються вкрай повільно, і до сьогодні основні елементи цієї реформи не впроваджені у життя. У 2012 році і надалі не було одного органу, відповідального за реєстрацію прав власності на нерухоме майно, єдиної зрозумілої процедури і єдиного реєстру, який був би відкритий для громадськості. Все це сприяє тому, що право власності людей на об'єкти нерухомості залишається і до сьогодні достатньо ілюзорним.

Також залишаються проблеми із забезпеченням прав власності інвесторів, які вклали свої кошти у будівництво, та спадкоємців, які намагаються успадкувати об'єкти незавершеного будівництва. Внаслідок недоліків у законодавстві тисячі людей не можуть захистити своє право на власність.

Крім того, є питання щодо обмеження можливості оскарження недійсних правочинів, що призводить до зменшення гарантій непорушності права власності.

Попри ухвалення Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» ситуація з виконанням рішень національних судів, які захищають власність, залишилася надзвичайно складною. Незважаючи на те, що цей закон набуває чинності вже з початку наступного року, багато з його положень неможливо буде застосувати, оскільки немає необхідних змін до іншого законодавства, яке регулює цю сферу. І крім того, до сьогодні немає жодних гарантій виділення необхідного фінансування для заходів, які передбачені цим законом.

Потрібно зазначити, що надалі існують проблеми із застосуванням Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності». Особливо у контексті достатньо розмитих визначень суспільної потреби і суспільної необхідності у цьому законі, що призводить до численних конфліктних ситуацій при викупі земель.

¹ Підготовлений М. Щербатюком, УГСПЛ.

Невирішеною залишається також ситуація з існуванням мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення. 2012 року знову не прийняте необхідне законодавство, яке потрібне для становлення ринку землі, а відповідно, мораторій не буде знятий.

Важливо відмітити, що у 2012 році продовжують існувати значні проблеми щодо порушення прав власності органами внутрішніх справ. Зокрема, Державтоінспекцією при затриманні транспортних засобів з подальшим доставлянням їх на платні спеціальні майданчики чи стоянки та протиправні стягнення коштів за надання примусових послуг.

А отже, незважаючи на певні спроби держави вдосконалити законодавство з метою забезпечити дотримання права власності, цих дій державних органів поки що недостатньо для того, щоби суттєво змінити ситуацію у цій сфері.

2. ГАРАНТІЇ ПРАВА ВЛАСНОСТІ

2.1. Державна реєстрація прав власності на нерухоме майно

Свідченням проблемності вітчизняної системи реєстрації прав на нерухомість можуть слугувати слабкі позиції України в рейтингу Doing Business-2012. За зручністю реєстрації прав власності наша держава посіла непочесне 166-те місце із 183 країн (за рік — зниження на одну сходинку). За підрахунками експертів, щоб зареєструвати власність в Україні, потрібно витратити 117 днів, що майже в чотири рази більше, ніж у країнах Європи та Центральної Азії (33 дні).²

До сьогодні у системі реєстрації прав на нерухомість в Україні існують серйозні проблеми. Реформування цієї системи, яке триває вже не один рік, поки що не приносить конкретних якісних зрушень у цій сфері.

Зокрема, залишається проблема множинності органів, які задіяні в цій системі. Функції реєстрації прав на нерухоме майно мають БТІ, Державне агентство земельних ресурсів, яке видає документи на землю, та Міністерство юстиції України, що веде реєстр прав власності на нерухомість та іпотеки.

Здавалося б, влада пішла шляхом зосередження функції реєстрації в одному центрі. У 2010 році Верховна Рада ухвалила в новій редакції Закон України «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та їх обтяжень», а в 2011-му Кабмін прийняв постанову «Про затвердження Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень і Порядку надання витягів з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно». Суть зазначених документів зводилася до створення нового органу, підпорядкованого Міністерству юстиції України, що отримує виключне право реєстрації об'єктів нерухомості, — «Укрдержреєстру».

Повноцінно почати виконувати свої реєстраційні функції «Укрдержреєстр» мав ще з 1 січня 2012 року. Але не склалося з низки причин, і старт було перенесено на 1 січня 2013 року. Номінально так сталося у тому числі через організаційні чинники (питання кадрового, матеріально-технічного забезпечення). А реально також через те, що не всі інтереси у владних групах вдалося збалансувати.

² Реформа БТІ: що далі в ліс? Василь Пасочник «Дзеркало тижня. Україна» № 21, 08 червня 2012 http://dt.ua/ECONOMICS/reforma_bti_scho_dali_v_lis-103489.html

Свідченням того, що влада не розставила всі крапки над «і» в питанні реєстрації прав на нерухомість, був законопроект депутатів Ю. Мірошниченка та А. Пінчука № 10140 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної реєстрації прав на нерухоме майно». Його лейтмотив — «усунення дублювання функцій між органами різної відомчої приналежності» щодо реєстрації прав на земельні ділянки. По суті, законодавці хочуть переглянути Закон України «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та їх обтяжень», який передбачав зосередження цієї функції лише в Міністерстві юстиції України.

Водночас, незважаючи на ці законодавчі ініціативи, певні кроки у питанні єдиного державного органу, відповідального за державну реєстрацію прав на нерухоме майно було зроблено. Так, відповідно до Указу Президента України № 965/2011 від 5 жовтня 2011 р., який набирає чинності з 1 січня 2013 року, повноваження Держземагенства в частині державної реєстрації права власності та інших речових прав на земельні ділянки припиняються. Тобто за Держземагентством залишиться функція державної реєстрації самої земельної ділянки, як об'єкта нерухомості в Державному земельному кадастрі. У свою чергу «Укрдержреєстр» здійснюватиме державну реєстрацію права власності та інших речових прав на земельні ділянки.

Також було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення та спрощення процедури державної реєстрації земельних ділянок та речових прав на нерухоме майно», який спрямований на вдосконалення та спрощення процедури державної реєстрації земельних ділянок та речових прав на нерухоме майно. Зокрема, цим законом передбачається можливість подання документів на державну реєстрацію прав як у паперовій, так і в електронній формі шляхом запровадження механізму їх подання державним кадастровим реєстратором; наділення нотаріусів повноваженнями державного реєстратора прав на нерухоме майно, які виникають у результаті вчинення нотаріальних дій, а саме — здійснення нотаріусами державної реєстрації прав власності, реєстрація яких була проведена відповідно до законодавства, що діяло на момент їх виникнення, при вчиненні нотаріальної дії з нерухомим майном, об'єктом незавершеного будівництва, а також державної реєстрації прав у результаті вчинення нотаріальної дії з такими об'єктами. Визначено також порядок взаємодії органів державної реєстрації прав з органами державної виконавчої служби.³

Але в той же час продовжують існувати ризики порушення права на мирне володіння своїм майном при реформуванні системи техінвентаризації майна. Так, на сьогодні у парламенті зареєстровано два законопроекти «Про технічну інвентаризацію об'єктів нерухомого майна». Автори першого — № 10286 — депутати Ю. Воропаєв, С. Осика, О. Черноморов, другого — № 10286-1 — урядовці на чолі з М. Азаровим.⁴ Суть документів принципово різна. Якщо нардепівський варіант фіксує нинішній статус-кво та закріплює за комунальними підприємствами БТІ

³ Анатолій Лещенко: продавець та покупець нерухомості матимуть справу тільки з нотаріусом <http://www.epravda.com.ua/publications/2012/06/11/326006/>

⁴ Кабмін пропонує скасувати монополію БТІ з 2013 року Дзеркало тижня 11 квітня 2012 http://news.dt.ua/ECONOMICS/kabmin_propouue_skasuvati_monopoliyu_bti_z_2013_roku-100317.html

виключне право надання послуг технічної інвентаризації, то кабмінівський пропонує вивести на цей ринок приватні структури — юросіб і фізосіб-підприємців.

«Прийняття регуляторного акта забезпечить усунення монополії комунальних підприємств у сфері технічної інвентаризації об'єктів нерухомого майна, створення прозорого та конкурентного середовища у вказаній сфері», — запевнив уряд у пояснювальній записці до свого законопроекту.

За логікою речей, конкуренція на ринку має вилитися для споживачів у підвищення якості обслуговування та зниження його вартості. Але чи буде так? БТІ-спільнота малює перспективи у темних тонах — послуги здорожчають, у системі пануватиме хаос, що призведе до масового руйнування будівель.

«Якщо депутатський законопроект передбачає затвердження тарифів на послуги з технічної інвентаризації органами місцевого самоврядування, то приватні підприємства згідно зі своїм статутом будуть встановлювати захмарні ціни. Крім того, знизиться якість надання послуг у зв'язку з відсутністю кваліфікованих кадрів і навчальних програм з їх підготовки», — прогнозує голова Асоціації БТІ «Укртехінвентаризація» Леонід Черненко. Він вважає: послуги з техінвентаризації здорожчають ще й через те, що «приватники» отримуватимуть ліцензії в Мінрегіонбуді. «Так закладаються корупційні ризики. Мабуть, хто більше заплатить, той і одержить ліцензію. Та потім ці гроші будуть забирати в замовників технічної інвентаризації», — пророкує Л. Черненко.⁵

Як звертає увагу директор аналітичного центру «Правовий захист БТІ» Дмитро Павленко, до 1 січня 2013 року БТІ зобов'язані передати інвентарні справи до архівів «Укрдержреєстру», через що, мовляв, приватні структури працюватимуть наосліп — через відсутність «бази порівняння» вони не зможуть встановити, чи відбувалися якісь зміни в об'єктах нерухомості. А це вже простір для зловживань. «Більш як 60% нерухомості — з великим відсотком зносу. Коли будинки почнуть сипатися на голови перехожих, запізно буде виправдовуватися, — констатує Д. Павленко. — Вилучення функцій обліку нерухомого майна у місцевої влади свідчить про бажання зацікавлених осіб обнулити дані щодо нерухомості, узаконивши існуючі самочинні будівлі».

Прибічники збереження нинішніх позицій БТІ не виключають і можливості зростання кількості випадків шахрайства, що може призвести в тому числі до втрати власниками своєї нерухомості. «Щоб перевести архіви в електронний вигляд, потрібні роки часу і мільйонні суми. А це якраз і спростить дії шахраїв, які спеціалізуються на захопленні чужої власності. Передбачено, що таких структур у кожному місті може бути чи то десять, чи то двадцять. Простіше чи складніше буде сфальсифікувати документи? І те, що сьогодні є в поодиноких випадках і не завжди з вини БТІ, далі буде дуже просто і масово. Кількість нападів на квартири літніх людей значно зросте», — очікує Л. Черненко.⁶

Потрібно зазначити, що 5 червня 2012 року урядовий законопроект був відхилений Верховною Радою України, натомість був прийнятий депутатський законопроект № 10286 «Про технічну інвентаризацію об'єктів нерухомого майна». Водночас у лип-

⁵ Реформа БТІ: що далі в ліс? Василь Пасочник «Дзеркало тижня. Україна» № 21, 08 червня 2012 http://dt.ua/ECONOMICS/reforma_bti_scho_dali_v_lis-103489.html

⁶ Реформа БТІ: що далі в ліс?.. Василь Пасочник «Дзеркало тижня. Україна» № 21, 08 червня 2012 http://dt.ua/ECONOMICS/reforma_bti_scho_dali_v_lis-103489.html

ні Президент України наклав вето на цей закон, і він зараз знаходиться із відповідними пропозиціями на розгляді Верховної Ради України. І одним із основних зауважень Президента стало те, що цей закон зберігає монополію існуючих комунальних підприємств — бюро технічної інвентаризації на здійснення технічної інвентаризації об'єктів нерухомого майна, а встановлення Законом різних вимог до суб'єктів господарювання, що здійснюватимуть один вид діяльності, а також неможливість здійснення такої діяльності фізичними особами-підприємцями фактично є створенням привілеїв для бюро технічної інвентаризації — комунальних підприємств у здійсненні зазначеного виду господарської діяльності.

А отже, цей важливий аспект системи державної реєстрації прав на нерухоме майно залишається досить проблемним, зокрема, і через те, що на рівні держави відсутнє єдине бачення реформування системи технічної інвентаризації майна.

Проблемою залишається і те, що реєстри, де знаходиться інформація про майнові права в Україні залишаються закритими. І на відміну від багатьох розвинутих країн, де з метою зменшити корупцію цей реєстр робиться відкритим, в Україні подібні ініціативи навряд чи колись знайдуть підтримку, адже в такому разі широкий загал разом дізнається, хто володіє колишніми державними дачами і шикарними маєтками в Конча-Заспі та Пущі Водиці.

2.2. Правове регулювання прав власності об'єднань співвласників багатоквартирних будинків

Існування неефективної державної системи реєстрації прав власності на нерухоме майно, а також складності в здійсненні своїх прав об'єднаннями співвласників багатоквартирних будинків становить значну проблему в реалізації права на мирне володіння своїм майном. У 2012 році ця проблема набула особливого розвитку у зв'язку із спробами держави на законодавчому рівні врегулювати цю сферу.

Так, Верховною Радою України 15 березня 2012 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо об'єднань співвласників багатоквартирного будинку», який мав на меті покращити умови для управління своїми будинками об'єднаннями співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ).

Водночас, цей закон містив цілий ряд проблем, які могли б стати суттєвою перешкодою в здійсненні своїх прав власності ОСББ. Зокрема, за думкою Голів об'єднань співвласників багатоквартирних будинків України він не тільки зробив би неможливим створення нових ОСББ в Україні, а й поставив би вже існуючі ОСББ під загрозу знищення через суттєві протиріччя та неузгодженості в тексті документу.⁷

З цим погодився Президент України Віктор Янукович, який застосував у квітні 2012 року право вето до закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо об'єднань співвласників багатоквартирного будинку».

⁷ Голови ОСББ просять Януковича заветувати маразматичний законопроект <http://blogs.pravda.com.ua/authors/montyan/4f7312d2275c2/>

Зокрема, було зазначено, що передбачені в законі механізми не сприятимуть вирішенню нагальних питань створення та діяльності об'єднань співвласників багатоквартирного будинку, є недосконалими і концептуально невиваженими, не захищають повною мірою права власників житла, а саме:

- положення Закону створюють ризики порушень конституційного права власності, можуть призвести до неконтрольованого відчуження від об'єднань співвласників багатоквартирного будинку земельних ділянок, на яких розташовані жилі будинки;
- Закон не враховує норми цивільного та земельного законодавства, зважає, порівняно з нормами Цивільного кодексу України та чинного Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» обсяг прав співвласників спільного майна у багатоквартирному будинку, що є порушенням статті 22 Конституції України;
- Закон не забезпечує вирішення існуючих проблем створення об'єднань співвласників багатоквартирного будинку у новозбудованих будинках, удосконалення відповідних процедур організації діяльності таких об'єднань у будинках старої забудови, не врегульовує питання щодо дальшої діяльності об'єднань співвласників багатоквартирного будинку, утворених до набрання ним чинності на інших, ніж передбачено цим Законом, засадах, що може негативно позначитися на правах власників жилих та нежилих приміщень у таких багатоквартирних будинках;
- низка положень Закону може призвести до штучного зростання тарифів на відповідні комунальні послуги, що негативно позначиться на інтересах співвласників багатоквартирних будинків;
- Закон містить внутрішні неузгодженості, суперечності, прогалини у правовому регулюванні, що надасть можливість недобросовісним виконавцям його норм на свій розсуд вирішувати питання, пов'язані зі створенням та діяльністю об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, а також створює ризики неоднакового застосування Закону.

З цими зауваженнями, погодилася і Верховна Рада України, яка 25 травня 2012 року зняла цей закон із розгляду.⁸

2.3. Гарантії захисту права власності на корпоративні права

Незважаючи на те, що Закон України «Про акціонерні товариства» значною мірою покращив гарантії захисту права власності на корпоративні права, у цьому році знову не обійшлося без суттєвих корпоративних конфліктів у цій сфері.

Практика застосування Закону України «Про акціонерні товариства» виявила також чимало прогалин у цьому нормативно-правовому акті. Зокрема, суперечливою є вимога закону про обов'язковість визначення у статуті акціонерного товариства наслідків невиконання зобов'язань з викупу акцій, оскільки відповідно до положень

⁸ Рада відхилила закон про ОСББ <http://news.finance.ua/ua/~1/0/all/2012/05/25/280050>

Цивільного кодексу України правові наслідки невиконання зобов'язань можуть встановлюватися лише законом або договором.

Недосконалыми можна також назвати положення закону щодо вчинення товариством правочинів, щодо яких є зацікавленість. Так, якщо більшість членів наглядової ради є пов'язаними між собою особами, наглядова рада позбавляється права приймати рішення про вчинення правочину акціонерним товариством із зазначеними посадовими особами та їхніми афілійованими особами. Рішення про вчинення такого правочину можуть прийняти лише загальні збори.

Зазначені вимоги Закону України «Про акціонерні товариства» можуть поставити під загрозу ефективну діяльність акціонерного товариства, адже цілком логічним є те, що пов'язані між собою акціонери, які контролюють акціонерне товариство, формують цей орган управління товариства та зацікавлені в ефективному управлінні його майном.

З метою недопущення порушень прав акціонерів та забезпечення прозорої й ефективної роботи товариства можливим виходом із зазначеної ситуації є закріплення на законодавчому рівні права попереднього схвалення загальними зборами вчинення товариством протягом року визначених правочинів, щодо яких є зацікавленість.

Аналіз судової практики, що склалася за результатами розгляду корпоративних спорів після прийняття Закону України «Про акціонерні товариства», дає змогу стверджувати, що ситуація поліпшується, хоча залишається ще багато проблемних аспектів.

Одним із дискусійних питань, що виникли після прийняття Закону України «Про акціонерні товариства», стало питання визначення підстав для визнання значного правочину, вчиненого з порушенням установленого порядку, недійсним.

Попри те, що порядок укладання значних правочинів детально врегульований Законом України «Про акціонерні товариства», жодна норма ані цього Закону, ані будь-якого іншого нормативного акта не визначає правових наслідків його порушення, в тому числі можливість визнання такого правочину недійсним. У даному випадку суди за аналогією застосовують положення статті 72 Закону України «Про акціонерні товариства», яка передбачає можливість визнання правочину, в якому є заінтересованість, недійсним через порушення процедури його укладання. Але при цьому постає питання, за яких підстав визнавати значний правочин недійсним, як такий, зміст якого суперечить законодавству (частина 1 статті 203 Цивільного кодексу України), або такий, що вчинений особою без достатнього обсягу дієздатності (частина 2 статті 203 Цивільного кодексу України). Наразі однозначної позиції з цього питання, в тому числі у суддів, немає.⁹

Важливо зазначити, що слабкість захисту прав власності показують і наявність досить великих корпоративних конфліктів в Україні у 2012 році, зокрема, як приклад можна навести корпоративний спір «Союз-Віктану» та ситуація з Nemiroff.¹⁰

У випадку «Союз-Віктану» йдеться про стягнення Родовід Банком активів цієї збанкрутілої горілчаної компанії. Банк намагається в судовому порядку стягнути з майна компанії активів на загальну суму майже 400 млн грн. Суд уже наклав арешт на один із флагманських брендів компанії — ТМ Medoff, що належить зараз британсь-

⁹ Судова практика: Активований напрямок <http://jurist.ua/?article/112>

¹⁰ Іноземних інвесторів відлякує від України безкарність несумлінних позичальників http://news.dt.ua/ECONOMICS/inozemnih_investoriv_vidlyakue_vid_ukrayini_bezkarnist_nesumlinnih_pozichalnikov3-100556.html

кому підприємцеві Нілу Сміту. Останній назвав дії Родовід Банку «рейдерством» і заявив про готовність відстоювати свої інтереси в міжнародних судах.¹¹

Ситуація із торговою маркою Nemiroff показує слабкості системи захисту права власності в Україні. Зокрема, у цьому випадку проблема виникла у мажоритарних акціонерів у зв'язку з довготривалими перешкодами в управлінні цієї компанією, які створювались міноритаріями. Тільки у вересні 2012 року Вищим адміністративним судом України було прийнято рішення, що підтверджує неправомірність дій міноритарних акціонерів компанії Nemiroff, спрямованих на блокування прийняття корпоративних рішень мажоритаріїв. Також 28 серпня 2012 року окружний суд Нікосії (Кіпр) скасував раніше винесену заборону на підставі позову міноритарних акціонерів компанії Nemiroff, що не дозволяла кіпрським холдинговим компаніям групи приймати рішення й здійснювати дії, спрямовані на зміну керівництва українських дочірніх підприємств групи.¹²

2.4. Невиконання рішень суддів, що захищають власність

У березні 2012 року Європейський суд з прав людини вкотре підкреслив гостроту проблеми невиконання рішень національних суддів в Україні. І вказав, що навіть після ухвалення пілотного рішення у справі Юрія Іванова, українська держава не вжила заходів щодо ліквідації цієї проблеми. Також було зазначено, що 2500 подібних випадків в даний час знаходиться на розгляді суду. Крім того, Європейський суд прийняв рішення про поновлення розгляду аналогічних заяв, що стало важливою оцінкою діяльності держави щодо вирішення проблеми невиконання судових рішень.

І тільки після того, як Європейським судом з прав людини було відновлено провадження у справах з України щодо невиконання рішень національних судів державою, було зроблено кроки, які спрямовані на вирішення цієї проблеми. Так, було доопрацьовано законопроект «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень», зокрема, вилучено із нього положення, які обмежували соціально-економічні права. Варто зазначити, що це було зроблено не для того, щоб прислухатися до зауважень громадянського суспільства, а тому, що ці правові норми вже були вміщені в інші закони. І 5 червня 2012 року цей Закон був прийнятий Верховною Радою України і підписаний Президентом України.

Позитивним моментом відповідного закону є введення процедури регресного відшкодування сум, які були виплачені за рахунок бюджетної програми. Так, відповідно до ч. 1 ст. 6 Закону кошти, виплачені за рішенням суду про стягнення коштів згідно з цим Законом, вважаються збитками державного бюджету. Відшкодування відповідних збитків здійснюється посадовою чи службовою особою, через чий винні дії відбулася виплата компенсації. Водночас, враховуючи те, що відповідний Закон передбачає порядок списання коштів з рахунків окремих осіб та виплату компенсації за рахунок бюджетної програми, невизначеним залишається питання, в якому випадку буде здійснюватися реалізація права регресної вимоги: у випадку стягнення з рахунку ок-

¹¹ Родовід Банк держит марку <http://www.kommersant.ua/doc/1996894>

¹² Мажоритарії Nemiroff повернули контроль над «Алко Інвест» http://community.hiblogger.net/vse_o_reiderstv/1356829.html

ремих суб'єктів чи у випадку здійснення компенсації. Є й інші питання щодо практичних моментів застосування положень цього закону щодо регресного відшкодування, зокрема, пов'язаних із формулюванням об'єктивної сторони правопорушення конкретної посадової чи службової особи.¹³

Також положення закону щодо запровадження механізму реагування на тривале невиконання рішень суду хоч і визначають можливість компенсації за невиконання рішення національного суду, але розмір цієї компенсації встановлено на незначному рівні (3% річних). І це може стати суттєвою перешкодою ефективному застосуванню цього механізму. Навіть, якщо порівняти цей розмір відповідальності із рівнем інфляції (у державному бюджеті на 2012 р. Міністерством фінансів України прогноз інфляції закладений на рівні 7,9%), то стає зрозумілим, що ця відповідальність не стане стимулюючим фактором для вчасного виконання рішень судів. Більше того, державі буде більш вигідним заплатити цей мінімальний розмір компенсацій, ніж виконати рішення суду.

Крім того, державою не була надана відповідь на основну проблему невиконання рішень, що захищають власність, а саме щодо фінансування виконання вже прийнятих рішень національних судів, де відповідачем є держава. І тих рішень, що будуть прийматися національними судами в подальшому, котрі зараз розглядаються. Мова у цьому випадку йде про тисячі рішень, котрі через невиконання, рано чи пізно опиняться на розгляді в Європейському суді з прав людини, що потягне безумовний обов'язок держави сплачувати ці кошти. І хоча законом визначили можливість грошового відшкодування за спеціальною бюджетною програмою, фактично, це свідчить лише про виділення з бюджету певної суми коштів для покриття таких витрат. Але, на жаль, відповідний Закон не встановлює, в якому розмірі буде здійснюватися фінансування такої бюджетної програми.

Ще однією суттєвою проблемою прийнятого закону є те, що у ньому є положення згідно з яким Кабінет Міністрів України визначає перелік документів, необхідних для подачі до Держказначейства, аби отримати відсуджені кошти. І це негативно позначиться на правах пільговиків. На думку колишнього першого заступника міністра праці та соціальної політики Павла Розенка, незрозуміло, яким буде цей перелік документів, і чи не доведеться пільговику доводити, що він «придатний для польотів в космос». Він також висловив думку, що даним законом «держава узаконила право не виконувати рішення судів».¹⁴

Але найважливіше, що незважаючи на, те, що даний закон набуває чинності з 1 січня 2013 року, фактично його положення можливо буде використовувати лише з 2014 року. У прикінцевих положеннях закону визначено, що Кабінет міністрів України має підготувати та подати до Верховної Ради України до 1 січня 2014 року пропозиції про внесення змін до законів України, що впливають із цього закону. А це означає, що прийнявши цей закон, держава відклала вирішення цієї системної проблеми щонайменше на рік, оскільки не зможуть його положення працювати без відповід-

¹³ Гарантії держави щодо виконання судових рішень http://soter.kiev.ua/publications/state_guarantees_execution_court_decisions

¹⁴ Колишній перший заступник міністра праці та соціальної політики Павло Розенко <http://economics.unian.net/ukr/detail/130130>

них змін до інших законів і підзаконних актів. А враховуючи, що законопроект може розглядатися Верховною Радою не один рік, то найбільш ймовірно, що механізми, закладені у законі, невідомо коли запрацюють. А отже, і надалі невідомо, коли і як будуть виконуватися рішення національних судів, де відповідачем є держава.

Одним із підтверджень того, що уряд ніяк не готовий до набрання чинності Законом «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень», є відповідь Державного казначейської служби України на запит громадської організації «Ветерани війни — інваліди Чорнобиля» в якому зазначається, що на вересень 2012 року цей державний орган не має будь-яких роз'яснень щодо застосування вищенаведеного закону.

Низка важливих системних проблем, які вимагають термінового вирішення, є і щодо виконання рішень судів виконавчою службою. Зокрема, удосконалення Державної виконавчої служби потребує вжиття таких заходів: необхідність заохочення державних виконавців забезпечувати ефективно виконання судових рішень; підсилення гарантій незалежності державних виконавців від зовнішнього втручання; гарантування безпеки державних виконавців під час виконання ними службових обов'язків; вироблення ефективних механізмів виконання судових рішень як національних судів, зокрема, у справах проти держави, так і рішень Європейського суду з прав людини; покращення добору кадрів до Державної виконавчої служби.¹⁵

2.5. Проблеми у реалізації гарантій права власності у сфері будівництва

Важливою проблемою є забезпечення права власності інвесторів об'єктів, будівництво яких «заморожене». На сьогоднішній день тільки у Києві з різних причин зупинено будівництво більше 50 житлових будинків загальною площею більше 1 млн. м² (приблизно 12 тисяч квартир).¹⁶

За словами голови КМДА Олександра Попова, відновлювати будівництво часто заважає складний законодавчий механізм. «Закон забороняє втручатися органам місцевої влади в інвестиційну діяльність суб'єктів господарювання. І по цьому питанню ми офіційно звернулися до уряду з проханням змінити законодавство, щоб ми могли допомагати вирішувати проблеми мешканців.»

Як приклад, можна показати проблеми, з якими стикнулися інвестори житлового будинку у м. Києві по вул. Сім'ї Сосніних, 4-А. Зокрема, у цьому випадку 650 сімей, які інвестували кошти в будівництво будинку по вул. Сім'ї Сосніних, і 250 сімей — інвесторів будівництва будинку по вул. Старонаводницькій, не можуть одержати свої квартири, оскільки впродовж 5 років питання про добудову будинку не вирішується. Потрібно зазначити, що цей комплекс будинків мав бути введений в експлуатацію ще у 2006 році.

Складність ситуації показує, що навіть Київська міська державна адміністрація 12.09.2012 року змушена було прийняти розпорядження, в якому зобов'язала Головне управління житлового забезпечення виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) та комунальне підприємство з питань

¹⁵ 5-те сесійне засідання РГ «Виконання судових рішень як складова права на справедливий суд» <http://www.niss.gov.ua/articles/781/>

¹⁶ У столиці заморожено будівництво 50 житлових будинків http://news.liga.net/ua/news/capital/733262-u_stolits_zamorozheno_bud_vnitstvo_50_zhitlovikh_budink_v.htm#

будівництва житлових будинків «Житлоінвестбуд-УКБ» вжити заходів для завершення будівництва житлових будинків на вул. Сім'ї Сосніних, 4-а у Святошинському районі м. Києва та інженерних мереж до цих будинків.

За словами виконавчого директора Всеукраїнської громадської організації «Асоціація допомоги постраждалим інвесторам» Тетяни Яковенко, найбільш поширені проблеми, з якими стикаються інвестори, які вклали кошти в будівництво житла, це шахрайство, неякісне виконання обов'язків забудовником, забудовники-«клони», рейдерство, вибіркоче ставлення забудовників до об'єктів будівництва, ребрендинг забудовника з метою приховати погану репутацію, банкрутство забудовників, подвійний заробіток на іпотеці, нецільове використання коштів, а також «сімейний бізнес» забудовників.

«Практика свідчить, що банкрутство забудовника є катастрофою для людей, які вклали кошти. Якщо забудовник визнається банкрутом і виключається з єдиного державного реєстру, то інвестори на худий кінець залишаються зі своїм недобудом, з яким нічого не можна зробити. Вони мають якісь майнові права, але для того, щоб відновити будівництво, потрібні права на землю, дозвіл на будівництво, якісь потужності», — пояснила Т. Яковенко.¹⁷

Для того, щоб право власності таких людей було захищене, має бути законодавчо захищена інвестиція і визнано за людиною майнове право на об'єкт, що будується, з тим, щоб у разі негативного розвитку подій власники цих майнових прав мали можливість стати господарями свого, хай і недобудованого, об'єкту, і далі взаємодіяти з державою у вирішенні цих питань.

Ще однією із проблем є наявність значних складнощів при оформлення прав власності при спадкуванні об'єктів, які за життя не встигли ввести в експлуатацію або оформити право власності на збудоване ними житло чи інші споруди. Сприяє цьому і суперечлива судова практика. Так, сьогодні на такі об'єкти нотаріуси й досі відмовляють у видачі свідоцтва про право на спадщину саме як на нерухоме майно у зв'язку із відсутністю на нього правостановлюючих документів. І в одних випадках суди першої інстанції з різних причин (відсутність власне спору та, як наслідок, потенційного апеляційного оскарження рішення, прагнення допомогти людям вийти із «патової» ситуації, з інших міркувань) задовольняють зазначені позовні вимоги спадкоємців та, відповідно, визнають право власності на це спадкове майно саме як на об'єкти нерухомого майна. Таких випадків поки що більшість. Проте достатньо відповідачу або будь-якій зацікавленій особі, не залученій до участі у справі, прав якої стосується це рішення, оскаржити його в апеляційному порядку, і можна стверджувати напевно, що таке рішення суду першої інстанції буде скасоване.

А в інших же випадках суди відмовляють у задоволенні таких позовних вимог. Часто ці позови суди спочатку залишають без руху, а потім повертають без розгляду (рішення в ЄДРСР: № 15793542 від 24.05.2011 р., № 16780204 від 22.02.2011 р.).¹⁸

Така ситуація потребує негайного вирішення, оскільки залишаються незахищеними права власності цих людей.

¹⁷ Хто господар недобудованої квартири? <http://www.unian.ua/news/481682-hto-gospodar-nedobudovanoji-kvartiri.html>

¹⁸ Сергій Костюкович Право власності на спадкове майно: існуючі проблеми та шляхи вирішення <http://www.yurincom.com/ua/consultation/faq/?id=8830>

2.6. Обмеження можливості оскарження недійсних правочинів

У кінці 2011 року скасовано норми щодо більш тривалої позовної давності, яка застосовувалася до вимог про визнання недійсним правочину (зокрема, договору), вчиненого під впливом насильства або обману (було 5 років), до вимог про застосування наслідків нікчемного правочину (наприклад, до договорів, які є недійсними в силу закону, позовна давність була 10 років).

Важливим є те, що скасовані гарантії у вигляді збільшеного строку позовної давності були встановлені законодавцем у зв'язку із необхідністю захисту від порушення конституційних прав і свобод людини і громадянина, знищення і пошкодження майна або незаконного заволодіння ним, тобто від правопорушення, яке містить ознаки злочину. Доцільно звернути увагу на те що у вказаній нормі йшлося не про сам нікчемний правочин, а про наслідки нікчемного правочину, які тривалий час можуть бути прихованими, в зв'язку з чим законодавцем і встановлювався десятирічний строк для подання позову із згаданих вище підстав. Тепер цих додаткових гарантій для власника немає.

Більше того, скасовано норму, відповідно до якої позовна давність не поширювалася на вимогу власника або іншої особи про визнання незаконним правового акта органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, яким порушено його право власності або інше речове право.

Потрібно зазначити, що ця правова норма була засобом реалізації норми ч. 5 ст. 13 Конституції України, яка поклала на державу обов'язок по забезпеченню захисту усіх суб'єктів права власності. І фактично забравши її, держава послабила гарантії захисту саме приватного власника.

Як зазначають адвокати, зокрема, Леонід Тарасенко (компанія Юридичний Холдинг): «Якщо раніше власник міг звернутися до суду і вимагати захисту свого порушеного права власності в будь-який час (якщо йшлося про визнання незаконним рішення органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, яке порушувало право власності), тепер матиме лише три роки (загальна позовна давність) для цього». «Крім того, вкотре вражає законодавча техніка, оскільки Верховна Рада України, приймаючи зміни до процесуального законодавства, «під шумок» без будь-якого обґрунтування (в пояснювальній записці до вказаного законопроекту нічого про це не сказано) скасовує кілька норм щодо позовної давності. Очевидно, що ця норма спрямована на узаконення тих за давнених рішень органів влади, які порушують право власності. Право власності стає не таким вже й непорушним, оскільки одна з гарантій його непорушності скасована».

3. ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВЛАДИ ЩОДО ОБМЕЖЕННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ

3.1. Викуп земельних ділянок приватної власності для суспільних потреб

У 2012 році державою було зроблено спробу покращити законодавче регулювання викупу земельних ділянок для суспільних потреб про які згадувалося у доповідях пра-

возахисних організацій.¹⁹ Зокрема, 5 вересня 2012 року набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо припинення права користування земельними ділянками при відведенні їх для суспільних потреб».

Парламент визначив цим законом, що розмір викупної ціни на земельну ділянку встановлюється рішенням органу виконавчої влади або місцевого самоврядування, який здійснює її викуп, або встановлюється за рішенням суду.

Крім того, Верховна Рада визначила, що земельні ділянки для суспільних потреб можуть викуповуватися не тільки за кошти державного та місцевих бюджетів, а й за кошти юридичних осіб, які ініціювали відчуження такої ділянки для суспільних потреб. Депутати визначили, що розмір викупної ціни на земельну ділянку встановлюватиметься рішенням органу виконавчої влади або місцевого самоврядування, який здійснює її викуп, або встановлюється за рішенням суду.

Також з часу набуття чинності цим законом договір оренди земельної ділянки державної чи комунальної власності може бути розірваний у разі прийняття рішення про відведенні її для суспільних потреб. До цього моменту дана норма поширювалась лише щодо викупу для суспільних потреб земельних ділянок, що знаходяться у приватній власності.

Водночас, цими змінами не було вирішено одну з основних проблем Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності», яка полягає у нечіткості визначень суспільної потреби і суспільної необхідності, фактичне дублювання переліку їх об'єктів.

Зокрема, як зауважує Генеральний директор Українського клубу аграрного бізнесу (УКАБ) Володимир Лапа, існує ризик, що місцеві органи діятимуть в інтересах ініціатора викупу земельної ділянки. Тим самим будуть ущемлені інтереси суб'єктів, які обробляють цю землю. «Наприклад, фермер взяв в оренду землю на 10 років, купив у виробництво сільськогосподарської продукції техніку, добрива, господарські приміщення. А тут з'являється третя особа, яка ініціює вилучення орендованої ділянки для суспільних потреб. Перелік мотивів для суспільних потреб достатньо широкий — від місць відпочинку та об'єктів природоохоронного значення до створення зоопарку», — розповів керівник УКАБ.²⁰

Наявність конфліктних ситуацій при застосуванні законодавства у сфері викупу земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності тільки підкреслюють серйозність проблеми.

Так, продовжується конфлікт із викупом земельних ділянок у Львівській області з мотивів суспільної необхідності для транспортної розв'язки, яка будувалась до Євро-2012.

Війна за землю біля новозбудованого стадіону триває вже близько двох років. Задля будівництва кільцевої дороги поблизу нового стадіону Львівська обласна державна адміністрація вирішила викупити земельні ділянки. Землі скуповували за ціною 625 гривень

¹⁹ Доповідь про права людини в Україні 2011 <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1332325240>

²⁰ Нова норма «земельного» закону розблокує викуп ділянки для суспільних потреб — експерт http://www.ukrinform.ua/ukr/news/nova_norma_zemelnogo_zakonu_rozblokue_vikup_dilyanki_dlya_suspilnih_potreb_ekspert_1742414

за сотку, що в 40 разів менше ринкової. Як коментує місцева преса, цей процес відбувався «добровільно-примусово». У такий спосіб загалом було викуплено 15 гектарів землі.

Низка мешканців розпочали справжню битву за свою власність: рівноцінний обмін їм не пропонували, а ціна була надто заниженою. Тоді обласна державна адміністрація вирішила відібрати землі за рішенням суду, мотивуючи суспільною необхідністю. Згодом під тиском громади місцева влада таки відмовилася від своїх намірів і відкликала позовну заяву. До Євро-2012 підготувалися у Львові і без конфліктної кільцевої розв'язки.

Водночас на цьому суперечка, однак, не завершилася. Як з'ясувалося, у 2012 році, майже через 6 місяців після закриття судом справи про примусове вилучення земельних ділянок «Дирекція з підготовки до «Євро-2012» оскаржила у Вищому адміністративному суді це закриття справи. І як наслідок справу відправили на повторний розгляд до Львівського апеляційного адміністративного суду. Як зауважив представник землевласників Андрій Петришин, про судові засідання в Києві ніхто з власників земель навіть не здогадувався. «Це якесь безглуздя, — обурюється Петришин. — Дороги таки не будували, суспільної потреби немає, чемпіонат завершується, а землі й надалі хочуть забрати». Він не виключає, що землю, як «ласим шматком» біля стадіону, зацікавилися конкретні впливові приватні особи, а не держава.»²¹

Навіть Львівська обласна рада 15 травня 2012 року звернулася до Кабінету Міністрів України та Генеральної прокуратури України щодо захисту власників земельних ділянок поблизу футбольного стадіону по вул. Стрийській-Кільцевій дорозі у Львові від протиправних посягань.²²

Також, прикладом проблем у цій сфері є ситуація щодо викупу для суспільних потреб земельних ділянок у Броварах з метою покращення безпеки дорожнього руху, які привели до конфліктної ситуації між власниками земельних ділянок і Броварською міською радою. Так, власники цих земельних ділянок не були проінформовані про виникнення такої необхідності і прийняття рішення про викуп цих земельних ділянок, а також у цьому випадку існує цілком реальна можливість покращення ситуації з безпекою дорожнього руху на цій ділянці і без викупу цих земельних ділянок. У цій ситуації також яскраво видно, що розмитість визначень у законодавстві приводить до різного тлумачення цих понять на практиці.²³

Питання щодо адекватності викупу земельних ділянок піднімалось і у справі про викуп будинку на вул. Шевченка, 1 у центрі Львова, який міськрада планує зносити під трамвайну колію.²⁴

3.2. Мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення

Як вже неодноразово зазначалось у доповідях правозахисних організацій, становлення повноцінного ринку земель сільськогосподарського призначення (одним

²¹ Земельні конфлікти: «під прикриттям» «Євро-2012» <http://myland.org.ua/index.php?id=3454&lang=uk>

²² Конфлікт навколо транспортної розв'язки біля «Арени Львів» триває у суді <http://zik.ua/ua/news/2012/05/16/348699>

²³ Для чийх «суспільних потреб» у броварчан примусово відчужують приватні земельні ділянки? <http://pravo-znaty.org.ua/dlya-chiyih-suspilnih-potreb-u-brovarchan-primusovo-vidchuzhuyut-privatni-zemelni-dilyanki/>

²⁴ Львівська влада хоче знести будинок під розв'язку, не запропонувавши гідної заміни <http://zik.ua/ua/photoreport/2012/09/19/369214>

із важливих елементів якого є вільна їх купівля-продаж) — одна із найпекучіших проблем земельної реформи в Україні, що торкається інтересів усього суспільства і його майбутнього. Також ця проблема стосується і захисту права на мирне володіння майном багатьох людей, які живуть в нашій державі.

На сьогодні в Україні діє мораторій на продаж сільськогосподарські землі, термін дії якого закінчується 1 січня 2013 року.

На початку жовтня 2012 року депутати не підтримали пропозицію продовжити цей мораторій ще на рік, а також ухвалили у першому читанні закон про ринок землі та закон про створення Державного земельного банку. Останній закон був підписаний Президентом України. Оглядачі розцінили це як підготовку до запровадження повномасштабної приватизації сільськогосподарської землі в Україні.²⁵

Потрібно зазначити, що проблеми у становленні повноцінного ринку земель є достатньо складними і комплексними. З одного боку справді власники земельних ділянок, які не займаються її обробкою і не живуть у селі, опинилися в становищі, коли вони мають власність, але не мають змоги нею розпоряджатися. Це новітня форма кріпацтва — прив'язування людей до власності, якою вони не мають можливості користуватися», — заявив під час круглого столу перший заступник голови Державного агентства земельних ресурсів України Артем Кадомський.²⁶ Також багато експертів наголошувало, що в Україні відбувається «тіньова» приватизація землі.

Водночас, з іншого боку законодавство у цій сфері залишається недосконалим. Прийнятий у першому читанні Закон України «Про ринок земель» викликає дуже багато питань, і на сьогодні відсутня єдність у багатьох ключових питаннях цього закону. Крім того, у зв'язку із недоліками у законодавстві є досить суттєві ризики скупівлі землі олігархами й іноземцями, спекуляції землею, корупції.

Соціологічне дослідження, проведене Центром Разумкова, наочно продемонструвало, що більшість громадян України наразі проти ринку земель. Воно ж таки відобразило, що пересічні українці не вельми добре обізнані із земельним питанням.²⁷

Важливо сказати, що до Верховна Рада України вирішила повернутися до питання про мораторій у законопроекті № 11315 «Про внесення змін до Земельного кодексу України», який був внесений на розгляд вже після не голосування за мораторій. Цей законопроект продовжує дію мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення до набрання чинності закону про обіг сільськогосподарських земель, й існує велика ймовірність, що він буде прийнятий і підписаний до кінця 2012 року.

3.3. Введення тимчасових адміністрацій у банках

У квітні 2012 року Національний банк України після тривалої перерви знову відновив практику введення в банки тимчасових адміністрацій. Піонером став харківсь-

²⁵ Рада наблизилась до продовження мораторію на продаж землі http://www.bbc.co.uk/ukrainian/business/2012/10/121016_agricultural_lands_ban_ko.shtml

²⁶ Дмитро Калинчук Українці звикли до мораторію на продаж землі <http://tyzhden.ua/Economics/48336>

²⁷ Дмитро Калинчук Українці звикли до мораторію на продаж землі <http://tyzhden.ua/Economics/48336>

кий банк «Базис», співвласником якого є опальний опозиціонер, колишній губернатор Харківщини Арсен Аваков. Травень теж не радував хорошими новинами. Так, 17 травня, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб (ФГВФО) повідомив про переведення в категорію тимчасових учасників (крім банку «Базис») ще двох фінустанов — Інтербанку (м. Київ) та Унікомбанку (м. Донецьк).

Багато вкладників не змогли повернути свої депозитні внески, хоча термін дії договорів закінчився. Як правило, службовці банківських установ пояснювали, що тимчасовим адміністратором введений мораторій на повернення депозитних внесків, тобто введено відстрочення платежів за борговими зобов'язаннями банку перед вкладниками.

Потрібно зазначити, що введення тимчасовою адміністрацією режиму мораторію на задоволення вимог кредиторів (вкладників) не надає право банку не виплачувати депозитів.

У Законі України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» визначено, що обмеження щодо виконання своїх обов'язків банком не поширюється на виплати коштів за вкладами вкладників за договорами, строк яких закінчився, та за договорами банківського рахунку вкладників. Зазначені виплати здійснюються в межах суми відшкодування, що гарантується Фондом.

Потрібно зазначити, що до сьогодні деякі із проблемних банків не видають депозити, строк по яких закінчився, інші виплачують депозити із встановленням лімітів зняття грошових засобів, переводять депозит на картковий рахунок, пояснюючи це недостатністю коштів, і фактично таким способом продовжують користування чужою власністю.

3.4. Порухення прав власності органами внутрішніх справ (ОВС)

Форми та методи протиправного позбавлення громадян власності та створення перешкод у користуванні власністю з боку співробітників міліції дуже різноманітні, залежно від посади та належності до підрозділу. Вагома частка порушень припадає саме на підрозділи Державтоінспекції, що є наслідком законодавчо дозволеної практики забезпечувати свою діяльність за рахунок недержавних джерел фінансування, невідповідності нормативно-правової бази, що регламентує діяльність цього органу.

Актуальність цієї проблеми підкреслює відсутності ефективних механізмів контролю з боку громадськості щодо протидії порушенням права власності в діяльності ОВС.

За дослідженням, яке провело Асоціація моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органах до найбільш поширених порушень права власності в діяльності ОВС слід віднести:

- заволодіння власністю громадян співробітниками міліції шляхом крадіжок, розбійних нападів, грабежів, вимагань, убивств та скоєння інших злочинів загальнокримінальної спрямованості;
- протиправні затримання транспортних засобів (далі — ТЗ) з подальшим доставлянням їх на платні спеціальні майданчики чи стоянки та протиправні

- стягнення коштів за надання примусових послуг, пов'язаних із транспортуванням та зберіганням протиправно затриманих ТЗ;
- протиправні стягнення коштів за надання примусових послуг, пов'язаних із транспортуванням та зберіганням затриманих ТЗ;
 - примушування громадян до передачі співробітникам міліції майна та коштів у результаті шахрайських дій;
 - протиправні стягнення нічим не передбачених платежів при здійсненні адміністративних та дозвільних процедур (проходженні технічних оглядів, реєстрації ТЗ, прийманні державних іспитів на допуск до керування ТЗ, погодженні архітектурних проектів, наданні дозволів на рух ТЗ, видачі бланків довідок-рахунків, актів приймання-передавання ТЗ, номерних знаків тощо);
 - протиправні стягнення коштів під приводом надання інформаційних послуг (наявності чи відсутності заборгованостей за платежами штрафів тощо);
 - протиправні стягнення штрафів за постановами, що не підлягають виконанню;
 - створення умов для позбавлення громадян власності у вигляді вимагання й отримання хабарів;
 - фальсифікації матеріалів стосовно скоєння протиправних дій з подальшим заволодінням власністю громадян шляхом шахрайства чи вимагання хабарів;
 - фальсифікація матеріалів, унаслідок якої громадяни в подальшому позбавляються власності у вигляді протиправного стягнення штрафів;
 - протиправне вилучення майна в результаті здійснення кримінальних і адміністративних процедур та неповернення вилученого майна в результаті привласнення чи втрати;
 - протиправна організація діяльності суб'єктів господарювання в приміщеннях ОВС, спрямованої на безпідставне заволодіння коштами громадян (підрозділи підприємств МВС України «Інформ-Ресурси» та «Документ-Ресурси» тощо).
 - примушування фізичних та юридичних осіб до здійснення внесків на рахунки благодійних фондів «сприяння ОВС» та інші види «благодійної допомоги» ОВС.^{28 29}

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.

²⁸ Питання діяльності ОВС України щодо дотримання прав власності: стан та актуальні проблеми. Асоціація моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органах. <http://umdpl.info/files/docs/1330624392.pdf>

²⁹ Моніторинг забезпечення права власності в діяльності ДАІ МВС України: аналіз порушень та пошук шляхів вирішення проблеми. Асоціація моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органах. <http://umdpl.info/files/docs/1330624468.pdf>

3. 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.

6. Здійснити врегулювання проблеми вилучення земель і житла з мотивів суспільної необхідності в чіткій відповідності до Конституції і взятих Україною на себе міжнародних зобов'язань.

7. Забезпечити існування ефективного механізму захисту прав власників у «проблемних» банках, у яких введена тимчасова адміністрація.

8. Здійснити заходи щодо недопущення порушень прав власності з боку органів внутрішніх справ.

XVII. ЕКОНОМІЧНІ ТА СОЦІАЛЬНІ ПРАВА¹

1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Узявши на себе зобов'язання щодо перетворення на соціальну державу, Україна мала б спрямувати свої дії на підвищення рівня добробуту населення, приділяючи особливу увагу його вразливим групам.

Проте Україна ще дуже далека від здійснення цих перетворень, і ті системні проблеми, які існують в країні у цій сфері, навпаки, показують зниження захищеності соціально-економічних прав.

На жаль, рівень якості життя продовжує знижуватися, а показники відносної і структурної бідності, навпаки, збільшуються. Також і прожитковий мінімум, який є базовим показником для всієї системи соціального забезпечення, вже багато років не відображає реальних мінімальних потреб людини, оскільки не враховує багатьох життєво необхідних для людини витрат та базується на наборі продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг, який вже давно застарів.

Крім того, для визначення розміру окремих видів соціального забезпечення продовжує застосовуватися показник гарантованого рівня прожиткового мінімуму, що відображає неспроможність держави виконувати навіть менші ніж мінімальні стандарти життя. І попри деяке збільшення його розміру для окремих категорій населення цей показник і надалі продовжує застосовуватися.

Проблеми залишаються також і щодо гарантування таких важливих елементів права на достатній життєвий рівень як право на якість і безпеку продуктів харчування і води. Експерти констатують, що спроби держави змінити критичну ситуацію на краще не були ефективними.

Право на достатнє житло у 2012 році було об'єктом активної уваги з боку держави, яка намагалась втілити у життя досить амбіційну програму доступного житла. Проте реальність показала, що ця програма більше заснована на популізмі, ніж на бажанні здійснити певний прогрес у цій сфері. І як наслідок, ця програма не забезпечила доступності житла, але в черговий раз показала нерозуміння державою сутності цієї проблеми.

З великими складнощами також українці стикалися при реалізації свого права на приватизацію кімнат у гуртожитках, оскільки правозастосування виявило недоліки законодавства у цій сфері і відсутність єдиної судової практики.

Реформування системи соціального забезпечення більше зводилося до дій держави, спрямованих на переведення встановлення розмірів соціальних гарантій у «ручне керування» відповідно до можливостей бюджету. А також до традиційних передви-

¹ Підготовлений М. Щербатюком УГСПЛ.

борчих збільшень на декілька десятків гривень пенсій і допомог. Системної роботи щодо реформування системи соціального забезпечення фактично не ввелось, і, більше того, вищезазначене встановлення розміру пільг у «ручному режимі» значно знизило гарантії соціальних та економічних прав.

Водночас слід вітати затвердження державою Стратегії реформування системи надання соціальних послуг, яка стала черговим програмним документом щодо напрямків реформування системи. Але реалізація попередньої Концепції реформування не дає особливих приводів для оптимізму.

Так само песимістично виглядають і результати пенсійної реформи. На жаль, реформа не збільшила пенсій, і цього найімовірніше не відбудеться у майбутньому. Також ця реформа не зробила українську пенсійну систему більш справедливою і не зменшила дефіцит Пенсійного фонду. А отже, фактично жодна із цілей пенсійної реформи не була досягнута.

2. ПРАВО НА ДОСТАТНІЙ ЖИТТЄВИЙ РІВЕНЬ

2.1. Гарантії права на достатній життєвий рівень

Право на достатній життєвий рівень — одне з основних соціально-економічних прав людини. Воно було задеклароване ще в 1946 році у статті 25 конституції Японії. У 1948 році відображено в міжнародному праві — в частині 1 статті 25 Загальної декларації прав людини — «Кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї». Схожі положення, але без згадки життєвого рівня, містяться у статті 11 Американської декларації прав і обов'язків людини, прийнятої у квітні 1948 року.

Далі це право було закріплено в частині 1 статті 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права («право кожного на достатній життєвий рівень для нього і його сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг і житло») і в пункті 1 статті 4 Європейської соціальної хартії («право працівників на таку винагороду, яка забезпечує їм і їхнім сім'ям достатній рівень життя»). Гарантії цього права також особливо виділені у статті 27 Конвенції про права дитини та статті 28 Конвенції про права інвалідів.

Потрібно зазначити, що рівень якості життя в Україні у 2012 році продовжував своє зниження. За даними, які оприлюднені інститутом Legatum у своєму дослідженні при визначенні Legatum Prosperity Index Україна опустилася на 71 місце з 142 країн². Україну у цьому рейтингу обійшли не тільки сусіди Росія і Білорусь, але й такі країни, як Колумбія, Ботсвана і Парагвай.³

² Legatum Prosperity Index 2012 <http://www.prosperity.com/Ranking.aspx>

³ Покращення по-українски: в рейтинге процветания Украина опустилась на 71-ю позицию <http://ubr.ua/finances/macroeconomics-ukraine/pokrashennia-po-ukrainski-v-reitinge-procvetaniia-ukraina-opustilas-na-71-u-poziciu-174899>

Важливо, що при складанні цього рейтингу враховуються 8 субрейтингів: рівень економічного розвитку, особистих свобод, якості життя та інші. Важливим є зазначити, що до розрахунку показників рівня економічного розвитку враховуються ситуація із дотриманням Україною адекватних стандартів життя, зокрема, доступністю адекватного харчування і дотримання прав щодо доступності житла. Статистичні дані, що використовуються в рейтингу, отримані з Організації Об'єднаних Націй, Світового банку, Організації Економічного співробітництва та розвитку, Всесвітньої організації торгівлі, Gallup, Economist Intelligence Unit, IDC, Pyramid Research та інших інститутів.

Поряд з рівнем якості життя в країні дуже важливим щодо забезпечення права на достатній життєвий рівень є те, наскільки ефективно держава бореться з бідністю. І особливо важливими критеріями тут є забезпечення низького рівня абсолютної, відносної і структурної бідності.

Експерт Інституту демографії і соціальних досліджень НАН України Людмила Черенко констатувала прогрес України по одному з критеріїв визначення бідності населення — абсолютної бідності, водночас відзначивши погіршення ситуації щодо інших, зокрема, щодо критерію відносної бідності і структурної.

Так, за показником абсолютної бідності населення в країні в 2011 році спостерігалось зниження масштабів порівняно з 2010 р. — з 16,8 до 14,6 за критерієм прожиткового мінімуму, а за міжнародним критерієм — 5 доларів США на добу на людину, розраховану, виходячи з купівельної спроможності, — з 2,5% до 1,7%.⁴

Водночас вона звернула увагу на ключовий критерій рівня бідності — відносну бідність. Він показує, як розподіляються доходи суспільства, який принцип розподілу у різних прошарках суспільства. Якщо цей показник не змінюється, то ми можемо говорити про те, що яким би не було економічне зростання, все одно від нього ефект розподілиться пропорційно між групами населення — бідні не одержать збільшення доходів у рівних частинах з багатими від цього економічного зростання. Фактично вони відірвуться від багатих ще далі у разі економічного зростання.

За даними Л. Черенко щодо відносної бідності відбувалися позитивні зміни у 2010 році, і тоді Україна мала показник 24,1. 2011 рік — вихід з кризи, але показники вказували, що немає тенденції повернутися назад у докризовий період. Якщо це було 24,1% в 2010-му, то в 2011-му — це 24,3%.

Структурний критерій відображає співвідношення бюджету українця і його споживання. Згідно з ним бідними вважаються ті, у кого більше 60% бюджету йде на харчування. «Якщо у 2010 році таких українців було 41,2%, то в 2011 — 41,5%. Зростання незначне, проте, на жаль, порушилася позитивна тенденція. Сьогодні ми вже вийшли на рівень 2006 року, тобто ми повернулися на кілька років назад», — відзначила вона.

Ці об'єктивні ознаки погіршення ситуації певних груп населення підтверджуються і самооцінкою громадян України: у 2011 році бідними називали себе 60%, тоді як у 2010 р. — 57,8%.

Оцінюючи дії держави на шляху боротьби з бідністю, Л. Черенко відзначила, що не можна сказати, що немає зусиль щодо поліпшення ситуації, але в країні важко про-

⁴ В Україні рівень бідності в містах наближається до показників у селах — експерт <http://economics.unian.net/ukr/detail/143731>

суваються реформи, особливо в частині соціальної підтримки. «Потрібно серйозно думати про зміну принципу розподілу доходів», — заявила експерт.⁵

Старший програмний менеджер Програми розвитку ООН Катерина Рибальченко підтвердила, що попри виконання показників з ліквідації бідності за критерієм 5 доларів США на добу, а також скороченню чисельності бідних серед дітей і працюючих, питома вага населення, чиє споживання є нижчим за рівень фактичного прожиткового мінімуму, продовжує зростати. І в 2011 році цей показник становив 25,8 проти 23,5 у 2010 році. Це завдання треба ще вирішувати.⁶

Також в Україні останніми роками спостерігається зближення рівня бідності між містом і селом за рахунок погіршення показників життя міського населення.

«Четвертий рік поспіль ми спостерігаємо зближення рівня бідності між містом і селом. З одного боку, це позитивно, тому що до 2008 року ці показники розходилися, тобто утворювалася прірва між містом і селом. Останні роки ця прірва зменшується, але не тому, що поліпшується життя сільського населення, а тому, що погіршуються показники у містах, в першу чергу у малих містах», — зазначила Л. Черенько.

Водночас з 2008 року до 2012 року в Україні скоротилася і кількість тих, кого можна вважати середнім класом, тобто, прошарком, представники якого можуть дозволити собі не тільки їжу, але й одяг, житло та відпочинок. А також продовжилося збільшення розриву між багатими і бідними.

Директор Київського міжнародного інституту соціології Володимир Паніотто зазначає, що якщо у 2008 році тих, кого можна вважати середнім класом було близько 10%, то зараз — удвічі менше.

Утім, соціолог твердить, що люди схильні до приховування своїх доходів. Наприклад, ще у 1995 соціологи виявили, що витрати українців за цей рік були вдвічі більшими, аніж доходи. З іншого боку, досліджуючи рівень життя українців, науковці, практично, не мають доступу до інформації про найбагатших українців, хоча майнове розшарування в Україні можна помітити неозброєним оком.⁷

Співвідношення загальних доходів 10% найбільш і найменш забезпеченого населення становить 5,3 рази, у тому числі серед міського населення — 5,4 рази, серед сільського — 4,6 рази. Однак, за оцінками експертів, реальна ситуація щодо диференціації доходів набагато гірша: співвідношення доходів 10% найбільш бідних і багатих верств населення оцінюється ними більш ніж у 40 разів.⁸

Зростання бідності та нерівності у суспільстві пов'язані насамперед із нерівномірним розподілом доходів від економічного зростання, погіршенням умов життя багатодітних сімей, молоді, пенсіонерів, низьким рівнем оплати праці.

У 2012 році залишилася в Україні і проблема низького рівня і невідповідності реаліям основного показника для всієї системи соціального забезпечення — рівня про-

⁵ В Україні рівень бідності в містах наближається до показників у селах — експерт <http://economics.unian.net/ukr/detail/143731>

⁶ В Україні рівень бідності в містах наближається до показників у селах — експерт <http://economics.unian.net/ukr/detail/143731>

⁷ За останні 20 років в Україні суттєво зріс рівень бідності <http://www.epravda.com.ua/news/2012/08/24/332727/>

⁸ Про проблеми бідності в Україні // Профспілкові вісті <http://www.psv.org.ua/arts/Spetcvipusk/view-1246.html>

житкового мінімуму. Попри неодноразові заяви чиновників різного рівня про необхідність вирішення цієї проблеми вона залишається відкритою, і від цього страждають найбільш бідні верстви населення України.

Величина прожиткового мінімуму не враховує низку життєво необхідних витрат: на освіту, утримання дітей у дошкільних навчальних закладах, платні медичні послуги тощо. Розмір прожиткового мінімуму, який є на сьогодні, — це певна химера, завіса, якою держава намагається прикрити неспроможність виконання своїх обіцянок у соціальній сфері.

Про зниженість рівня прожиткового мінімуму, затвердженого у бюджеті, заявляють також і профспілки, зокрема, Федерація профспілок України.⁹

За розрахунками Національного форуму профспілок для того, щоб один здоровий громадянин України міг задовольнити свої мінімальні базові потреби, необхідно 3980 гривень. Якщо ж людина захворіла або ще реалізовувала свої культурні потреби (купувала книжки, ходила до театру чи в кіно), потрібно мінімум 5 тисяч гривень. Водночас розмір прожиткового мінімуму складає у середньому 1044 гривні, а середня заробітна плата на більшій частині України — 2719 гривень, є і області, наприклад, Тернопільська, де зарплата на рівні 1904 гривні.¹⁰

Крім того, є великі питання щодо процедури визначення цього показника. Відповідно до Закону України «Про прожитковий мінімум» передбачено, що набори продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг, на основі яких розраховується прожитковий мінімум, визначаються не рідше рази на п'ять років.

Порядок проведення науково-громадської експертизи наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг визначений постановою Кабінету Міністрів України від 24.09.1999 № 1767. А отже, цей набір не переглядається вже протягом 13 років.

За офіційною інформацією Міністерства соціальної політики України з метою оновлення наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг ще у 2005 році була проведена відповідна робота. Проект постанови уряду «Про затвердження наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг для основних соціальних і демографічних груп населення», розроблений на підставі рішення експертної комісії, був розглянутий Кабінетом Міністрів України у лютому 2006 року, але остаточного рішення не було прийнято.

Міністерство стверджує також, що у 2011 році за результатами нової науково-громадської експертизи наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг, проведеної у грудні 2010 року, розроблений відповідний проект постанови Кабінету Міністрів України, який, за інформацією Мінекономрозвитку, як головного виконавця, після доопрацювання поданий на розгляд Кабінету Міністрів України. На даний час Кабінетом Міністрів України вирішено відкласти прийняття рішення щодо проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг для основних соціальних і де-

⁹ Прожитковий мінімум в цінах вересня 2012 року http://www.fpsu.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=9551%3A-----2012-&catid=71%3A2009-08-01-15-59-55&Itemid=37&lang=uk

¹⁰ Щоб вижити, громадянину України потрібно мінімум 4 тисячі — підрахунки <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24708850.html>

мографічних груп населення» (протокол засідання Кабінету Міністрів України від 31.05.2012 № 41).¹¹

З цієї інформації яскраво видно, наскільки це питання не є пріоритетом існуючого уряду.

Важливо зазначити, що у 2012 році 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 бюджеті. Але незважаючи ні на заяви Президента щодо необхідності відміни цього показника, ні на неодноразові звернення профспілок¹² і правозахисних організацій ця проблема залишається.

Водночас потрібно зазначити, що з 1 липня 2012 року для осіб, які втратили працездатність, та інвалідів цей «гарантований рівень» був встановлений на рівні 100% прожиткового мінімуму. Але для дітей він і надалі попри збільшення залишається далеким від цих 100%. Зараз цей рівень для них складає 75%. А для працездатних взагалі не був змінений і продовжує складати лише мізерних 21% від прожиткового мінімуму.

2.2. Якість і безпека харчових продуктів

Україна посіла лише 44 сходинку у рейтингу країн за доступністю для населення та якістю харчових продуктів. Рейтинг складений The Economist Intelligence Unit. Всього в рейтингу було досліджено 105 країн. За безпекою і наявністю продовольства Україна випередила Таїланд, Перу, Таджикистан.¹³

Для ранжирування експерти обрали Індекс «впевненості в їжі»: тобто, коли люди в будь-який час мають фізичний, соціальний та економічний доступ до достатньої і поживної їжі, що відповідає їхнім дієтичним потребам для здорового та активного життя. Основними показниками Індексу «впевненості в їжі» стали: доступність (витрати сім'ї на споживання їжі у порівнянні з іншими витратами), наявність (достатня пропозиція, постачання їжі в середньому на день), якість і безпека продуктів (дотримання харчових стандартів).

Окремої уваги заслуговує якість продуктів харчування. Як зазначає член громадської організації «Здоров'я» Марія Лисенко в Україні діють радянські стандарти, і вони самі по собі непогані. Але українські виробники знаходять прогалини в законодавстві, а система контролю у нас недосконала.¹⁴

¹¹ Щодо перегляду наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=A30932E8E4C3A22529FB701284D81791?art_id=144736&cat_id=138242

¹² Про проблеми бідності в Україні // Профспілкові вісті <http://www.psv.org.ua/arts/Spetcvipusk/view-1246.html>

¹³ Україна стала 44-ю у світі за якістю продуктів харчування http://news.dt.ua/SOCIETY/ukrayina_stala_44-yu_u_sviti_zh_yakisty_u_produktiv_harchuvannya-105275.html

¹⁴ Українцям не по кишені корисні та якісні продукти <http://gidna.ua/2012/07/ukrajintsyam-ne-pokysheni-korysni-ta-yakisni-produkty/>

Посилаючись на дані Держспоживінспекції, вона стверджує, що в Україні, наприклад, близько 97% ковбасних виробів містять синтетичні речовини і різні фарбники. Те ж стосується й інших продуктів.

Виробники щедро додають хімію в свою продукцію. Водночас більшість добавок, які входять до складу продуктів в Україні, використовують і в ЄС. Щоправда, там закон зобов'язує виробника писати на упаковці всі хімічні елементи, які додаються у продукт, із зазначенням Е-кодів. В Україні виробники лукавлять: наприклад, якщо в продукті міститься глутамінат натрію (Е-621), на етикетці пишуть «підсилювач смаку».

Крім цього, виробники часто (за інформацією Держспоживстандарту майже в 80% випадків) покупця вводять в оману — вони замінюють інгредієнти дешевшими і далеко не завжди безпечними для здоров'я.

Так, за даними Держспоживстандарту, найбільше фальсифікату виявляють в м'ясній і молочній продукції. У молоці, вершковому маслі, твердому сирі та сметані часто знаходять рослинні жири, яких там бути не повинно, в ковбасах і сосисках — сою, барвники і консерванти.

Всього за 2011 рік фахівцями Держспоживстандарту було перевірено 200 тонн молочних продуктів. У результаті 35% товару було забраковано та знято з реалізації. На м'ясному ринку фальсифікату не менше. З перевірених у минулому році 400 тонн м'ясопродуктів було забраковано 36%. Основні нарікання: більше, ніж зазначено в складі, вологи в ковбасі, наявність крохмалю, невідповідності з мікробіології.¹⁵

Існує в Україні також проблема щодо якості і безпеки продуктів харчування, які ввозяться на територію України. Так, Генеральний директор ДП «Львівстандартметрологія» Олег Косінський заявив, що 90% продуктів харчування, які ввозяться на територію України, вже не придатні до споживання.¹⁶

У зв'язку із тим, що вищенаведені проблеми забезпечення якості та безпеки продуктів харчування є очевидними, у 2012 році питання законодавчого забезпечення якості і безпеки харчових продуктів стало предметом активної дискусії як в уряді, так і у законодавчому органі України. У травні 2012 року уряд подав до Верховної Ради законопроект «Про Проте він викликав критику народних депутатів і до сьогодні не розглянутий Верховною Радою навіть у першому читанні. Також у 2012 році урядом у парламент було внесено законопроект № 11008 «Про новітні харчові продукти».

Законопроект на думку експертів містить значні недоліки. Зокрема, стаття 2 проекту виводить з-під його дії біологічно активні добавки (державна реєстрація яких здійснюється відповідно до Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів») та новітні харчові продукти, які містять, складаються та виробляються з генетично модифікованих організмів, при цьому державна реєстрація таких продуктів ні Законом України «Про безпечність та якість харчових продуктів», ні іншим нормативно-правовим актом не передбачена. Тобто, фактично продукти, що містять генетично модифіковані організми, на даний час залишаються звільненими від державної реєстрації та можуть вільно розповсюджуватися в торгових точках на території України. Також проектом передбачається, що після державної реєстрації новітнього

¹⁵ Українцям не по кишені корисні та якісні продукти <http://ridna.ua/2012/07/ukrajintsyam-ne-pokusheni-korysni-ta-yakisni-produkty/>

¹⁶ Експерт: 90% продуктів, які ввозять в Україну — непридатні <http://bei-food.blogspot.com/2012/10/90.html>

продукту харчування будь-який оператор ринку вправі виробляти та вводити в обіг такий продукт.

На думку президенту Центру експертиз «Тест» В. Безрукого, незрозуміло, для чого взагалі потрібен цей закон. «З урахуванням того, що в ЗУ «Про якість та безпеку продуктів харчування» є пункт «нові продукти», видається незрозумілою доцільність виділення «новітніх продуктів» в окремий закон. Поява нових продуктів явище постійне, змінюються технології, з'являються нові інгредієнти, їх комбінації. Міністерство охорони здоров'я видає на всі інгредієнти гігієнічні висновки. Там мова йде саме про показники безпеки. І незрозуміло — навіщо робити новий закон і реєстр, якщо всі нові продукти й так ними контролюються. У Міністерстві охорони здоров'я досі немає реєстру харчових добавок (індекси Е), а вони хочуть ще новий реєстр продуктів. Це однозначно погіршить вихід на ринок нових продуктів, а на безпеку ніяк не вплине», — зазначає експерт.¹⁷

А отже, слід констатувати, що попри певні спроби змінити законодавство у сфері забезпечення якості і безпеки продуктів харчування на сьогодні реальних змін не було зроблено, а отже ситуація і надалі залишається складною.

2.3. Забезпечення належної якості води

Згідно з офіційними даними, сьогодні українці мають найгіршу питну воду в Європі.¹⁸ Питне водопостачання майже на 80% забезпечується з поверхневих джерел. Більшість басейнів річок з гігієнічної класифікації водних об'єктів за ступенем забруднення можна віднести до забруднених і дуже забруднених. Про це зокрема, повідомляє прес-служба Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства.¹⁹

Незважаючи на значний спад промислового виробництва за останні роки та зменшення, у зв'язку з цим скидання у водойми стічних вод, у країні має місце тенденція до погіршення екологічного стану водойм I і II категорії як за санітарно-хімічними, так і за санітарно-мікробіологічними показниками.

«Високий рівень техногенного навантаження на водойми та використання недосконалих технологій підготовки питної води, розраховані на доведення природної води до якості питної лише тоді, коли вихідна вода відповідає I класу поверхневих джерел водопостачання, не дозволяють забезпечити населення якісною та безпечною для здоров'я питною водою. На сьогодні практично всі водойми за рівнем забруднення наблизилися до III класу, а склад очисних споруд, технології водопідготовки фактично не змінилися», — повідомив виконуючий обов'язки міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Олександр Аліпов.²⁰

¹⁷ Закон про «новітні харчові продукти» може отруїти життя виробникам <http://economics.unian.net/ukr/detail/135573>

¹⁸ Якість життя починається з якості води <http://www.day.kiev.ua/231675>

¹⁹ В Україні значно погіршилася якість питної води http://news.dt.ua/SOCIETY/v_ukrayini_znachno_pogirshilasya_yakist_pitnoyi_vodi-105505.html

²⁰ В Україні значно погіршилася якість питної води http://news.dt.ua/SOCIETY/v_ukrayini_znachno_pogirshilasya_yakist_pitnoyi_vodi-105505.html

За його словами, більше відхилень за санітарно-хімічними показниками у Дніпропетровській, Луганській, Донецькій та Запорізькій областях, за бактеріологічними показниками — у Донецькій, Луганській та Кіровоградській областях.

Водночас реалізація загальнодержавної програми щодо покращення якості води не витримує ніякої критики. Так, колегія Рахункової палати за матеріалами аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених на Загальнодержавну програму «Питна вода України» на 2006–2020 роки, констатувала, що її мета не досягається. Діяльність у 2011 році Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, а у 2010 році — Міністерства з питань житлово-комунального господарства України щодо вирішення питань забезпечення населення України питною водою належної якості була незадовільною. Якісних змін у цій сфері не відбувається, бюджетні кошти використовуються з порушенням чинного законодавства і неефективно.

Рівень виконання заходів першого етапу програми, розрахованого до 2011 року, становив лише 16,9 відсотка. Окремі положення програми не відповідали вимогам законодавства про державні програми. Зокрема, документом не передбачено інших джерел фінансування, крім державного бюджету, тим самим весь тягар виконання програми покладено на рядових платників податків.

У жовтні 2011 року програму викладено в новій редакції, яка усунула більшість недоліків попередньої. У той же час змінились і напрями її виконання. Але незважаючи на критичний технічний стан водопровідних мереж, втрати води в яких досягають третини від загальних обсягів споживання, а в окремих регіонах — 40–50%, з документа виключені заходи щодо розвитку і реконструкції цих мереж. Натомість майже половину обсягу бюджетного фінансування заплановано спрямувати на впровадження локальних станцій доочищення питної води. Проте за рахунок яких коштів, у який спосіб покриватимуться витрати на експлуатацію таких установок, як це вплине на вартість питної води для кінцевого споживача, у документі не зазначено.

Також Рахункова палата зазначає, що стан планування і фінансування видатків державного бюджету на виконання заходів програми є незадовільним і недосконалим. В умовах україні недостатнього бюджетного фінансування частина коштів (майже 113 млн. грн.), які виділялися Мінфіном і Держказначейством в останні дні 2011 року, була повернута до бюджету. Як наслідок, в окремих регіонах роботи за програмою не розпочиналися взагалі, а в деяких обсяг їх виконання був незначним.²¹

Бюджетні кошти, передбачені у 2011 році та першому півріччі 2012 року на реконструкцію і будівництво систем централізованого водовідведення, використані Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України безсистемно та з численними порушеннями вимог законодавства. Це засвідчив аудит, проведений Рахунковою палатою.

Як наслідок, технічний стан цих систем і очисних споруд у країні лише погіршується, загострюючи проблему подачі якісної питної води для населення. Протягом зазначеного періоду Мінрегіон не забезпечив належного фінансування, ефективного і результативного виконання завдань державних цільових програм, які регулюють

²¹ Питна вода належної якості стає все більшою розкішшю <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16739143;jsessionid=5809CA209431D52610036E948F5419E7>

водовідведення, — Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки і Загальнодержавної програми «Питна вода України» на 2006–2020 роки.

Аудитом Рахункової палати встановлено, що робота міністерства не спрямовувалася на отримання конкретного результату, а планування і фінансування видатків держбюджету на передбачені програмами заходи є незадовільним. Заходи виконуються безсистемно, без помітного просування уперед протягом кількох бюджетних періодів.²²

Проблеми із фінансуванням цієї програми визнають і у Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ, зазначаючи, що рівень фінансування програми складає всього 20% від передбаченої відповідним законом суми.²³

2.4. Здійснення права на достатнє житлове забезпечення

Забезпечення на практиці реалізації права на житло, гарантованого статтею 47 Конституції, є неефективним.

Рівень трудових доходів громадян за нинішніх цін на житло та його оренду не дозволяє абсолютній більшості працюючих забезпечити житлові потреби своїх родин. До того ж переважна більшість громадян такі суми може мобілізувати лише завдяки іпотечним кредитам, які банки сьогодні пропонують за середньою ставкою 15,3% річних за умови сплати першого внеску у розмірі 30–40% вартості житла. Державні соціальні стандарти (перш за все прожитковий мінімум) не передбачають витрат громадян ні на оренду житла, ні на його купівлю за ринковими цінами.²⁴

У той же час житло в Україні коштує непомерно дорого, і це при тому, що в країні відчувається його нестача. До таких висновків прийшли в Європейській економічній комісії ООН. Зокрема, відповідно до індексу, що враховує ціни на житло у прив'язці до середньої заробітної плати, Київ наближається до таких мегаполісів, як Нью-Йорк і Лондон і обганяє Москву, наголошується в повідомленні ООН.²⁵

На сьогодні на одного українця в середньому припадає всього близько 23 житлових «квадратів» — майже вдвічі менше, ніж у Європі, і втричі, ніж у США. На квартирному обліку зараз перебуває близько 1,3 млн. сімей, а кількість тих, хто реально потребує поліпшення житлових умов, — як мінімум, у рази більша.

Що стосується якості житлових умов, то очевидні проблеми пов'язані і зі зношенням житлового фонду, який давно вийшов за рамки дозволеного, особливо в «готельках» і «хрущовках», що зводилися понад півстоліття тому. Так, темпи відновлення

²² Від очисних споруд до якісної води: програми є, дій та коштів замало <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16740309>

²³ Держпрограма «Питна вода України» фінансується на 20 відсотків від потреби http://minregion.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=item&id=2560:derzhprogramma-pitna-voda-ukra%D1%97ni-f%D1%96nansu%D1%94tsyana-20-v%D1%96dsotk%D1%96v-v%D1%96d-potrebi&Itemid=222&lang=uk

²⁴ Доступне житло: утопія чи перспектива? <http://www.psv.org.ua/arts/suspilstvo/view-1136.html>

²⁵ В Україні непомерно високі ціни на житло, — ООН http://news.dt.ua/ECONOMICS/v_ukrayini_nepomirno_visoki_tsini_na_zhitlo,_-oon-100043.html

житлового фонду на даний момент становлять близько ста років (середній термін служби будинку 50 років).

Близько 90% житлового фонду — це будинки, побудовані 20 і більше років тому. А відповідно стан тепломереж, водопроводів, каналізації близький до аварійного. Очевидно, що без негайного розв'язання проблем житлово-комунального господарства вони дуже скоро можуть перетворитися, разом із бідністю, на соціальну проблему № 1 для країни.²⁶

З метою вирішення цієї проблеми у березні 2012 року серед інших соціальних ініціатив голови держави була заявлена програма «Доступне житло», яка у своїй декларативній частині передбачала можливість отримання дешевих іпотечних кредитів терміном на 10-15 років. Потенційним позичальникам-учасникам програми було обіцяно, що реальна вартість таких грошей для них не перевищить 3% річних від суми кредиту.

Але уже в момент оголошення цих цифр багато експертів висловлювали сумнів у реальності програми, вважаючи її популістською. Недовіру викликала готовність виділяти бюджетні гроші на кредитування. За деякими оцінками, щорічні прямі витрати держави в даному випадку могли б скласти близько 20-25 млрд. грн. «Такі кошти в держбюджеті знайти можна, але тоді доведеться скоротити всі інші держпрограми», — зазначав тоді один з аналітиків.²⁷

Уряд, втім, тут же змалював своє бачення механізмів здешевлення іпотечного кредитування в країні. Незабаром після соціальних заяв Президента в Кабміні конкретизували, що з бюджетних грошей такі кредити видавати і не планується. Держкошти повинні піти на компенсацію різниці між проанонсованою величиною соціальної ставки і реальним її рівнем в комерційних банках. Але і цей підхід був сприйнятий аналітиками зі скепсисом. Враховуючи, що в тому ж березні середня ефективна ставка за іпотечними кредитами в Україні досягла 24,35% річних, у банківському середовищі зовсім не були впевнені в тому, що в уряді визнають можливим оплачувати ці понад 20% кредитної ставки іпотеки.

І скептики частково мали рацію. Після квітневих коригувань держбюджету-2012 і схвалення постанови Кабміну № 343, що легалізувала «Порядок здешевлення вартості іпотечних кредитів...», остаточно прояснилися як умови доступу потенційних позичальників до дешевої іпотеки, так і грошовий ресурс держави на реалізацію програми в поточному році. Претендуючи спочатку на 2 млрд. грн. цільового фінансування, Кабмін отримав у держбюджеті на «Доступне житло»-2012 вдвічі менше. А затверджений в уряді Порядок встановив стельовий розмір іпотечних кредитів, що компенсуються державою, 16% і протягом тільки 10 років з 15-річного терміну.²⁸

Як видно, на ділі держава взялася компенсувати не більше 13% за одержуваним в банку кредитом на придбання житла. Причому позичальник повинен був відповідати певним критеріям щодо доходу — не менше 55 тис грн. на рік на сім'ю з трьох осіб.

²⁶ Коли два-три відсотки — фантастика http://dt.ua/ECONOMICS/koli_dva-tri_vidsotki_fantastika-98870.html

²⁷ Доступне житло — недоступно <http://news.finance.ua/ua/~2/0/all/2012/07/04/282808>

²⁸ Доступне житло — недоступно <http://news.finance.ua/ua/~2/0/all/2012/07/04/282808>

А до учасників програми на той момент були віднесені лише ті, хто реально «потребував поліпшення житлових умов».

«Доступне житло» з такими ось параметрами почали впроваджувати в середині травня, менш ніж через два тижні після публікації постанови КМУ № 343. Перший «дешевий кредит», виданий жителю міста Суми, тоді був широко висвітлений у ЗМІ. Здавалося б, настільки оперативний старт починання робить цілком можливим виконання поставленого в Кабміні завдання: забезпечити житлом до кінця 2012 року понад 30–35 тис. сімей. Але вже до 23 травня 2012 року ініціатива почала буксувати; виникла необхідність в «удосконаленні» механізму здешевлення вартості іпотечних кредитів.

Виявилося, що виконати держпрограму за рахунок участі в ній самих квартирних черговиків мало реально, а недобудує як єдині предмети дешевої іпотеки — не настільки привабливі для позичальників. Тому в кінці травня вказаний Порядок відкоригували, розширивши в ньому коло потенційних учасників програми. А крім недобудованого житла дозволили кредитувати під нерозпродані квартири в побудованих кілька років тому будинках.

Але й цих правок виявилось недостатньо. В середині червня договорів на отримання іпотечних кредитів з держздешевленням в країні було укладено всього 40, до завершення місяця — 72. З 1 млрд. грн., передбачених у держбюджеті-2012, минулого місяця на ці цілі було спрямовано лише 30 млн. грн. При цьому на кінець червня охочих долучитися до «доступного житла» налічувалося 7,5 тис., квартир за цією програмою забудовники готові були виділити 4,7 тис.

Хоча в міністерстві і не акцентують на цьому увагу, але занадто жорсткі цензи до позичальників в колишніх редакціях документа чимало знижували затребуваність держпрограми серед ключових її учасників — банків. З усіх великих банківських установ країни на системній основі, в масштабах всієї України, здешевленням іпотечних кредитів за урядовою постановою займається, мабуть, тільки державний Ощадбанк. Та й той багато в чому на добровільно-примусовій основі. А сім комерційних банків, які також оголосили про свою причетність до «доступного житла», сприяють програмі сегментарно — в межах лічених видач таких кредитів і в рамках однієї-двох областей країни.

Все це призвело до того, що в вже восени 2012 року керівництво Держінвестпроекту відмовилося від ідеї будувати «президентські квартали». «Доступне житло» з національного проекту перетвориться на звичайну цільову програму.²⁹ і загалом дії влади щодо реалізації цієї програми важко назвати ефективними.

Залишаються проблеми реалізації права на достатнє житло вразливих груп населення в Україні, зокрема, молоді. Так, згадувана програма «Доступне житло» і програма здешевлення іпотечних кредитів для придбання житла громадянами, котрі потребують поліпшення житлових умов, не мають попиту у молоді.

Як повідомив голова ради Всеукраїнської асоціації «Укрмолодьжитло» Володимир Грищенко, молодь називає ці програми «доступним житлом для багатих», оскільки в першому випадку необхідно внести 70% вартості квартири, а в другому — 25% вартості житла, що є непідйомними сумами для молодих людей.

²⁹ Президентський нацпроект «Доступне житло» закривають http://news.dt.ua/ECONOMICS/prezidentskiy_natsproekt_dostupne_zhitlo_zakrivayut-110485.html

В. Грищенко відзначив, що згідно з дослідженням асоціації, успішною вважає себе молода людина, яка заробляє 4 тис. грн на місяць по Україні, а в регіонах такої заробітної плати немає. «Таким чином, усі ці програми — не для молоді», — резюмував він.³⁰

Прем'єр-міністр України Микола Азаров також відзначає, що щоб отримати кредит на доступне житло в Україні, молодим людям потрібно буде заробляти 5–6 тис. грн. на місяць.

І незважаючи на те, що державна програма молодіжного житлового кредитування, термін дії якої закінчувався в 2012 році, була продовжена до 2017 року, навряд чи вона зможе хоча б частково вирішити питання житла для молоді в Україні.

Проблемним також залишається питання забезпечення житлом дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. На сьогодні потребує житла 38 тис. дітей такої категорії.

За інформацією Генеральної прокуратури України органами влади та органами місцевого самоврядування не вирішено проблему розвитку мережі соціальних гуртожитків для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. У державі функціонує лише 19 таких установ, які неспроможні задовольнити потреби дітей, але й вони нерідко використовуються не за призначенням.³¹

Так, директором Хмельницького обласного соціального гуртожитку до закладу влаштовуються неповнолітні без направлень обласного центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді. Як наслідок, у гуртожитку проживають учні міського аграрного ліцею, які мають право на безоплатне проживання у гуртожитку навчального закладу, тоді як випускники інтернатних закладів змушені наймати житло.³²

У 2012 році залишилась гострою проблема для громадян України, які досі проживають у гуртожитках і не мають власного житла. З прийняттям Закону «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків» громадяни України, які на законних підставах проживають у гуртожитках і які не мають власного житла, набули право приватизувати житлові та нежитлові приміщення в гуртожитках. Проте, через слабкий контроль з боку органів державної влади, судів та прокуратури, бездіяльність органів місцевого самоврядування законодавчі норми повною мірою не виконуються, про що свідчить значна кількість звернень і скарг мешканців гуртожитків, зокрема, до Комітету Верховної ради України про порушення їхніх житлових прав.

Перший заступник голови Комітету Верховної ради Ігор Лисов зазначає, що виконання першого, прийнятого три роки тому, закону, який надав право мешканцям гуртожитків приватизувати своє житло, показує, що влада спрацювала неефективно. Близько 500 тисяч громадян не скористались своїм правом безоплатної приватизації тих помешкань, в яких вони живуть.³³

³⁰ «Доступне житло» та іпотечне кредитування не мають попиту у молоді — експерт <http://economics.unian.net/ukr/detail/137607>

³¹ Прокурори захищають житлові та майнові права дітей http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=100945

³² Прокурори захищають житлові та майнові права дітей http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=100945

³³ Стан виконання законів України щодо забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків обговорено на слуханнях у Комітеті з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства та регіональної політики http://portal.rada.gov.ua/rada/control/uk/publish/article/news_left?art_id=306376&cat_id=37486

І. Лисов наголосив на тому, що сьогодні найбільш проблемними залишаються питання виселення мешканців гуртожитків без надання їм іншого житла всупереч закону; затягування органами місцевого самоврядування процесу приватизації мешканцями гуртожитків свого житла після прийняття рішення про приватизацію і відмова власників гуртожитків, які були включені до статутних капіталів товариств, створених у процесі приватизації, передавати їх до комунальної власності.

3. ПРАВО НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ

3.1. Система соціального захисту та соціального забезпечення

Існуюча система пільг для населення потребує реформування, оскільки діючий порядок їх надання сформований безсистемно та унеможлиблює виконання функцій належного соціального захисту. Курс на реформування цієї системи шляхом відміни пільг для тих, хто цього не потребує, та перехід до адресної допомоги та соціальних послуг задекларовано Президентом України В. Януковичем як один із стратегічних напрямів модернізації сфери соціального забезпечення. Проте, упорядкування даної системи з урахуванням матеріального стану окремих категорій громадян має розглядатися одночасно з підвищенням заробітної плати, що дозволить компенсувати втрачені пільги.

Слід також зауважити, що висновок стосовно низької адресності при визначенні права на пільги підтверджується й Інститутом демографії та соціальних досліджень НАНУ. Зокрема, завідувач відділом дослідження рівня життя населення Л. Черенько констатувала, що «найбільше соціальних пільг в Україні отримують багаті громадяни... 10% найбідніших українців від системи пільг мають 2%, а 10% найбагатших — 22%. На десять груп розбите все населення: від найбіднішого до найбагатшого. Якщо взяти цю криву, то вона від кожної наступної групи зростає, тобто чим багатша людина, тим більше вона має від системи соціальних пільг». Звернула увагу Людмила Черенько і на той факт, що «практично в кожному другому українському домогосподарстві сьогодні проживає хоча б один пільговик, що користується щонайменше однією пільгою. А якщо додати всі програми державної соціальної допомоги на дітей, житлові субсидії і т. д., то більше половини населення України є учасниками державних соціальних програм...»³⁴

Водночас, незважаючи на задекларовані цілі, дії держави щодо реформування системи соціального захисту були неефективними. Так за підсумками розгляду результатів Проекту вдосконалення системи соціальної допомоги, що здійснюється державою, Рахункова палата України зазначила, що у 2011 році його реалізація прискорилася, однак Мінсоцполітики забезпечило досягнення лише третини запланованих на рік показників результативності проекту.

Удосконалення системи соціальної допомоги має на меті посилити її адресність та спростити процедури надання, зокрема, через запровадження технології прийо-

³⁴ Більшість пільг в Україні отримують найбагатші громадяни http://news.dt.ua/ECONOMICS/bilshist_pilg_v_ukrayini_otrimuyut_naybagatshi_gromadyani-107536.html

му громадян за принципом «єдиного вікна». Проте Мінсоцполітики реалізує проект надто повільно: протягом шести років замість передбачуваних міжнародною угодою двох з половиною.

Також Рахункова палата зазначає, що 100-відсоткова готовність до роботи з громадянами за технологією «єдиного вікна» не досягнута в жодному регіоні країни. Щоправда, час опрацювання однієї заяви на отримання соціальної допомоги зменшився. Однак показник кількості опрацьованих справ є нижчим за запланований, оскільки належної модернізації не відбулося, а можливості адміністративної системи на регіональному та місцевому рівнях, порівняно з попереднім роком, не поліпшились. Аналіз та моніторинг виплат соціальної допомоги взагалі не запроваджені.

Також було констатовано недостатність нагляду за виконанням проекту на центральному і місцевому рівнях.³⁵

Важливо зазначити, що з метою реформування системи соціального забезпечення уряд нічого нового вирішив не вигадувати і пішов шляхом, який успішно випробував ще за часів пенсійної реформи: за аналогією з нею, реформа системи пільг мала відбутися виключно за рахунок звичайних громадян.

За два роки балаканини щодо необхідності докорінного реформування системи пільг, до Верховної Ради від імені уряду було внесено лише два основних законопроекти. Перший (№ 9127) передбачав переведення у «ручне керування» пільг: «чорнобильців», «афганців», «дітей війни», інвалідів та ветеранів війни та інших категорій громадян. Така ініціатива надавала повне право Уряду самостійно визначати, коли пільги можна притримати, а коли їх потрібно різко збільшити і показати суспільству (перед виборами, приміром) ефективність діяльності влади та реформ, що нею проводяться. До речі, ціль, визначену у цьому законі, держава втілила у 2012 році через прийняття відповідних змін у законі про бюджет і на сьогодні розмір різних видів соціального забезпечення визначається Кабінетом міністрів України виходячи із коштів, які є в бюджеті.

Другий урядовий законопроект (№ 9516) пропонував обмежити право на надання відповідної державної соціальної допомоги самотніми матерями.

Таким чином, суспільство отримало від уряду досить чіткий сигнал: в усіх бідах в соціальній політиці України винні: «чорнобильці», «афганці», інваліди війни, ну, і самотні матері, звичайно.

Ще однією новелою урядових реформ мала стати ідея віце-прем'єр-міністра Сергія Тигіпка щодо запровадження в Україні «непрямої оцінки доходів» громадян. Програма «стеження» за реальними доходами і витратами українців мала бути поширена на 2,5–3 мільйони сімей, отримувачів субсидій, соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, самотніми матерями, отримувачів допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трьохрічного віку.³⁶

Реакцію суспільства, експертів та засобів масової інформації на такі «реформаторські ініціативи» не важко було передбачити. Наслідок недолугих і непрофесійних дій чиновників очевидний — така потрібна для держави реформа системи пільг зупинена і знов була відкладена на невизначений термін.

³⁵ Некаплива модернізація системи соціального захисту <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16740165>

³⁶ Епоха застою http://economics.lb.ua/state/2012/02/21/137919_epoha_zastoyu.html

Лише 8 серпня 2012 року на зміну Концепції реформування системи соціальних послуг (прийнята у 2007 році) було затверджено Стратегію реформування системи надання соціальних послуг. Фактично це програмний документ який визнав провал реалізації попередньої Концепції і ставить наново практично ті ж цілі, які були вже поставлені і не досягнені у 2007 році. Але, дивлячись на попередні дії влади щодо реалізації цих цілей, є великий сумнів у спроможності і бажанні держави здійснити заходи, передбачені Стратегією.

Підтвердженням цих сумнівів є одне із положень вищеназваної Стратегії відповідно до якого обсяги фінансування заходів з реалізації Стратегії уточнюються щороку з урахуванням можливостей державного бюджету.³⁷ і скоріше за все на виконання завдань, визначених у цій стратегії, не буде достатніх фінансових ресурсів.

3.2. Житлово-комунальні пільги і субсидії, як елемент соціального захисту

Існуюча в Україні система управління коштами субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг і субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг містить низку недоліків і проблем щодо забезпечення справедливості при її використанні. Такого висновку дійшла Колегія Рахункової палати при розгляді результатів відповідного аудиту.

Під час перевірки цим органом було визначено, що низка правових норм передбачає надання пільг окремим категоріям громадян, які не є соціально вразливими верствами населення, і породжує нерівність при їх одержанні. Допомогу отримують як безпосередньо пільговики, так і члени їхніх сімей, причому без обмеження норм споживання послуг і розмірів доходів цих сімей. Такі засади надання пільг не відповідають принципам справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами.

Механізм компенсування недоотриманих доходів відповідним комунальним підприємствам за надані ними послуги пільговикам призводить до утворення кредиторської заборгованості та неефективного управління коштами субвенції. Серед головних причин цього — використання клірингових розрахунків (заліків) бюджету з підприємствами — надавачами комунальних послуг і обмеженість надання субвенції грошовими коштами. В результаті протягом 2011 року заборгованість місцевих бюджетів перед підприємствами — надавачами послуг за коштами субвенції зросла на 535,8 млн. гривень. Водночас планові показники виділення асигнувань за субвенцією не виконані на 448,2 млн. гривень. Це негативно позначається на фінансових результатах діяльності відповідних підприємств та якості надання послуг населенню.

Наразі відсутнє науково-технічне обґрунтування окремих норм споживання енергоресурсів, на підставі яких і формуються обсяги державної допомоги. При наданні пільг і субсидій застосовуються норми користування природним газом, які не переглядалися понад 15 років, що не сприяє його економному використанню. Натомість виникає потреба у збільшенні обсягів субвенції.

³⁷ Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/556-2012-%D1%80>

Спрямування житлово-комунальним підприємствам субвенції (у 2011 році понад 6 млрд. грн.), яка має компенсувати вартість послуг, наданих пільговим категоріям громадян, лише частково зменшує гостроту проблем у комунальній сфері. Адже залишаються й інші чинники, що впливають на ситуацію у житлово-комунальному господарстві країни — значна зношеність основних фондів, понаднормативні втрати енергетичних і водних ресурсів, рівень тарифів, тяжкий фінансово-економічний стан комунальних підприємств (станом на 2012 рік підприємства галузі отримали збитки на суму 2,5 млрд. грн.).³⁸

3.3. Гарантії соціального забезпечення осіб похилого віку

На жаль, зміни, які гучно названі «пенсійною реформою», не усунули з життя українського суспільства кількох надзвичайно шкідливих для нього явищ, які успадковані ще з часів «розвиненого соціалізму».

Першим з них є надмір сукупних податкових та пенсійних зобов'язань, які виникають, коли людина легально працевлаштована, над самим джерелом фінансування цих зобов'язань — легальною заробітною платою.

Це є причиною численних проблем України як у фінансовій, так і в соціальній сферах, оскільки виставляє легальну найману працю за межі економічної доцільності, створює умови, за яких потрібне або стороннє непритаманне джерело фінансування поточних соціально-податкових зобов'язань, або маніпуляції з метою приховування реального розміру притаманного джерела — оплати праці.

Результат: поглиблення тінізації економіки, «конвертовані» зарплати, незабезпеченість національних грошей, інфляція тощо, а в суспільній площині — дискредитація сумлінної, високоефективної легальної праці та поглиблення налаштування на утриманство та інші асоціальні явища.

Пенсійна реформа була здійснена виключно за рахунок простих громадян. Ми мали збільшення на 5 років пенсійного віку для жінок, збільшення на 10 років страхового стажу, зміну форми нарахування пенсії в бік її зменшення та обмеження прав працюючих пенсіонерів, чорнобильців, ветеранів та інвалідів. Натомість, з іншого боку, пенсійна система для чиновників та спецпенсіонерів фактично не змінилася. І надалі в Україні після пенсійної реформи продовжує існувати дві пенсійних системи: одна — для звичайних громадян, де для розрахунку пенсій береться 45% їхнього заробітку, друга — для чиновників, де пенсія буде розраховуватися приблизно від 80–90% заробітної плати.³⁹

Таким чином, пенсійна реформа не виконала жодного завдання, яке перед нею стояло. По-перше, вона не збільшила пенсій, і цього найімовірніше не відбудеться у майбутньому, навпаки, йде зменшення пенсійних виплат. Це підтверджується зокрема, і тим, що навіть представники від чинної влади визнають, що зараз не в змозі забезпечити бажаний рівень пенсій всьому населенню пенсійного віку.⁴⁰

³⁸ Рахункова палата України Система надання житлових пільг і субсидій — не все справедливо <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16740208>

³⁹ Провали соціальної політики <http://glavcom.ua/articles/5801.html>

⁴⁰ «Регіонали» визнали, що гідних пенсій в Україні поки не буде http://news.dt.ua/ECONOMICS/regionali_viznali_scho_gidnih_pensiy_v_ukrayini_poki_ne_bude-107842.html

По-друге, вона не зробила українську пенсійну систему більш справедливою. Зокрема, можна навести приклад, що середня пенсія пересічного українця становить наразі близько 1400 грн., військовослужбовця — 2 тис. грн., чорнобильця — 3 тис. грн., митника — 4,5 тис. грн., прокурора — 6,5 тис. грн., судді — 7,5 тис. грн., депутата — 15,5 тис. грн. За даними Пенсійного фонду максимальний розмір пенсії в Україні в жовтні 2012 року становив 15 624 грн., мінімальний — 882 грн.⁴¹

По-третє, ця пенсійна реформа жодним чином не збалансує бюджет Пенсійного фонду. Так, незважаючи на публічні обіцянки Сергія Тігіпка, що пенсійна реформа зменшить дефіцит бюджету Пенсійного фонду, у 2012 році дефіцит Пенсійного фонду зріс із 57 мільярдів гривень до 65 мільярдів гривень.⁴²

При ухваленні пенсійної реформи уряд на себе брав три зобов'язання: внести законопроект по легалізації заробітних плат, особисто обіцяний Сергієм Тігіпком законопроект про єдиний принцип нарахування пенсій і скасування спецпенсій та з 1 січня 2012 року провести осучаснення пенсій по заробітній платі 2007 року. Мусимо констатувати, що тільки остання із цих трьох обіцянок була виконана. У передвиборчий час якраз це єдине, на що спромігся уряд.⁴³ Але на загальну безрадісну картину особливого впливу це не мало.

4. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Реформувати систему надання соціальних пільг: здійснити розділення правових норм на ті, що гарантують соціальні та економічні права, та ті, що надають певні привілеї у зв'язку із зайняттям певної посади чи особливими заслугами.

2. Припинити практику невиконання правових норм, що гарантують реалізацію економічних та соціальних прав.

3. У повному обсязі передбачати фінансування закріплених у законодавстві гарантій дотримання економічних та соціальних 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. Удосконалити регулювання якості харчових продуктів, а також безпеки та якості питної води.

7. Запроваджувати заходи, спрямовані на забезпечення доступності житла, не допускати безпідставного виселення із житла (наприклад, гуртожитків, порушення прав на доступність житла вразливих категорій населення).

⁴¹ Найбільші пенсії у депутатів, суддів і прокурорів <http://www.pravda.com.ua/news/2012/11/19/6977711/>

⁴² Пенсійна реформа провалена — Павло Розенко http://siver.com.ua/news/pensijna_reforma_provalena_pavlo_rozenko/2012-08-04-10612

⁴³ Сергій Тігіпко: Гідні пенсії — обов'язок Уряду перед літніми людьми http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245083012&cat_id=244276429

8. Забезпечити належне фінансування і зрозумілі та ефективні механізми впровадження програми надання соціального житла, а також розвиток мережі центрів реінтеграції, соціальних готелів для бездомних громадян.

9. Вдосконалити роботу щодо забезпечення вразливим верствам населення соціального захисту у зв'язку із підвищенням тарифів на житлово-комунальні послуги, зокрема, функціонування прозорої та ефективної системи житлово-комунальних пільг та субсидій.

10. Поступово зменшити частку прямого державного фінансування соціальних потреб та підвищити частку фінансування з боку населення на основі збільшення всіх доходів, насамперед заробітної плати, пенсії, інших видів соціальних трансфертів.

11. Забезпечити жорсткий зв'язок між соціальними пільгами, що надаються, та джерелами й механізмами відшкодування їхньої вартості надавачам.

12. 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. Уникати дискретного підвищення мінімальної пенсії; запровадити правило індексації, за якого підвищення пенсії буде прив'язане до індексу споживчих цін, розрахованого для груп населення з різними доходами.

15. Удосконалити регулювання та нагляд за недержавними пенсійними фондами з урахуванням міжнародного досвіду та консультацій.

16. Забезпечити гарантії реалізації рішень національних судів, які стосуються виплат соціальної допомоги, де відповідачам є держава.

XVIII. ПРАВО НА ПРАЦЮ¹

1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Право на працю слугує однією з основ для всього комплексу економічних та соціальних прав. Саме завдяки його реалізації створюються матеріальні блага та забезпечується подальше зростання добробуту людей. Важливість його забезпечення декларує і держава. Водночас порушення законодавства, яке встановлює гарантії трудових прав, стало буденним явищем в Україні, а дії держави щодо забезпечення зайнятості і реалізації права на працю й надалі залишаються малоефективними.

І хоча офіційний рівень безробіття продовжує залишатися на досить низькому рівні, але водночас з 20 млн. працездатних громадян офіційно працюють лише 13 млн., а близько 5 млн. людей знаходиться поза легальним ринком праці. Крім того, рівень заробітної плати, який пропонується за вакансіями настільки низький, що ніхто не хоче працювати за таку оплату, і тому багато вакансій роками залишаються незайнятими.

Існують величезні проблеми щодо забезпечення права на гідну оплату праці. Частка заробітної плати в собівартості продукції і послугах залишається низькою. Близько 60% населення отримує зарплату нижче 2500 грн., а значна частка людей — нижче мінімального рівня.

Нікуди не зникла також і проблема заборгованостей по заробітній платі. Вона залишилася на достатньо високому рівні, і особливо гостро це питання стоїть щодо шахтарів, медиків і вчителів.

Бюджетна сфера відзначається низьким рівнем оплати праці. Це викликано, зокрема, тим, що попри законодавчі гарантії оклад працівників 1-го тарифного розряду єдиної тарифної сітки встановлений меншим за мінімальну зарплату. І незважаючи на вимоги і протести профспілок, держава нічого не змінює у цій сфері.

Залишився низьким і рівень безпеки праці в Україні. І хоча державі вдалося дещо знизити рівень виробничого травматизму у вугільній галузі але він ще залишається досить високим. Крім того, збільшився травматизм у низькоризикових галузях, насамперед, це водопровідно-каналізаційне господарство, соціально-культурна сфера, легка та текстильна промисловість. Також є проблеми із неналежними розслідуваннями випадків травматизму і професійних хвороб і приховуванням таких випадків.

До сьогодні не ратифікованими є міжнародні договори, що захищають права трудових мігрантів, особливо тих, які незареєстровані у країнах перебування. Крім того, залишаються країни з великою кількістю українських трудових мігрантів, з якими Україною ще не укладено двосторонніх договорів, що можна було б використати для захисту прав цих людей.

¹ Підготовлений М. Щербатюком УГСПЛ.

Ще однією суттєвою проблемою щодо захисту права на працю в Україні є слабкість професійних спілок. У трудових правовідносинах роботодавці і надалі домінують над найманими працівниками, а профспілки дуже часто відіграють лише роль «відділів соціального захисту» при адміністраціях підприємств. Також важливо відзначити слабкість законодавчих норм, спрямованих на захист профспілкових лідерів і положень щодо відповідальності роботодавців за порушення прав профспілок. Але найважливішою проблемою є все ж таки відсутність авторитету у більшості профспілок, і через це — низька активність профспілок щодо захисту прав своїх членів.

2. ГАРАНТУВАННЯ ЗАЙНЯТОСТІ

Особливих зрушень у зниженні безробіття в 2012 році не відбулося. Однією з причин є відсутність великих іноземних інвестицій, з якими пов'язувалися основні надії. Та й вітчизняні підприємці у своїй більшості не бачать сенсу ризикувати — вкладати кошти в реалізацію великих проектів, створення нових і навіть збереження вже наявних робочих місць.

За дослідженням соціологічної групи «Рейтинг», яке було проведене в Україні з 11 травня до 14 червня 2012 року, 54% українців вважають безробіття найважливішою проблемою для України.²

У 2012 році в Україні кожен п'ятий молодий чоловік до 25 років не мав роботи, та сама ситуація і з тими, кому за 50 років. 40% випускників вишів влаштовуються на роботу не за отриманою спеціальністю. Шанс підвищити кваліфікацію має тільки один з десяти штатних працівників.³

Водночас, за даними Державної служби статистики рівень зареєстрованого безробіття в Україні в липні 2012 року знизився на 2,1%, або на 9,2 тис. осіб, і на 1 серпня склав 437,8 тис., що становить 1,6% населення працездатного віку.

Але якщо взяти за основу методологію Міжнародної організації праці (МОП) то рівень безробіття в Україні в січні–березні 2012 року склав 8,4% (населення у віці 15–70 років). Так, за даними МОП, безробітними у звітному періоді були 1,845 млн. громадян.

Ці цифри підтверджує і Мінсоцполітики, яке в одному із своїх повідомлень зазначає, що на кінець літа 2012 року в Україні безробіття становить 7,8%, молодіжне безробіття — 20%, 10% безробіття серед людей передпенсійного віку і 30% — у сільській місцевості.⁴

Профспілкові організації заявляють про ще більші масштаби безробіття. Так, за оцінкою Голови Національного форуму профспілок України М. Якібчука, насправді

² Українці назвали найбільшими проблемами країни безробіття і корупцію http://news.dt.ua/SOCIETY/ukrayintsi_nazvali_naybilshimi_probleмами_krayini_bezrobittya_i_koruptsiyu-105857.html

³ Чверть працездатних українців, або майже 40% від усіх працюючих громадян працюють без офіційного оформлення, тобто знаходяться в тіні. http://news.dt.ua/ECONOMICS/5 mln_ukrayintsiv_pratsyuyut_nelegalno,-azarov-99972.html

⁴ Чверть працездатних українців, або майже 40% від усіх працюючих громадян працюють без офіційного оформлення, тобто знаходяться в тіні. http://news.dt.ua/ECONOMICS/5 mln_ukrayintsiv_pratsyuyut_nelegalno,-azarov-99972.html

в країні 5 млн. безробітних, і це без урахування сезонних коливань, коли в літній період з'являється сезонна зайнятість.⁵

Загалом на ринку праці України є дві основні проблеми. Перша — його висока тінізація. За повідомленням прем'єр-міністра України Миколи Азарова з 20 млн. працездатних громадян офіційно працюють лише 13 млн., а близько 5 млн. людей знаходиться поза легальним ринком праці. Отже, лише 13 мільйонів сплачують внески у соціальні фонди. З них, на думку експерта Центру Разумкова Павла Розенка, половина платить їх у мінімальному розмірі.⁶ Крім того, такі робітники абсолютно захищені. Роботодавець щодо них не несе ніяких соціальних зобов'язань, і не відчуває відповідальності.⁷

Друга проблема — дешевизна робочої сили. У нас робота не захищає людину від бідності. Так, директор Київського обласного центру зайнятості Василь Якобінчук заявив, що роботодавці пропонують в службу зайнятості вакансії з низьким рівнем зарплат, на які дуже складно працевлаштувати людей. Також зазначив, що в області майже 30% вакансій, які подаються роботодавцями в службу зайнятості, мають мінімальну заробітну плату. (Розмір мінімальної зарплати в Україні на сьогодні становить 1094 грн.). При цьому дуже незначна частина вакансій перевищує середню заробітну плату.⁸

За результатами опитування порталу rabota.ua, 55% українців вважають, що їхня зарплата не відповідає освіті та навичкам. Понад чверть опитаних заявили, що їм значно недоплачують. Показовий момент: 41% опитаних готові залишити компанію заради іншої пропозиції на такій самій посаді і з такою ж зарплатою. Було б важко прийняти таке рішення 12% опитаних, і тільки 16% не мають наміру змінювати роботу. Ще більш плачевна картина відкрилася після опитування респондентів порталу rabota.ua про готовність змінити роботу заради вищої посади та вищого окладу. Лояльність до свого роботодавця демонструють лише 7% українців. Більше половини респондентів погодилися б залишити колишню роботу.⁹

Потрібно зазначити, що всього 100 тисяч українців офіційно заробляють більше 18 тис. грн. на місяць.

Також на ринку праці існують дуже серйозні регіональні деформації. Екс-голова Мінекономіки Богдан Данилишин відзначив, що в середньому в регіонах пропозиція робочої сили перевищує попит у 30 разів, зокрема, в Івано-Франківській області — у 329, Волинській — в 137, Львівській — в 103 рази. Від 20 до 50% безробітних по ре-

⁵ Вибухонебезпечний момент http://dt.ua/ECONOMICS/vibuhonebezpechniy_moment_41_pratsivnikiv_gotoviy_zalishiti_kompaniyu_otrimavshi_taki_sami_posadu_-107205.html

⁶ Закон про зайнятість населення не покращить ситуацію на ринку праці — експерт <http://gazeta.ua/articles/business/440472>

⁷ Чверть працездатних українців, або майже 40% від усіх працюючих громадян працюють без офіційного оформлення, тобто знаходяться в тіні. http://news.dt.ua/ECONOMICS/5 mln_ukrayintsiv_pratsyuyut_nelegalno,_azarov-99972.html

⁸ Роботодавці пропонують вакансії з низькими зарплатами — Центр зайнятості Київської області <http://economics.unian.net/ukr/detail/146401>

⁹ Вибухонебезпечний момент http://dt.ua/ECONOMICS/vibuhonebezpechniy_moment_41_pratsivnikiv_gotoviy_zalishiti_kompaniyu_otrimavshi_taki_sami_posadu_-107205.html

гіонах не працюють більше 1 року.¹⁰ з іншої сторони, є регіони в яких ситуація виглядає значно краще.

У турботах про працевлаштування співвітчизників Верховна Рада України прийняла Закон «Про зайнятість населення». Він набуде чинності з 1 січня 2013 року. Але чи допоможе він людям і чи буде ефективним механізмом боротьби із безробіттям — невідомо.

Представник Міжнародної організації праці (МОП) в Україні Василь Костиця зазначив, що цей Закон матиме позитивний вплив на розвиток сучасного ринку праці.¹¹ Профспілкові організації, зокрема, Національний форум профспілок України, відзначили, що держава вже виступає не контролером, а регулятором відносин між роботодавцем і найманим працівником, але водночас наголошують також і на суттєвих недоліках цього закону.^{12 13} Так, на думку голови Національного форуму профспілок України Мирослава Якібчука нова редакція закону «Про зайнятість населення» покликана лише змінити підпорядкування Фонду страхування на випадок безробіття, а не розв'язати проблему безробіття в країні.¹⁴ Також він зазначив, що на сьогодні фонд є, по суті, солідарним органом, його керівництво здійснюють роботодавці, держава та власне застраховані особи — по 15 представників. Зараз же запропоновано зменшити кількість представників до п'яти, а до того ж фактично підпорядкувати фонд міністру соціальної політики. Проблема легальної зайнятості населення цей закон не вирішує, хоча і містить певні прогресивні положення. Мета законопроекту — в розширенні повноважень окремих чиновників та в збільшенні державного впливу в царині трудових відносин.

Заступник голови Національного форуму профспілок України Григорій Кабанченко зазначив, що нова редакція закону містить низку положень, які однозначно потрібно змінювати. Віце-прем'єр С. Тігіпка, нібито на вимогу профспілок, відмовився від ідеї безоплатного проходження піврічного стажування молодими спеціалістами. Закон містить положення, за яким зі стажувальником підписують контракт, але немає жодного слова про те, що стажування має бути в будь-якому разі оплачуваним.¹⁵

У свою чергу, голова Федерації профспілок працівників малого та середнього підприємства України В'ячеслав Рой зауважив, що законопроект більше популістський.¹⁶

Також і депутат від фракції Партії регіонів Василь Хара (екс-голова Федерації профспілок) заявив, що ухвалений закон руйнує систему соціального страхування і пе-

¹⁰ Екс-глава Мінекономіки Богдан Данилишин відзначає, що диференціація сукупних доходів на душу населення між окремими областями становить більше 3-х разів. http://news.dt.ua/ECONOMICS/dohodi_zhiteliv_riznih_regioniv_ukrayini_vidriznyayutsya_bilsh_nizh_na_70-103956.html

¹¹ Закон про зайнятість зменшить безробіття — Костиця <http://zib.com.ua/ua/pda/10506.html>

¹² Якібчук: 6 мільярдів кожен рік витрачається, а робочих місць не створюється, ці кошти десь діваються <http://www.nfpu.org.ua/2010-06-04-18-42-03/2011-05-11-00-43-46/303--6-.html>

¹³ Профспілки не вірять у законопроект Тігіпка про працевлаштування молоді http://gazeta.ua/articles/business/_profspilki-ne-viryat-u-zakonoproekt-tigipka-pro-pracevlashtuvannya-molodi/431145

¹⁴ Профспілки звинувачують уряд в імітації розв'язання проблеми безробіття <http://economics.unian.net/ukr/detail/129994>

¹⁵ Профспілки звинувачують уряд в імітації розв'язання проблеми безробіття <http://economics.unian.net/ukr/detail/129994>

¹⁶ Профспілки не вірять у законопроект Тігіпка про працевлаштування молоді http://gazeta.ua/articles/business/_profspilki-ne-viryat-u-zakonoproekt-tigipka-pro-pracevlashtuvannya-molodi/431145

ретворює Фонд соціального страхування на департамент при Кабміні. «Якщо подивитися цей закон, почитати, можна тільки плескати в долоні, тому що питання слушне, питання, актуальне. Але, на мою думку, цей законопроект на сьогоднішній день носить більш популістський характер, ніж практичний, на жаль», — зазначив він.¹⁷

За словами експерта Центру Разумкова Павла Розенка законопроект про зайнятість населення, який покликаний вирішити проблеми на ринку праці, має відверто декларативний, загальний і передвиборчий характер. «Скоріше, він показує суспільству, як уряд опікується проблемами зайнятості. Але якихось реальних норм і механізмів, які принципово змінить ситуацію на ринку праці, він не містить», — зазначив експерт.¹⁸

Також схоже, що закони про зайнятість населення та про стимулювання інвестиційної діяльності в пріоритетних галузях економіки, якими так пишається Партія регіонів, ухвалені із запізненням. Як нещодавно було повідомлено газетою «Одеські вісті» з посиланням на мера Ізмаїла Андрія Абрамченка, Ізмаїльський морський торговельний порт вже скоротив 200 осіб, тобто кожного десятого, а українське Дунайське пароплавство звільняє 350 фахівців, що становить майже 12%.

Першим в Україні скорочення штатів почав автопром, який істотно постраждав від введеного Росією утилізаційного збору. Ще у вересні Запорізький автозавод — найбільший український виробник автомобілів — знизив виробничі плани на 2012 рік на 18–25%, що повинно пояснюватися оптимізацією виробництва з метою скорочення затрат. На практиці це обернулося скороченням персоналу. Такі ж «ліки» від кризових проблем стали використовувати й інші провідні автомобільні підприємства — «Богдан» і «Єврокар». Як повідомляли ЗМІ, на заводах «Богдан» в Луцьку та Черкасах вже звільнено 30% персоналу. «Єврокар» скоротив 800 кваліфікованих співробітників. За словами голови наглядової ради підприємства Олега Боярина, через 3–4 місяці завод може взагалі зупинитися.¹⁹

Також і малий бізнес активно скорочує штати. Все менше українців працюють на підприємствах малого бізнесу та у фізичних осіб-підприємців. За 2011 рік кількість зайнятих працівників сумарно скоротилося більш ніж на 0,5 млн.

За рік кількість зайнятих працівників у фізосіб-СПД зменшилося на 443 тис. — до 2,37 млн., а на малих підприємствах (підприємства зі штатом не більше 50 осіб та річним обсягом реалізації не вище 70 млн. грн.) — на 75 тис., до 2 070 000 чоловік.²⁰

3. ДЕРЖАВНА ДОПОМОГА БЕЗРОБІТНИМ

У 2012 році в Україні знову, як і в попередні роки, було незначно збільшено мінімальні розміри допомоги по безробіттю для застрахованих осіб, розмір яких скла-

¹⁷ Нардепи ухвалили закон проти безробіття http://ukr.lb.ua/news/2012/07/05/159485_nardepi_prinyali_zakon_protiv.html

¹⁸ Закон про зайнятість населення не покращить ситуацію на ринку праці — експерт <http://gazeta.ua/articles/business/440472>

¹⁹ На порозі потрясінь <http://news.finance.ua/ua/~2/0/all/2012/11/13/291157>

²⁰ Предприниматели в Украине массово увольняют своих сотрудников <http://www.segodnya.ua/economics/business/Predprinimateli-v-Ukraine-massovo-uvolnyayut-svoih-sotrudnikov.html>

дав: з 1 січня — 825 грн., з 1 квітня — 841 грн., з 1 липня — 847 грн., з 1 жовтня — 860 грн., з 1 грудня — 872 гривні. Водночас, залишилися на рівні 2011 року виплати для осіб, визнаних в установленому порядку безробітними, розмір цих виплат становив 544 грн.

Слід нагадати, що прожитковий мінімум у 2012 році складав з 1 січня — 1017 гривень, з 1 квітня — 1037 гривень, з 1 липня — 1044 гривень, з 1 жовтня — 1060 гривень, з 1 грудня — 1095 гривень.

Потрібно зазначити, що 37–39% безробітних, що перебувають на обліку в державній службі зайнятості, отримують мінімальний розмір допомоги, що нині становить лише 76,9% прожиткового мінімуму і на 221 грн. нижчий за межу бідності.²¹

Фактично у 2012 році продовжилась практика ігнорування правових норм Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» та Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» стосовно того, що розмір такої допомоги не може бути нижчим від прожиткового мінімуму для працездатної особи.

В той же час, досьогодні діє прикінцеве положення закону «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», яке на противагу багатьом статтям цього ж закону, які визначають мінімальні виплати допомоги у розмірі прожиткового мінімуму, передбачає, що до стабілізації економічного становища в Україні мінімальний розмір допомоги по безробіттю для багатьох категорій громадян визначається правлінням Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття під час затвердження бюджету Фонду виходячи з його реальних можливостей.

І це положення дає правову підставу державі встановлювати розмір цієї допомоги на рівні, який неспроможний забезпечити навіть менші ніж мінімальні умови для виживання людини.

На жаль, профспілкам досі не вдалося переконати соціальних партнерів в особі роботодавців та держави щодо необхідності підвищення розміру мінімальної допомоги по безробіттю до визначеного законодавством рівня прожиткового мінімуму. Ціна вирішення питання — 40 млн. грн. І це попри те, що Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття — єдиний фонд соцстраху, в якому вже третій рік поспіль залишок коштів на початок року становить близько 300 млн. грн. Водночас за рахунок коштів загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття фінансуються виплати нестрахового характеру, утримуються близько 16 тис. чиновників — державних службовців центру зайнятості.²²

І більше того, такий стан речей вже зафіксовано у законі «Про зайнятість», який набуває чинності з 1 січня 2013 року. Він вилучає гарантії виплати мінімальної допомоги по безробіттю у розмірі прожиткового мінімуму, даючи можливість уряду у ручному режимі встановлювати розмір цієї допомоги.

²¹ За межею злиденності <http://www.psv.org.ua/arts/Spetcvipusk/view-1248.html>

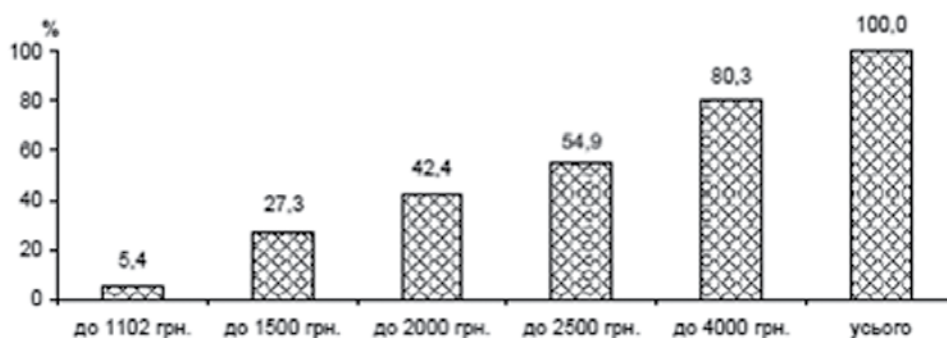
²² За межею злиденності <http://www.psv.org.ua/arts/Spetcvipusk/view-1248.html>

4. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГІДНИХ УМОВ ПРАЦІ

Низький рівень доходів більшості українських громадян, перш за все, заробітної плати, яка залишається основним джерелом існування, провокують бідність серед працюючого населення та поглиблюють соціальну напругу. В більшості країн основними критеріями для визначення рівня мінімальної заробітної плати слугують потреби працівників та його сім'ї з урахуванням рівня заробітної плати що склався, соціальних виплат та доходів, об'єми та темпи зростання ВВП, рівень зайнятості, платіжний баланс та ін. Виходячи з них і досягається компроміс між соціальними потребами населення та економічними можливостями суспільства.

Всі країни Європи вже давно дійшли висновку, що мінімальна заробітна плата має також передбачати витрати на утримання членів сім'ї, що відображено в ратифікованих Україною конвенціях МОП № 131 «Про мінімальну заробітну плату», Європейській соціальній хартії (переглянутій), Конституції та Закону України «Про оплату праці». Проте, в Україні досі продовжується практика встановлення розміру мінімальної заробітної плати на рівні незаконно заниженого розміру прожиткового мінімуму, керуючись залишковим принципом видатків із Державного бюджету.

На сьогодні є досить велика кількість людей, яка отримує заробітну плату на рівні навіть нижчому за мінімальну. А більша половина всіх працюючих отримує оплату праці нижчу за 2500 грн.



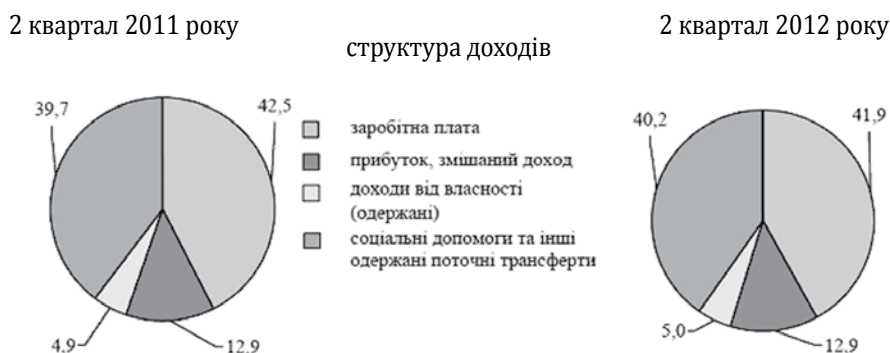
Мал. 1. Розподіл кількості працівників за розмірами заробітної плати, нарахованої за вересень 2012 року (кумулятивно)²³

Це призвело до того, що при тому, що економіка держави розвивається у ринковому напрямі, один з головних її — ціна робочої сили — все більше віддаляється від своєї реальної оцінки.

Аналіз сучасної політики і практики організації заробітної плати в Україні демонструє політику обмеження грошових доходів, орієнтації заробітної плати на прожитковий мінімум. На державному рівні здійснюється регулювання лише мінімальної заробітної плати, яка на жаль, не є адекватною соціальною гарантією. Заробітна плата фактично перестала виконувати відтворювальну, стимулюючу і соціальну функції, її

²³ Дані Державного комітету статистики <http://www.ukrstat.gov.ua/>

рівень забезпечує не більш як 20% відтворення робочої сили. Окрім того, на сьогодні заробітна плата в структурі доходів населення є критично низькою — близько 40% замість гранично допустимої межі 65%, що аніяк не мотивує до високопродуктивної і якісної праці.²⁴



Мал. 2. Структура доходів населення²⁵

Також потрібно зазначити, що запроваджений у 1991 році механізм індексації грошових доходів громадян для підвищення їхньої купівельної спроможності в умовах зростання цін на споживчі товари і послуги є недосконалим і не досягає своєї мети — підтримання достатнього життєвого рівня працюючого населення.

За висновками Рахункової палати України численні зміни механізму індексації оплати праці поступово обмежували право працюючих на отримання додаткових доходів. Нечіткість у визначенні базового місяця, з якого розпочинається індексація заробітної плати, негативно позначається на доходах тих, хто, зокрема, звільняється у зв'язку з реорганізацією (ліквідацією) підприємства, установи чи організації, прийнятий до новоствореного закладу шляхом переведення або виконує обов'язки тимчасово відсутнього працівника тощо.²⁶

Незважаючи на те, що індексація оплати праці запроваджена для підтримання життєвого рівня насамперед найменш захищених громадян, доходи саме цієї категорії не підпадають під дію наявного механізму. Це стосується, зокрема, працівників бюджетної сфери 1–5 тарифних розрядів єдиної тарифної сітки, оплата праці яких змінюється щокварталу разом зі зміною мінімальної заробітної плати. Індексація у таких випадках не застосовується.

Проблема запровадження ефективного механізму індексації доходів потребує невідкладного нормативно-правового врегулювання. На жаль, проект змін до Порядку проведення індексації грошових доходів населення, підготовлений Мінсоцполітики,

²⁴ Рівень оплати праці в Україні має бути справедливим http://www.fpsu.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=7809%3A2012-04-11-11-57-14&catid=59%3A2009-07-30-20-02-19&Itemid=34&lang=uk

²⁵ Дані Державного комітету статистики <http://www.ukrstat.gov.ua/>

²⁶ Чи робить бюджетників багатшими індексація доходів? <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16739913>

не пропонує усунення наявних проблем у діючому механізмі індексації оплати праці бюджетників.²⁷

Проблемним залишається питання оплати праці бюджетників. Продовжується практика грубого порушення Закону «Про оплату праці»: з січня 2012 р. посадовий оклад працівників 1-го тарифного розряду — 773 грн., а мінімальна заробітна плата 1073 грн., різниця 300 грн. Хоча за законом оклад працівників 1-го тарифного розряду має бути більшим за мінімальну зарплату.

У листопаді 2012 році профспілка працівників освіти і науки звернулася до уряду із зверненням щодо необхідності передбачення в Держбюджеті 2013 року видатків на освіту в обсягах, необхідних для реалізації Єдиної тарифної сітки з оплати праці працівників бюджетної сфери на основі базового посадового окладу працівника першого тарифного розряду на рівні не нижче мінімальної заробітної плати.²⁸

Також Рахункова палата України зазначає, що рівень заробітної плати в бюджетній сфері залишається не виправдано низьким, її розмір у 2011 році та першому кварталі нинішнього року був меншим середньомісячної заробітної плати по економіці.²⁹

Залишається складною ситуація в Україні щодо заборгованостей по заробітній платі. Так, за даними Державної служби статистики України заборгованість по виплаті зарплати в Україні в липні 2012 року зросла на 2,5% і досягла 986,04 млн. грн. Зростання заборгованості зафіксоване в 10 областях, а також у Києві та Севастополі. Відповідно, скорочення заборгованості спостерігалось в 14 областях і АР Крим. Зокрема, найвищий рівень заборгованості (більше 100 млн. грн.) на 1 липня 2012 року зафіксований в Донецькій — 179 419 млн. грн. і Харківській областях — 100 035 млн. грн.³⁰

Серйозні проблеми були у 2012 році із заборгованістю по заробітній платі медикам і вчителям. Зокрема, профспілка працівників освіти і науки восени 2012 року звернулася до прем'єра з приводу недофінансування галузі. У профспілці підкреслили, що недостатність фінансового забезпечення освітньої галузі в 2012 році загрожує неможливістю здійснити виплату заробітної плати працівникам освіти більшості територій України в листопаді–грудні поточного року та перешкоджає створенню умов для життєдіяльності освітніх закладів.

У зверненні профспілки зазначається, що за оперативними даними організаційних ланок Профспілки у переважній більшості територій додаткова потреба видатків на освіту у місцевих бюджетах становить близько 5,4 млрд. грн., з них на заробітну плату — 2,4 млрд. Потреба в додаткових коштах для фінансування вищих навчальних закладів, підпорядкованих Міністерству освіти складає 711,3 млн. грн. При цьому для

²⁷ Чи робить бюджетників багатшими індексація доходів? <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16739913>

²⁸ Звернення профспілки працівників освіти і науки <http://osvita.ua/doc/files/news/323/32386/zvernennya-do-mikoli-azarova.pdf>

²⁹ Чи робить бюджетників багатшими індексація доходів? <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16739913>

³⁰ Заборгованість по зарплаті в Україні наблизилася до мільярда http://news.dt.ua/ECONOMICS/zaborgovanist_po_zarplati_v_ukrayini_nablizilasya_do_milyarda-107674.html

забезпечення виплати заробітної плати необхідно додатково 101,2 млн. грн., на виплату стипендії — 109, 1 млн. грн., для оплати комунальних послуг — 369,4 млн. грн.³¹

Вільна профспілка медичних працівників України, у свою чергу, вимагала погашення заборгованості по заробітній платі працівникам медичної сфери.³²

Заборгованість по заробітній платі була в 2012 році і щодо шахтарів. І серед основних причин утворення заборгованості, зокрема, у вугільній галузі є відсутність як ефективного системи управління вугледобувними підприємствами, так і належного контролю Міністерства енергетики за діяльністю державних підприємств. На своєчасність виплати заробітної плати шахтарям негативно впливають високий рівень збитковості вугледобувних підприємств, дефіцит власних обігових коштів, практика реалізації товарної вугільної продукції за цінами, що нижчі, ніж її фактична собівартість, і без попередньої оплати, а також неповні і несвоєчасні розрахунки споживачів за реалізоване вугілля.³³

5. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГАРАНТІЙ БЕЗПЕКИ ПРАЦІ

Складною ситуацією є забезпечення державою гарантій безпеки праці. На неї негативно впливає відсутність цілісного програмного документа з питань охорони праці. Проект нової Загальнодержавної програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2012–2016 роки, за яку відповідає Держгірпромнагляд, розробляється вже понад рік. Водночас досі законодавчо не визначений механізм штрафних санкцій стосовно юридичних і фізичних осіб за недотримання ними відповідного законодавства, невиконання приписів і розпоряджень Держгірпромнагляду. Такий стан суттєво знижує ефективність наглядової діяльності держави.

Є й інші проблеми, які стосуються ефективності здійсненні державного нагляду за дотриманням законодавства у цій сфері. Так, під час здійснення перевірки ефективності використання коштів органами Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України у Дніпропетровській і Запорізькій областях Рахункова палата України засвідчила, що, не зважаючи на кількість проведених перевірок органами державного нагляду цих областей, вони суттєвим чином не вплинули на кількість нещасних випадків на виробництві порівняно з іншими регіонами. А також зазначалось, що майже третина коштів, виділених на забезпечення безпеки праці, були витрачені не ефективно.³⁴

Проблематичною у контексті забезпечення безпеки праці залишається ситуація на вугільних підприємствах Донецької області. Так, за 2011 рік на цих підприємствах постраждало більш як дві тисячі осіб, 74 — загинули. На вуглепром припадає дві третини всіх випадків виробничого травматизму, включаючи смертельні.³⁵

³¹ Звернення профспілки працівників освіти і науки <http://osvita.ua/doc/files/news/323/32386/zvernennya-do-mikoli-azarova.pdf>

³² Медпрацівники вимагають скасувати медичну реформу http://gazeta.ua/articles/politics/_medpracivniki-vimagayut-skasuvati-medichnu-reformu/433208

³³ Зарплатні борги шахтарям <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16740390>

³⁴ Кількість перевірок зростає, а виробничий травматизм не знижується <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16740452>

³⁵ «Безлюдне» вугілля і закручування гайок http://dt.ua/ECONOMICS/bezlyudne_vugillya_i_zakruchuvannya_gayok-101887.html

І хоча за 10 місяців 2012 року спостерігається певна позитивна тенденція зниження рівня виробничого травматизму на вугільних шахтах, але цифри залишаються дуже високими: травмовано близько трьох тисяч людей (в минулому році — 3526), з них смертельно — 104 людини (в минулому році — 149).³⁶

Водночас, як зазначає заступник голови Федерації профспілок України С. Я. Українець, серйозну занепокоєність викликає зростання смертельного травматизму у низкоризикових галузях, насамперед, це водопровідно-каналізаційне господарство, соціально-культурна сфера, легка та текстильна промисловість і т.д. Він наголосив також на тому, що сьогодні потребують вирішення дві основні проблеми з проведенням державного нагляду: перша — інспекторам обмежують вільний доступ до перевірки робочих місць, як того вимагають Конвенції Міжнародної організації праці, а друга — катастрофічна нестача інспекторів через скорочення їх чисельності.³⁷

Крім того, існує сумна статистика: кількість прихованих нещасних випадків на виробництві вже досягла 25%, що, зокрема, відбувається внаслідок того, що людину приймають на роботу з порушеннями законодавства, а в разі нещасного випадку проводять неякісне розслідування. Також важливим є те, що сьогодні майже 50 відсотків нещасних випадків на виробництві намагаються не пов'язувати з самим виробництвом, а списують на побутові травми поза робочим процесом.³⁸

Одним із прикладів неналежного розслідування професійного захворювання є звернення Сергія Марчука у січні 2012 року до Федерації профспілок України з приводу неналежного розслідування професійного захворювання, яке він отримав під час роботи на підприємстві Шахта «Стаханова» ДП «Красноармійськвугілля». І тільки після втручання профспілки він зміг отримати акт про те, що його захворювання є професійним.³⁹

6. ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВИХ ПРАВ

Як зазначають аудитори Рахункової палати України, заходи контролю за індексацією оплати праці працівників бюджетної сфери були недостатніми і малоефективними для попередження й усунення порушень у цій сфері, зокрема, через недостатню штатну чисельність державних інспекторів праці (1,5 тис. підприємств на одну штатну одиницю державного інспектора праці), укомплектованість лише на 60% наявних штатних одиниць Держпраці, зволікання з реформуванням її структури і штатів.⁴⁰

³⁶ На підприємствах вугільної галузі спостерігається зниження виробничого травматизму і аварійності http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245776871&cat_id=244277212

³⁷ Обмежив перевірки — чекай росту травматизму http://www.fpsu.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=9485%3A2012-10-31-10-32-08&catid=1%3A2009-06-19-18-32-02&Itemid=149&lang=uk

³⁸ Щорічно Україна через нещасні випадки на виробництві втрачає 30 мільярдів гривень http://www.fpsu.org.ua/index.php?option=com_blog_calendar&year=2012&month=07&day=30&modid=67&lang=uk

³⁹ Безпечна праця: Новий порядок, незмінні пріоритети http://www.psv.org.ua/arts/Ludina_i_pracia/view-877.html

⁴⁰ Чи робить бюджетників багатшими індексація доходів? <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16739913>

Федерація профспілок України зазначає, що в Україні після запровадження обмежень з 2009 року в роботі державних інспекторів праці, як Держпраці, так і Держгірпромнагляду стало реальним порушення норм Конвенцій МОП № 81 і 129 про інспекцію праці, ратифікованих нашою державою.

Заступник Голови ФПУ Українець С. Я. наголосив на тому, що Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», а також відповідні постанови Кабінету Міністрів, які регулюють проведення планових перевірок державними органами і встановлюють їх періодичність, — стримують нормальне інспектування й, насправді, не дають можливість інспекторам виконати свої повноваження, визначені Конвенцією МОП.

Потрібно зазначити, що комітет експертів МОП вже двічі — у 2010 р. І влітку 2012 року — розглядав питання відповідності вітчизняного законодавства нормам Конвенцій МОП і визнав факти прямого порушення Україною норм Конвенції № 81. Останнє рішення комітету експертів полягає у наступному: Уряду України запропоновано повідомити про заходи, вжиті з метою гарантування внесення поправок до Закону України № 877 «Про засади державного нагляду у сфері господарської діяльності» з метою приведення його у відповідність до положень конвенції МОП.

7. ЗАХИСТ ТРУДОВИХ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ-МІГРАНТІВ

Щороку тисячі українців виїжджають за кордон у пошуках кращої долі. Здебільшого вони йдуть на цей крок через неможливість працевлаштуватися в Україні й мати гідну зарплату та умови праці.

За даними ООН, у 2010 році у всьому світі нараховувалося 215 млн. мігрантів, серед яких 150 млн. — економічно активне населення, тобто трудові мігранти. Серед них чимало й українців. Державна статистика у нашій країні не показує реального рівня міграції. Про це свідчать й розбіжності в українських даних та держав, де працюють наші співвітчизники. Так, наприклад, у Росії у 2010 році нарахували 27,5 тис українських працівників-мігрантів, а за нашою статистикою їх — всього 5,9 тис. В Італії вважають, що у них працює 30,4 тис українських громадян, а за нашими підрахунками — 0,2 тис. Тому у МОП, аналізуючи трудову міграцію, спираються не на статистичні дані, а на результати статистичного обстеження, зробленого 2008 року. Останнє показало, що чотири роки тому майже 1,5 млн. Українців працювали за кордоном, найбільше — у Росії (48,5%), Італії (13,4%) та Чехії (12,8%). Серед них 484,8 тисячі жінок, і 991,3 тисячі чоловіків. Найменший середній вік українців, що знайшли собі роботу, — у Росії та Чехії, найвищий — в Італії та Іспанії.⁴¹

Експерти називають різні дані щодо кількості трудових мігрантів з України: й 7 млн., й 8 млн. Водночас достовірної інформації про це немає. Розбіжності у статистичних даних показують, що закордоном українські мігранти працюють як з урегульованим статусом, так і без нього. Для МОП обидві категорії є рівними й враховуються. Проте,

⁴¹ Українські трудові мігранти потребують захисту профспілок <http://www.kvpu.org.ua/uk/news/6/1720/ukrainski-trudovi-migranti-potrebuyut-zakhistu-profspilok>

урегульований статус, як правило, гарантує мігрантам соціальний захист. Згідно зі статистикою, 35,1% трудових мігрантів з України мали дозвіл на проживання та роботу, 39,9% — мали тимчасову реєстрацію, а 25,6% — перебували без офіційного статусу.

Працівники-мігранти мають такі ж права і свободи, що й інші трудівники. Тому абсолютно всі конвенції МОП поширюються й на них. Проте, розуміючи особливі потреби таких мігрантів, були розроблені дві специфічні Конвенції: № 97 Про працівників-мігрантів та № 143 Про зловживання в галузі міграції і про забезпечення працівникам-мігрантам рівних можливостей і рівного ставлення. Перший документ прийнятий ще у 1949 році, і навіть комітет експертів МОП визнав, що деякі його положення застаріли. Конвенція № 97 встановлює стандарти щодо процедури найму на роботу, до умов праці. Крім того, вона гарантує право на членство в профспілкових організаціях та право на ведення колективних договорів.

Головна відмінність Конвенції № 97 від № 143 в тому, що вона стосується тільки трудових мігрантів з врегульованим статусом. Також вона не поширюється на моряків, артистів та прикордонних працівників. У Рекомендації 86 до цієї конвенції надається визначення терміну «працівника-мігранта» як особи, яка мігрує з однієї країни до іншої з метою працевлаштування інакше, ніж за власний рахунок, та охоплює будь-яку особу, яка визначається відповідно до закону як працівник-мігрант. Конвенція № 143 стосується трудових мігрантів з врегульованим статусом та без нього. Вона гарантує рівність в умовах зайнятості в наданні соціального захисту та доступ до соціальних послуг мігрантів й місцевих працівників.

Окрім того, Конвенція № 143 поширюється й на членів сімей іноземних трудящих. Також існує ще один важливий документ у цій сфері — Міжнародна конвенція про захист прав всіх трудящих-мігрантів та членів їхніх сімей (ООН, 1990 р.). У ній зокрема, розрізняється 8 категорій трудящих-мігрантів: прикордонний працівник, сезонний, моряк, зайнятий на стаціонарній прибережній установці, мігрант, чия праця пов'язана з переїздами, працюючий на проекті, працюючий за вільним наймом і не за наймом.

Та, на жаль, усі ці міжнародні нормативно-правові акти не ратифіковані Україною, тому не мають прямого впровадження. Проте, у них містяться міжнародні стандарти, які використовуються у світі на практиці. Як зазначають у Конфедерації вільних профспілок України, вітчизняного законодавства про внутрішню та зовнішню трудову міграцію у нас немає. Найголовніший закон, що регулює внутрішню міграцію — «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», який дає правові підстави працювати в різних регіонах України. Згідно з указом Президента, торік була розроблена Концепція Державного міграційної політики, але це — тільки плани на майбутнє. Мінсоцполітики зараз працює над проектом закону про зовнішню трудову міграцію. Виконавчий помічник представництва Міжнародної організації з міграції в Україні Анастасія Винниченко повідомила, що 23 жовтня 2012 року відбулося перше засідання робочої групи щодо цього законопроекту.⁴²

До нього було чимало зауважень, зокрема, щодо того, що він має лише декларативний характер, фактично стосується лише сфери урегульованої міграції, яка і так достатньо регламентована. Дискусія серед експертів точилася довкола того, що необ-

⁴² Українські трудові мігранти потребують захисту профспілок <http://www.kvpu.org.ua/uk/news/6/1720/ukrainski-trudovi-migranti-potrebuyut-zakhistu-profspilok>

хідно враховувати усі категорії трудових мігрантів. Були й зауваження щодо термінології законопроекту та відповідності міжнародним стандартам. Цей документ ще має обговорюватися й допрацьовуватися.⁴³

Слід також наголосити про необхідність проведення державою великої роботи щодо підписання двосторонніх угод з країнами, де є українські мігранти, оскільки ще далеко не з усіма країнами де присутня велика кількість українських мігрантів такі угоди укладені.

8. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ПРОФЕСІЙНИХ СПІЛОК

Як зазначено в аналітичній записці Національного інституту стратегічних досліджень «Щодо стану соціально-трудова відносин в Україні та основних напрямів їхнього реформування», відносини між найманими працівниками та роботодавцями характеризуються домінування останніх. Серед основних причин цього — низькі обсяги робочих місць на ринку праці, командно-авторитарна поведінка сучасного українського бізнесу та слабкість вітчизняного профспілкового руху.

В Україні, на відміну від Європи, була знищена традиція профспілкового руху. Всі звикли до формального членства, а так звані незалежні профспілки поки що не змогли стати достойною альтернативою офіційним. З радянського періоду залишилась і політизація профспілок.

На великих підприємствах та в державних установах домінують традиційні (пострадянські) профспілки, які в нових економічних умовах фактично продовжують виконувати притаманні їм ще з радянських часів функції «відділів соціального захисту» при адміністраціях та посередників у відносинах між роботодавцями та найманими працівниками. На думку експертів, обмеження виконанням лише такої ролі не дозволяє ефективно захищати інтереси людей праці. У той же час альтернативні, незалежні профспілки, які свідомо ставлять перед собою задачу відстоювання інтересів найманих працівників, продовжують залишатися нечисленими. Окрім того, їхня участь в процесі здійснення соціального діалогу ускладнюється жорсткими критеріями репрезентативності, встановленими статтями 5–7 Закону України «Про соціальний діалог».⁴⁴

Крім того, часто такі вільні профспілки працюють в дуже складних умовах. Так, голова Вільної профспілки медиків України (ВПМПУ) Олег Панасенко зазначає, що на новостворені осередки цієї профспілки чиниться тиск. Ми створили профспілку у столичній поліклініці, приміщення якої хотіли забрати, — відзначає Олег Панасенко. — Нам вдалося відстояти будівлю: наші позови задовольнили суди, а Київрада на сесії ухвалила відповідне рішення. Попри такий успіх, працівників поліклініки змусили повернутися до старої профспілки.⁴⁵

⁴³ Українські трудові мігранти потребують захисту профспілок <http://www.kvpu.org.ua/uk/news/6/1720/ukrainski-trudovi-migranti-potrebuyut-zakhistu-profspilok>

⁴⁴ Посилити правові гарантії діяльності профспілок <http://kvpu.org.ua/uk/news/6/1687/posiliti-pravovi-garantii-diyalnosti-profspilok>

⁴⁵ Засідання Ради голів КВПУ: про проблеми і шляхи їх подолання <http://www.kvpu.org.ua/uk/news/6/1667/zasidannya-radi-goliv-kvpu-pro-problemi-i-shlyakhi-ikh-podolannya>

Про те, що на новостворені профспілки чинять тиск, скаржився й голова Запорізької обласної організації Конфедерації Вільних Профспілок України Сергій Чижов. Особливо гострою для осередків є проблема звільнень профспілкових активістів.

Також ускладнюється діяльність профспілок на підприємствах транснаціональних компаній в Україні. Як зазначає заступник Голови Федерації профспілок України Є. М. Драп'ятий, на підприємствах транснаціональних компаній (ТНК) в Україні поширюється зневажливе відношення до законодавства України та Конвенцій Міжнародної організації праці. За інформацією членських організацій Федерації профспілок України, на підприємствах ТНК поширено протиправну систему штрафів, практикується скрите і публічне залякування працівників, відбувається дискримінація осіб, які є членами профспілки.⁴⁶

На міжнародній конференції «Діяльність транснаціональних компаній в Україні та визначення стратегії профспілок» підкреслювалось, що профспілкові організації зазнають тиск зі сторони адміністрації підприємств ТНК в Україні при створенні профспілкових організацій та ведення колективних переговорів. Відбувається дискримінація за ознакою членства в профспілці, на профспілкових активістів чиниться тиск і в подальшому їх здебільшого звільняють з роботи з надуманих причин.

Прикладами транснаціональних компаній, щодо яких відомі факти порушення прав профспілок, є міжнародні мережі гіпермаркетів «Ашан», METRO Cash&Carry та інші.⁴⁷

Порушення прав профспілок на державних підприємствах — також поширене явище. Прикладом може бути тиск на вільну профспілку залізничників з, а саме на її харківський осередок з боку адміністрації державного підприємства «Укрзалізниця». Так, Голова Вільної профспілки Харківської вагонної дільниці № 1 «Південна залізниця» О. Амбросімов зазначає про те, що створюються серйозні перешкоди у користуванні приміщенням, де знаходиться профспілка, постійно здійснюється тиск на працівників Укрзалізниці, які є членами цієї профспілки, порушуються їх трудові права. А проти Голови цього осередку профспілки ініціюються судові справи за подання нібито неправдивої інформації щодо діяльності Укрзалізниці.^{48 49 50}

Щоб покращити ситуацію у цій сфері, варто вжити заходи для посилення правових гарантій діяльності профспілок. Зокрема, посилити законодавчі норми, спрямовані на захист профспілкових лідерів, збільшити відповідальність роботодавців за порушення прав профспілок, забезпечити контроль за виконанням Конвенції МОП

⁴⁶ Діяльність ТНК — під контроль профспілок http://www.fpsu.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=9506%3A2012-11-01-13-34-24&catid=1%3A2009-06-19-18-32-02&Itemid=149&lang=uk

⁴⁷ Багатонаціональні компанії: рабство за наймом? http://www.fpsu.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=8714%3A2012-08-02-07-39-29&catid=226%3A2012-08-02-07-27-34&Itemid=159&lang=uk

⁴⁸ Как руководство харьковского вагонного участка № 1 нарушает закон http://vppz.org.ua/normative_acts_zakon.php

⁴⁹ Пресс-конференция «Судебные преследования как инструмент давления на СМИ и свободные профсоюзы» http://www.sq.com.ua/rus/article/press_centr/press_konferenciya_sudebnye_presledovaniya_kak_instrument_davleniya_na_smi_i_svobodnye_profsoyuzy/

⁵⁰ Залізничників не пустили до Києва на мітинг і погрожували звільненням, — Амбросімов http://zaxid.net/home/showSingleNews.do?zaliznichnikiv_ne_pustili_do_kiyeva_na_miting_i_pogrozhuvali_zviltennyam_abrosimov&objectId=1264712

№ 135. Також, можливо, є сенс внести у Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» норму, яка закріплює право Спільного представницького органу профспілок на представництво профспілок та їх об'єднань у засіданнях Кабінету Міністрів України, колегіальних органів міністерств, інших органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування.

9. 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.

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 і 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 ефективно 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.

ЛІХ. ПРАВО НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я

(ДЕЯКІ АСПЕКТИ)

1. ЩОДО МЕДИЧНОЇ РЕФОРМИ¹

ВСТУП

За даними Державної служби статистики у 2012 році в Україні спостерігалось природне скорочення населення — українців за рік стало менше на 124 996 особи².

Незважаючи на відкриття за два роки (2011–2012) перинатальних центрів³ у Кіровограді, Донецьку, Харкові, Житомирі, Дніпропетровську, Києві, Сімферополі та Полтаві, кількість померлих дітей у перинатальному періоді⁴ не тільки не знижувалась, але мала тенденцію до зростання — 4769 (4704 у 2011 році).

У 2012 році майже удвічі більше малюків (дітей віком до 1 року) померло від онкологічних захворювань (42 малюка у 2012 році, 26 — у 2011 році).

Смертність від онкологічних захворювань дорослого населення також мала тенденцію до зростання — 204 померлих особи на 100 тис. населення у 2011 році (у 2011 році — 194,9).

Смертність від хвороб, що були зумовлені вірусом імунодефіциту людини, залишалась на незмінному рівні — 12,1 померлих на 100 тис. населення (загалом 5042 українців).

Як відомо, сучасна медицина — це наукомістка та ресурсомістка галузь. Тільки реальним залученням фінансових ресурсів можливо подолати вищенаведені вибіркові приклади неефективності роботи системи охорони здоров'я.

У зведеному Державному бюджеті України на 2012 рік видатки на охорону здоров'я склали — 55,2 млрд. грн., що на 12,9% більше звітного показника 2011 року. Але, якщо врахувати зростання цін на ліки, товари та послуги, які всі жителі України відчували на собі у 2012 році, то 12,9% зростання видатків бюджету є майже неповною компенсацією підтримання галузі у життєздатному стані.

Управління комунікацій Міністерства фінансів спростовує інформацію про «урізання» видатків на охорону здоров'я на 2013 рік⁵:

¹ Підготовлено Андрієм Роханським, Інститут правових досліджень та стратегій.

² <http://www.ukrstat.gov.ua/>

³ Національний проект «Нове життя — нова якість охорони материнства і дитинства».

⁴ січень–листопад 2012 року

⁵ http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=353252&cat_id=326268

«Що стосується недостатнього забезпечення видатками потреб галузі охорони здоров'я, то ні для кого не секрет, що це питання виникло не сьогодні, а було актуальним і для минулих Урядів.

Проблеми, які ми бачимо в галузі охорони здоров'я, накопилися за багато років і не можуть бути вирішені одномоментно, оскільки потребують перебудови всієї системи надання медичної допомоги та пошуку нових (не лише бюджетних) джерел фінансування.

У зв'язку з цим з минулого року на виконання Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» в 4 регіонах розпочато пілотний проект з реформування системи охорони здоров'я.

Зокрема, передбачено опрацювати на пілотних регіонах нові підходи щодо організації роботи закладів охорони здоров'я та методи їх фінансування, здійснити розмежування видатків на охорону здоров'я за видами медичної допомоги, що дозволить поліпшити медичне обслуговування та розширити можливості щодо доступності та якості медичної допомоги.

Опрацювання реформування системи охорони здоров'я у пілотних регіонах та поширення його на інші регіони дозволить упорядкувати та оптимізувати мережу закладів охорони здоров'я, що створить передумови для запровадження загальнообов'язкового медичного страхування та, відповідно, залучення додаткових джерел фінансування у галузь».

Як завжди, на папері, на сайтах МОЗ, обласних держадміністрацій медична реформа виглядає яскраво, сучасно, але як вона взагалі впроваджується на практиці — ми маємо знати зі свідчень очевидців реформи: пенсіонерів, молодих матерів, лікарів, селян, молоді, інвалідів.

Також у першу чергу правозахисні організації переймаються проблемами людей, які не мають можливості допомогти собі: психічно хворі, затримані органами МВС або засуджені у кримінальних справах особи, ВІЛ-інфіковані тощо.

Право на здоров'я є основним невід'ємним правом кожної людини. Реалізація цього права є невід'ємною складовою реалізації права на життя. Даний розділ «Доповіді правозахисних організацій» присвячений фактам порушення права на здоров'я недоугою медичною реформою та містить рекомендації правозахисних організацій щодо відновлення порушеного права.

*«Саме стан медицини — це обличчя влади»⁶
(щодо медичної реформи в Україні)*

1.1. У Донецьку більшість осіб, опитаних Радіо Свобода, нічого не чули ані про реформу сфери охорони здоров'я, ані про сімейних лікарів⁷

Коментар читача: Не знаю, як в Донецьке, а в Донецькій області о реформе очень хорошо знают. Например, в городе Ждановка, что в 5 км. от Енакиево, раньше была одна больница, и все было более-менее нормально и привычно. Теперь больницы

⁶ Голова Вінницької обласної державної адміністрації Микола Джига.

⁷ <http://www.radiosvoboda.org/media/video/24705136.html#relatedInfoContainer>

две — та, что была раньше, и новая — Больница семейной медицины. Теперь, чтобы попасть на прием, скажем, к хирургу, человек должен сперва идти на прием к семейному доктору, который, в случае необходимости, направляет его к хирургу, в старую больницу. И так — по всем направлениям. В старую больницу, минуя «семейную», не попасть.

Коментар читача: Більшість не чули? а ви б запитали у працівників стоматологічних лікарень та їхніх пацієнтів. Їх покращують і стабілізують вже протягом року. Більшість так реформували, що повиганяли з приміщень, зазвичай розташованих у міських центрах. В Донецьку вдалося поки що відбитися, хоча там міськрада намагалася наїхати на стоматологічну лікарню за допомоги СБУ (обшук і т.п.). Насправді ж хотіли відібрати приміщення біля «Донецьк-Сіті», а стоматологів вигнати аж на Путіловку в напівзруйновану будівлю.

Мова йде про найстарішу стоматологічну поліклініку Донецька, яка пропрацювала понад півстоліття. 27 років тому, залишаючись комунальною, вона першою в області перейшла на госпрозрахунок. Лікарі змогли вижити в найважчі роки першого десятиліття «незалежності» і зараз щорічно лікують близько 40 000 хворих. Серед пацієнтів багато пенсіонерів та інвалідів, які отримують знижки і пільгове обслуговування⁸.

Точка на карті: район, в котрому не прижилася медичинська реформа, називається Константиновський⁹

Жители некоторых сел Константиновского района Донецкой области требуют пересмотра нововведений в местной системе здравоохранения. По их словам, из-за закрытия круглосуточного стационара в бывшей Екатериновской участковой больнице, которую превратили в амбулаторию, сельчан лишили права на своевременную медицинскую помощь.

«О чем думают чиновники? Пусть приедут к нам и посмотрят, как можно за полгода уничтожить больницу, которая простояла с 50-х годов прошлого века. Только в минувшем году окончили капремонт», — говорит один из старожилов Екатериновки.

Жители с. Екатериновка

«Вам сказать, сколько людей скончалось только в нашем селе за последние полгода? Женщина умерла: скакало давление, и был повышенный сахар в крови. Раньше ведь можно было лечь в стационар, проколоться, а сейчас что? Родственников нет. Кто повезет ее в Константиновку? Город не принимает селян в свой единственный стационар. Вот и умерла после очередного приступа».

«Парень, лет 45-ти, пришел избитый. Куда его положить? Ушел восвояси и, по дороге домой, скончался», — рассказывает другая сельчанка.

Люди возмущены и тем, что из-за внедрения медицинской реформы теперь некому лечить сельских детей. Оказывается, что на 10 амбулаторий и 23 фельдшерско-

⁸ <http://pauluskp.livejournal.com/196852.html>

⁹ По публикации «062 Донецк». <http://062.ua/news/v-donecke/kto-vedet-statistiku-smertnosti-lyudi-umi-ryut-iz-za-novoy-medicinskoj-pomoshchi>

акушерських пункта, входящих в состав Константиновского центра первичной медико-санитарной помощи, приходится только один педиатр, принимающий деток в районном центре.

Что поделать, разводят руками медики, более одной ставки для детского врача «не выбить» (общее количество населения Константиновского района составляет 22 тыс. человек).

1.2. Розпад педіатричної служби

Волинська область не належить до сфери запровадження «медичного експерименту». Але, як стверджує начальник управління охорони здоров'я Луцької міської ради Федір Кошель, реформувати медицину в Луцьку почали декілька років тому. Проблеми у області загальні: не хочуть луцькі мами, аби їхніх малюків оглядав сімейний «доктор», який пройшов відповідні шестимісячні курси та перекваліфікувався. Про це свідчить статистика: центр первинної медико-санітарної допомоги на базі першої луцької поліклініки обслуговує 50 759 дорослих і лише 342 дитини.

Реформа — у прямому її сенсі — потребує значних фінансових вливань. Перш за все на сучасне медичне обладнання. Адже якщо лікарі й надалі працюватимуть на тій матеріальній базі, що є зараз, то який сенс таку реформу починати?¹⁰

«Навіщо ламати те, що сьогодні працює?» — казала лікар із 20-річним стажем роботи. — «Нас усіх хочуть зробити сімейними лікарями. Це нонсенс. На сімейних лікарів треба вчитися 8–10 років, а не по півроку. Адже організм дорослої людини і дитини дещо різний, як і лікування. Тим паче це стосується дітей до року. Боюся, що цими реформами тільки розвалить педіатричну службу. Сімейна медицина почне працювати тоді, коли наші вузи почнуть випускати відповідних спеціалістів. Я вже не кажу про діагностичне обладнання, яке сьогодні мають наші поліклініки, і доступ до нього. Спочатку треба апаратуру купити, кадровий потенціал створити, а тоді вже статuti і вивіски міняти».

1.2.1. «Штраф за неявку»

Як пише видання «Сьогодні»¹¹, оголошення про необхідність зареєструватися в поліклініках «згідно із Законом України «Про порядок проведення реформи системи охорони здоров'я» з'явилися майже на кожному будинку. Лікарі, немов політики на виборах, агітують киян записатися саме до них, обіцяючи видавати лікарняні листи без огляду і консультувати навіть вночі. Зрозуміти лікарів можна: за кожного пацієнта будуть доплачувати.

Оголошення викликають у жителів здивування, деякі припускають, що незареєстрованим доведеться платити штраф. «Я подзвонила в поліклініку. А мені сказали, що це обов'язково. І взагалі потрібно буде платити штраф за неявку», — розповіла киянка, яка проживає на вул. Ернста.

¹⁰ <http://vidomosti-ua.com/news/48748>

¹¹ http://news.liga.net/ua/news/capital/728583-u_stolits_budut_prokhoditi_vibori_l_kar_v.htm#

1.2.2. Лікарі стверджують, що поки не готові виконувати функції, покладені на них у рамках реалізації пілотного проекту з реформування системи охорони здоров'я¹²

Чиновники МОЗ погоджуються, що «сімейна медицина у Києві ще далека від ідеалу», проте стверджують, що «робота створених центрів сімейної медицини налагоджується: створені умови для роботи лікарів загальної практики, закуповується обладнання».

Однак, самі сімейні лікарі поки не поділяють цього оптимізму.

«Неготовність матеріально-технічної бази та неготовність лікарів до того спектру роботи, який на них покладається, якраз дискредитує саму ідею. Люди змушені ходити до сімейних лікарів, але сімейні лікарі ще не готові виконувати свою функцію», — каже сімейний лікар Руслан Добровольський.

Зокрема, наразі клініки та амбулаторії сімейної медицини одночасно приймають пацієнтів різних вікових категорій за старою схемою.

«Добре, що наша лікарка — колишній педіатр, тут нам пощастило, вона знає, як поводитися з дитиною. Але мене обурює та ситуація, що діти разом із дорослими сидять в одних чергах, контактують із хворими. Через це в лікарню стараюсь не ходити, тільки по телефону звітую їм, щоб мали що записати в картку», — каже Аліна, молода мама, яка довіряє здоров'я своєї дитини сімейному лікарю.

1.2.3. Чергова невдала спроба впровадження медичного страхування з 1 січня 2013 року

Як зазначається у меті медичної реформи, реорганізація та оптимізація мережі лікувальних закладів, розподіл медичної допомоги на різні рівні та інші заходи, впроваджується задля подальшої можливості введення загальнообов'язкового медичного страхування, що у свою чергу кардинально покращить фінансовий «клімат» галузі.

Для подальшого законодавчого забезпечення реформування галузі, до Верховної Ради України 13 серпня 2012 було внесено черговий законопроект «Про загальнообов'язкове державне медичне страхування».

Головна ідея законопроекту полягала у запровадженні з 1 січня 2013 року загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування, яке має базуватися на трирівневій системі медичного страхування. За законопроектом, зміст цих рівнів полягав в наступному:

- перший рівень — солідарна система загальнообов'язкового медичного страхування, що базується на засадах солідарності і субсидування та здійснення страхових виплат за рахунок коштів Фонду медичного страхування;
- другий рівень — накопичувальна система загальнообов'язкового медичного страхування, що базується на засадах накопичення коштів застрахованих осіб у Накопичувальному страховому фонді;
- третій рівень — система недержавного медичного страхування, що базується на засадах добровільної участі громадян.

¹² <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24705089.html>

Перший та другий рівні системи медичного страхування становлять систему загальнообов'язкового медичного страхування. Другий та третій рівні системи страхування становлять систему накопичувального медичного страхування.

У законопроекті передбачалось, що громадяни України можуть бути учасниками та отримувати страхові виплати одночасно з різних рівнів системи медичного страхування. Також у законопроекті визначалися принципи, засади і механізми функціонування системи загальнообов'язкового медичного страхування, її об'єкт та суб'єкти, їх права та обов'язки, коло осіб, які підлягають загальнообов'язковому медичному страхуванню, механізм обчислення та сплати страхових внесків.

Передбачалось договірне регулювання системи обов'язкового медичного страхування за такими формами, як:

- договір (поліс) медичного страхування, що укладається на користь застрахованої особи між Фондом медичного страхування та/або Накопичувальним страховим фондом та страхувальниками;
- договір на надання медичних послуг, що укладається між Фондом медичного страхування та/або Накопичувальним страховим фондом та надавачем медичних послуг і включає перелік медичних послуг, їх вартість, обсяги, методи та строки лікування, критерії якості, стандарти лікування, профілактичні заходи, відповідальність тощо;
- договір про співпрацю, що укладається між надавачами медичних послуг різного рівня і включає перелік медичних послуг, які надаються шляхом залучення відповідних фахівців або направлення пацієнта для надання йому необхідної медичної допомоги іншими закладами охорони здоров'я.

Але слід зазначити, що запропоновані у законопроекті зміни, насамперед, щодо скасування Законів України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням» та «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» та інші, на думку Головного науково-експертного управління¹³, призведуть до руйнування діючої системи загальнообов'язкового державного соціального страхування, визначеної Основами законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування та базовими законами у сфері соціального страхування.

У цілому аналіз змісту законопроекту свідчить про те, що він не забезпечує досягнення цілей та завдань, задекларованих у його Пояснювальній записці, а його реалізація не сприятиме вирішенню головних проблем функціонування та розвитку системи охорони здоров'я в Україні, пов'язаних із забезпеченням конституційних прав громадян України на безоплатне надання медичної допомоги, створенням «умов для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування» (стаття 49 Конституції України).

¹³ Висновок Головного науково-експертного управління від 26.09.2012, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44150

*1.2.4. Днепропетровск: в результате медицинской реформы
практически уничтожается педиатрия*

Как рассказала изданию «Днепропетровск. Комментарии»¹⁴ общественная активистка, мама двоих дошкольников Татьяна Охотник, «весной мамы столкнулись с тем, что пришли в поликлиники, и не знали, куда обращаться дальше. Например, на Воронцова три участка педиатров перевели во взрослую поликлинику, в непригодное крыло».

«Закрыли детскую поликлинику на Юбилейном — помещение забрали под нотариат, частично закрыли в Новомосковске. Фактически все детские поликлиники перестали существовать как таковые», — Татьяна обобщает информацию о «перегибах» медицинской реформы, которой делятся между собой родители на городских форумах.

Основными проблемами, как оказалось, стало то, что в созданных амбулаториях в одной очереди к врачу, на сдачу анализов стоят взрослые, дети, младенцы, беременные, больные и здоровые а также ничтожно малое количество семейных врачей должной квалификации. К тому же, поликлиники советской постройки не приспособлены для того, чтобы обеспечить разделение потоков пациентов.

По мнению активистов независимого родительского движения «За наших детей», которые нашли друг друга в Интернете, власть подошла к процессу реформирования непродуманно. Детский кабинет — рядом с психотерапевтом, на Софьи Ковалевской — рядом с кабинетом дерматовенеролога. В Новомосковске сдача анализов — рядом с кабинетом флюорографии. Мамы в Новомосковске не раз были свидетелями, как привозят на обследование людей из тюрьмы, когда идет прием обычных пациентов. Еще один пример по Новомосковску: мама пришла, в амбулаторию по месту жительства, с направлением на кардиограмму ребенку. Однако получила отказ, поскольку «взрослые» врачи ей сообщили, что не умеют расшифровывать «детскую» кардиограмму.

Таким образом, преобразования проводятся быстро, без предварительной подготовки врачей, кабинетов, пациентов.

Например, в жилом районе Победа детская поликлиника на ул. Космической обслуживала 15–20 тысяч детей. За одну неделю, по решению облздрави, эта поликлиника переформируется, 6 детских педиатров переводят на ул. Героев, 22, где создается 3 амбулатории.

«В результате — очереди в регистратуру, талончики с боем, сдать кровь — два часа в очереди. Чтобы попасть к ЛОРу, мама с ребенком должна прийти на Героев, отстоять очередь к педиатру, получить направление, пойти на Космическую, получить талончик и там обслужиться у врача. Чтобы сдать развернутый анализ крови, надо идти на Фучика, через Героев, 22. А ведь раньше все находилось в одном здании, врачи всех уровней, амбулатории, массаж, ЛФК», — жалуются родители.

Родители возмущены методами проведения реформы: «Открывается новый детский перинатальный центр, где на спасение одного ребенка могут потратить сотни

¹⁴ <http://dnepr.comments.ua/news/2012/06/01/112313.html>

тисяч гривен, а с другою — разрушають педиатрію. Нелогічно. За одну тиждень поломали всю систему, яку будували десятиліттями».

Ірина Дерев'янка, громадська активістка заявила: «Зачем відкривати перинатальний центр, вишивати дітей, рятувати їм життя, щоб уже через місяць, коли цей дитина потрапить на обслуговування в амбулаторію, піддавати його ризику інфікування всіма дорослими захворюваннями?» Багато мам скаржаться, що на прийомі у лікаря дитині ставлять, наприклад, діагноз «бронхіт», однак після одягання-роздягання, переміщення або переезду в інше приміщення, черги на аналізи, до вузького спеціаліста дитині вже діагностують запалення легень.

Татьяна Охотник додала, що «Ми два місяці билися над тим, щоб повернути дитину здорового дитини, який завжди був во вторник. Далше реєстрації хворого не пропустили б. А зараз це неможливо — лікар приймає постійно. І приходять до нього переважно вже хворі дорослі».

Родители заявляють, що, безусловно, реформування медицини необхідно. Однак перебудова слід робити залежно від потреб того чи іншого району, міста. Так, по їх загальному висновку, в великих районах в місті цілком раціональніше зберегти дитячі поліклініки, а принципи організації меддопомоги в амбулаторіях цілком раціональніше застосовувати в віддалених районах.

1.2.5. На Дніпропетровщині зникнуть одразу 12 лікарень¹⁵

Такі рішення схвалили 21.12.2012 на сесії Дніпропетровської обласної ради. На голосування провладної більшості не вплинули ні обурені пацієнти під стінами, ні перестороги опозиції в залі. Влада запевняє: новітні потрібні для більш ефективного використання бюджетних грошей, частину медзакладів приєднують до інших, того ж профілю, медперсонал без роботи не залишать. Між тим супротивники рішення застерігають: воно, як і вся медична реформа в області, не пройшло громадських обговорень.

Неприпустимо проводити такі рішення без громадських слухань, громадського обговорення. Є лікарні, які об'єднуються, — вони на різних берегах Дніпра, а між ними — міст. Сюма лікарня об'єднується з лікарнею «швидкої» допомоги. Хто запропонував таке безглуздя? Де логіка? Я розумію, що хтось із кимось розправляє. Невже так можна знищувати наших лікарів? Над нашим медичним експериментом сміється вся країна, а люди — плачуть, бо помирають діти, літні люди», — вважає депутат **Вікторія Шилова**.

«Я прошу: клінічні лікарні Дніпропетровська не чіпайте. І другий момент: наглядові ради лікарень досі не знають про їхню реорганізацію. Навіщо ж ми так місцеве самоврядування штовхаємо?» — додає депутат Катерина Відякіна.

21 грудня 2012 року під будівлю Дніпропетровської обласної ради зранку в 15-градусний мороз вийшло близько двох десятків пацієнтів 7-ї міської лікарні. Люди прийшли спонтанно, без плакатів і резолюцій. Виявилось: на площі, біля ялинки мітингувати зараз не можна, міліція виставила кордони і попросила протестувальників геть.

¹⁵ Радіо свобода. <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24805620.html>

Багаторічний пацієнт 7-ої міської лікарні Георгій обурений: заклад мав хороше кардіологічне відділення, а тепер, каже чоловік, планово підлікувати серце йому буде ніде. «Це ж не те, що в людини живіт заболів — він випив таблетку. Це серце. Зупинилось — і все», — зауважив «Радіо Свобода» чоловік.

1.2.6. Думка представників громадських організацій, незалежних профспілок та депутатів владою не враховується¹⁶

«Чумою» називає медичну реформу депутат Дніпропетровської облради Вікторія Шилова. Як відзначає пані Шилова, 95% мешканців області категорично проти реформи у такому форматі, яка не тільки не наблизила медицину до людей, а навпаки «віддалила її на 80–100 км до найближчого медпункту». і цього не помічають хіба що місцеві чиновники.

Голова громадської організації інвалідів праці, потерпілих, сімей робітників, загиблих на виробництві Дніпропетровської області «Мир» Сергій Шубніков коментує ситуацію: *«Упродовж 15 років постійно переглядаються стандарти охорони здоров'я. Якщо раніше я міг лікуватися на стаціонарі місяць, то потім цей термін тільки скорочувався. Тепер, якщо за 7 днів людина не одужує, то ставиться під сумнів кваліфікація лікаря. Але ж є ситуації, коли просто не можливовилікувати за такий короткий час, наприклад, коли до лікарні потрапляє людина з інфарктом».*

Громадська організація «Мир» сприяла утворенню ініціативної групи «Проти медичної реформи» у Дніпропетровській області. Її активісти наразі намагаються достукатися до влади, щоб та згорнула пілотний проект медичної реформи. Діалог із владою перейшов у звичний формат — листування без сподівань на зміни. Втративши надію, люди вирішили провести мирне зібрання, щоб ініціювати місцевий референдум серед населення.

Однак після того, як було подано заявку на проведення мітингу 27 квітня у Дніпропетровську, Сергію Шубнікову зателефонували з адміністративного суду. Йому повідомили, що міськрада Дніпропетровська подала зустрічний позов, і суд виніс рішення про заборону проведення мирної акції.

Напередодні мирного зібрання у Дніпропетровську представники Вільної профспілки медичних працівників України (ВПМПУ), ініціативної групи «Проти медичної реформи» та організації «Мир» приїхали розповісти про свої проблеми до Києва. Переконують: на такий крок вони змушені були піти, бо не мають можливості доносити інформацію на регіональному рівні. «Усі канали зв'язку Дніпропетровської області перекриті. На жодний канал ми потрапити не можемо, тому проводимо прес-конференцію тут, у Києві, щоб нас почули...», — каже Вікторія Шилова.

«Цей проект медичної реформи не для людей, а для чиновників», — стверджує Сергій Шубніков.

Ніхто не заперечує необхідності реформувати існуючу систему охорони здоров'я, однак мало хто очікував саме такого результату.

¹⁶ «Медична реформа: чергове покращення чи квіток на той світ?» <http://life.pravda.com.ua/health/2012/05/3/101606/>

В окремих випадках доходить до абсурду. Як розповіла Вікторія Шилова, на кошти, виділені на реформу, купується томограф вартістю 8 млн. гривень, який ще півроку стоїть без діла, допоки придбають відповідне програмне забезпечення (коштує приблизно стільки ж). На його обслуговування щорічно необхідно витратити 5 млн. гривень, яких у бюджеті місцевої лікарні, звісно, немає. Тому для пацієнтів виставляється «ціна» у вигляді благодійного внеску в розмірі від 380 до 1500 грн.

Пілотна область проти такого експерименту над людьми. То чи варто медичній реформі давати «повноцінне дихання», — запитують гості з Дніпропетровська.

1.2.7. Швидка до вас більше не приїде

Незабаром в Україні повинні будуть з'явитися центри екстреної медичної допомоги, що складаються з відділень екстреної допомоги і єдиної диспетчерської служби з системою GPS-навігації. Але самі лікарі небезпідставно вважають, що реформа виявиться профанацією.

Розповідає лікар Київської міської станції швидкої медичної допомоги, Голова Вільної профспілки працівників швидкої медичної допомоги Максим Іонов¹⁷:

Влітку 2012 року Верховна Рада України поспіхом буквально «протягнула» абсолютно сирий та «шаблонний» Закон «Про екстрену медичну допомогу», який вступив в дію з 1 січня 2013 року. Це означає, що Міністерству охорони здоров'я тепер відкритий шлях до прийняття наказів й нормативних документів на свій власний розсуд, оминаючи експертні й юридичні процедури аналізу зі сторони інших державних установ.

Більше того, 21.11.2012 року Кабінет Міністрів України прийняв постанови, які чітко визначають роботу служби Екстреної медичної допомоги (назва ЕМД згідно з Законом вже з 01.01.2013.) а саме: строго регламентовано час приїзду бригад ЕМД на місце виклику (10 хвилин в місті, 20 — в сільській місцевості); розподіл викликів на «екстрені» та «не екстрені», а також введення пунктів тимчасового базування бригад ЕМД. Результатом цих дій має стати створення Центрів екстреної медичної допомоги та медицини катастроф з відділеннями екстреної медичної допомоги, а також єдина диспетчерська служба з системою GPS-навігації, плюс пункти тимчасового базування бригад.

- Що відбувається на практиці?

Максим Іонов: з часом про якість надання медичної допомоги населенню можна буде забути, і ось чому. На сьогоднішній день головна мета чиновників — час приїзду й подальша екстрена госпіталізація, плюс тотальна економія у всьому. Вже «завтра» основним параметром поставлять критерій «довезли — не довезли», а вже «після-завтра» питання якості надання медичної допомоги відпаде саме собою.

З 1 січня 2013 року на виклик може приїхати зовсім не лікар, а фельдшер, а ще через кілька років — й зовсім парамедик. Без ліків, без апаратури, без помічника

¹⁷ Більш докладніше про проблеми «швидкої» на сайті «Майдан» <http://maidanua.org/2013/01/likar-maksym-ionov-shvydka-do-vas-bilshe-ne-pryjide/>

(або тільки з водієм) і саме прикре, що навіть без медичного досвіду! Для мене, як для лікаря, є різниця в госпіталізації пацієнта з гострим коронарним синдромом (інфарктом міокарду), з проведенням інтенсивної терапії, підключеного до дефібрилятора (рівень фельдшера) або госпіталізувати його ж, але вже з проведенням тромболізу на догоспітальному етапі, як це роблять наші кардіореанімаційні бригади.

Чому, піднімаючи питання приїзду бригади ЕМД за 10 хвилин, не піднімається питання жахливого стану автошляхів, вкрай зношеного стану медичного автотранспорту, заторів на дорогах, хамства зі сторони водіїв інших транспортних засобів, абсолютної нечитабельності нумерації будинків і назв вулиць, або повна їхня відсутність, стан заїздів і виїздів в квартали жилих будинків та приймальних відділень лікарень? І цей перелік можна продовжувати.

- GPS-навігатори

Багато співробітників, а також громадяни були у захваті від очікування системи GPS-навігації. З великим полегшенням зітхнули, коли мова пішла про те, що тепер адресу буде знайти легше й швидше. Але не тут-то воно було! GPS-навігатори встановили не для полегшення пошуку адреси, а для контролю і слідкування за бригадою, щоб диспетчер бачив на моніторі, де й яка бригада знаходиться і що в даний момент робить. Хоча, за правдою кажучи, всю цю інформацію й так завжди знали. **Бригада як раніше «крутила» ману у всі сторони, так досі й продовжує це робити, не маючи можливості нормально під'їхати до місця виклику.** Проте, почався тотальний контроль за паливно-мастильними матеріалами, і адміністрацію не цікавлять довготривалі затори на дорозі, бо ж на моніторі їх не відмічено.

- Додаткові пункти базування бригад ЕМД

Подібний експеримент в Харкові показав повну неорганізованість цих нововведень. На папері було введено 30 таких пунктів, але ж бригади ЕМД висилали змінами чергувати просто під поліклініки або медичні установи, в деяких випадках просто на вулицю, без мінімальної можливості задовольнити свої фізіологічні потреби (прийняття їжі, гігієнічні потреби, тощо). Усе це призвело до протестів і нарікань як зі сторони населення, так і самих медичних працівників, які опинились в жахливих умовах.

- Кваліфіковані кадри

Останній десяток років це одна з основних проблем служби швидкої допомоги. На сьогоднішній день по всій Україні відбувається процес постійного відтоку кваліфікованих кадрів. Причини прості: умови праці — все важчі й гірші, заробітна платня — жебрацька, молоді спеціалісти — ніяк не заохочуються, досвідчені лікарі і фельдшери — переходять у більш спокійніші і краще оплачувані умови праці в приватному секторі.

Максим Іонов: в нас у розпалі реорганізація системи охорони здоров'я, що зі слів чиновників, передбачає оптимізацію лікувальних закладів, а на простій мові і в ре-

альності — їх закриття, продаж або повне знищення. Те саме й зі службою швидкої медичної допомоги. Чинovníки взяли́сь її «реорганізувати», не вклавши при цьому ні копійчини, а це призведе до того, що старе знищать, а нового нічого не створять. Неможливо побудувати будинок без коштів, не купивши будівельних матеріалів. Але нашим чиновникам міністерства здається, що можливо.

1.2.8. «Реформована» педіатрична служба у Вінниці

Розповідає Ольга, жителька Вінниці: «Мова йде про медичну реформу. Моєму синові вже 10 років і до дитячої поліклініки ми маємо стільки ж років відношення — приходимо сюди часто. Але таке, що пережили, ніколи не бачили. Пішли на прийом до окуліста ще вчора, людей під кабінетом не злічити, розвернулися й пішли додому. Вирішила, що сьогодні з ранку-ранесенько підемо. Лікар приймає два рази на тиждень з 9.00 до 15.00! До реформи щодня був прийом! Прийшли до початку прийому на 9.00, а там стільки людей, що склалося враження, що додому з учора ніхто й не розходився... Я не знаю, чоловік 30 було, точно не скажу. А я думала, що в числі перших будемо! Зайняли чергу і на прийом потрапили на початку четвертої години дня. Шість годин у черзі! Шість! Всі втомилися від очікування. Такого за 10 років ніколи не було. Ну, стояли в чергах аж півгодини. Ну, годину, інколи... Але ж не шість годин, це ж майже робочий день! Жах! Лікар втомлена, я її розумію. Без обіду і перерви. Всі нервові. Діти голодні. Хто ж знав, що так все затягнеться»¹⁸.

Майже 30 тисяч підписів вінничан проти обраної моделі медичної реформи, яку нині тестують у Вінницькій області, зібрало вінницьке громадське об'єднання «Батьки проти медичної реформи».

1.2.9. Селяни — Президенту: виключити їх селище із пілотного проекту медичної реформи

Селяни Вороновиці — селище міського типу Вінницького району, 20 кілометрів від обласного центру — вийшли на селищний схід, на якому винесли рішення й оформили це звернення до облдержадміністрації та Президента України з прохання виключити селище із пілотного проекту медичної реформи. Ця акція була викликана намаганням влади прикрити велику районну лікарню, котра обслуговувала приблизно двадцять тисяч мешканців Вороновиці і прилеглих сіл¹⁹.

«Вони зараз називають це «оптимізацією», — розповідає голова Вороновицької селищної ради Віктор Стецький — «хоча насправді це закриття. Йде поступове скорочення персоналу, ліжко-місць. Уже із 80 до 50. А що таке ліжко-місць? Це і медперсонал, що їх обслуговує, і бюджетне фінансування. А в результаті — багато хворих не можуть отримати належного лікування. Офіційно з прилеглими селами ми обслуговуємо 14 тисяч осіб, а неофіційно — усі 20 тисяч. Багато жителів сусідніх сіл Тиврівського району не мають можливості добиратися до своєї районної лікарні — не існує жодного сполучення, тому їдуть до нас. І ми не відмовляємо. Тим більше, так склалося

¹⁸ http://zotov-news.blogspot.com/2012/08/blog-post_27.html?showComment=1348840302830#c2413223154375357146

¹⁹ <http://amm.net.ua/pid-vazhkim-chobotom-medichnoyi-reformi.html>

історично, що лікарню будували спільно сусідні колгоспи. Але звідси виникає і проблема «швидкої». Скажіть, хто повинен їхати до хворого, котрий не приписаний до нашої лікарні? Далі... з'явилися у нас сімейні лікарі. Хворий викликає його, але чим лікарю добиратися до сусідніх сіл? «Швидка» — незалежна від них служба. Та й ту хочуть передати в медицину катастроф. Тільки я не бачу логіки — катастроф тут не було споконвіків».

1.3. Проміжні підсумки медичної реформи у 2012 році

1. Не відбулося узгодження законодавчого підґрунтя Пілотного проекту реформування галузі медицини з нормами Конституції України, Бюджетного кодексу України, Господарчого кодексу України, Цивільного кодексу України, Кодексу законів України про працю, Закону України «Про оплату праці»²⁰.

2. Подовжився процес неконституційного скорочення мережі існуючих лікувальних закладів та встановлення плати за послуги у сфері охорони здоров'я.

3. Закон України «Про екстрену медичну допомогу» не враховує суттєві особливості надання екстреної медичної допомоги. Не враховується існуюча інфраструктура у адміністративно-територіальній одиниці: стан доріг та стан громадського транспорту.

4. Центри первинної медичної допомоги в пілотних регіонах, особливо не в межах обласного центру, в сільській місцевості, розташовуються без урахування можливості досягти їх взагалі хворими, у тому числі літніми людьми, з обмеженими можливостями пересування.

5. Станом на кінець 2012 року Центри первинної медичної допомоги в пілотних регіонах не укомплектовані медичними працівниками відповідного рівня кваліфікаційних вимог, а також не мають обладнання для проведення діагностики та лікування найбільш поширених хвороб, травм, отруень, патологічних, фізіологічних (під час вагітності) станів.

6. Непрозорість реформи. 24.10 2012 р. на засіданні Уряду була схвалена постанова КМУ № 1113 «Про затвердження Порядку створення госпітальних округів у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві». П. 12 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики (затверджений постановою КМУ № 996 від 03.10.2012 р.) встановлює, що проект Постанови КМУ потребує обов'язкового обговорення з громадськістю. У п. 8 пояснювальної записки до вищезгаданого Проекту постанови Кабміну було вказано про розміщення останнього на сайті МОЗ України для обговорення. Але цей документ ніколи не був розташований на сайті МОЗ²¹.

²⁰ Більш докладно про це «Права людини в галузі охорони здоров'я — 2011» <http://library.khpg.org/index.php?id=1340911384>

²¹ http://medreformadn.blogspot.com/2012/11/blog-post_21.html#more

Негативні наслідки впровадження медичної реформи продовжуються

- Втрачаються лікарі-спеціалісти, які не працювати за фахом.
- Руйнується педіатрична служба.
- Населення пов'язує медичну реформу з погіршенням надання медичної допомоги, особливо для вразливих груп населення.

1.4. Рекомендації

1. Привести норми Закону України № 3612 від 07.07.2011 року «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві» та Закону України № 3611 від 07.07.2011 «Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги» у відповідність до Конституції України, Бюджетного кодексу України, Господарчого кодексу України, Цивільного кодексу України, Кодексу законів України про працю, Закону України «Про оплату праці»²².

2. Заборонити скорочення мережі лікувальних закладів та введення платних медичних послуг згідно з чинною Конституцією України

3. Посилити контроль з боку правоохоронних органів, прокуратури, за механізмами «реорганізації» лікувальних закладів та дотримання чинного законодавства щодо господарського та трудового права.

4. Посилити контроль з боку громадських організацій за впровадженням реформування системи охорони здоров'я.

5. Підвищити «прозорість» прийняття рішень по всім питанням впровадження медичної реформи, у тому числі проводити громадські обговорення нормативно-правових актів, прийняття яких потребує використання цього механізму втілення.

6. Поширювати інформацію про заходи та етапи втілення медичної реформи у життя заздалегідь, до фактичних адміністративних дій.

7. Розвивати Центри первинної медико-санітарної допомоги на базі комплектації їх спеціально підготовленими спеціалістами з відповідною кваліфікацією з урахуванням міжнародного досвіду (до 10 років стажування).

8. Внести зміни до ст. 49 Конституції України щодо скасування положень про безоплатність медичних послуг, гарантувати певний перелік безоплатних медичних послуг (мінімальний базовий рівень, гарантований державою).

9. Після внесення змін до ст. 49 Конституції України визначити джерела фінансування галузі охорони здоров'я: держбюджет та фонд загальнообов'язкового медичного страхування.

10. Рекомендувати Омбудсмену України взяти під особистий контроль шляхи впровадження реформування системи охорони здоров'я з метою запобігання порушень основних невід'ємних прав людини на життя та здоров'я.

²² «Права людини в галузі охорони здоров'я — 2011» <http://library.khpg.org/index.php?id=1340911384>

2. ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО ПСИХІАТРИЧНУ ДОПОМОГУ» В КОНТЕКСТІ ПРАВ ЛЮДИНИ²³

Закон України «про психіатричну допомогу» був прийнятий 22.02.2000 р. і за цей час приніс чимало негараздів як психічнохворим, так і їх рідним. Можна без перебільшень зазначити, що цей закон скасував психіатричну допомогу у тому вигляді, в якому вона існувала в Російській імперії та СРСР. Багато хто вважає це позитивним, адже за радянських часів існувала репресивна психіатрія, і чимало інакодумців постраждали через неї. Але за радянських часів окрім репресивної, була звичайна психіатрична допомога — ефективна і діюча.

Психічнохворі отримували необхідну допомогу швидко і якісно. І, хоча умови утримання хворих і за радянських часів були досить скромними, але вони не голодували і мали необхідні ліки безкоштовно.

Зараз все це під великим питанням. І харчування у психіатричних лікарнях вкрай погане, і безкоштовні ліки призначають не за принципом їх необхідності, а за принципом їх дешевизни. Але найпотужнішим ударом по психіатрії була не відсутність коштів, а сам згаданий нами закон. Стаття 11 цього закону передбачає усвідомлену згоду хворого на огляд лікарем: *«Психіатричний огляд проводиться лікарем-психіатром на прохання або за усвідомленою згодою особи»*. Тобто, якщо людина дієздатна, то ані родичі, ані, тим більше, треті особи, не можуть без її згоди добитись огляду хворої людини психіатром. Але всім відомо, що одним з симптомів ендогенного захворювання — шизофренії, МДП, тощо — є відсутність критики до свого стану. Отже, шизофренік ніколи не погодиться на обстеження психіатром, бо вважає себе здоровим, а спробу його лікувати приписує ворожим силам. Що залишається робити родичам хворого, які бачать у нього ознаки хвороби? Викликати психіатра? Можна. Але за законом психіатр, який приходить до хворого, має представитись йому, сказати, що він лікар-психіатр і спитати, чи хоче хворий, щоб його оглянули. Звичайно, більшість хворих відмовляються від огляду, і психіатр уходить ні з чим. Але хворий залишається хворим. Й інколи, доволі часто, він являє собою небезпеку і для себе, і для свого оточення.

Вчасно не призначене лікування може призвести до самогубства, мати важкі наслідки для родини хворого. Прикладів дуже багато, оскільки ХПГ допомагає родичам хворих. Ось один з таких прикладів:

До ХПГ звернулася жінка зі скаргою, що її донька психічно хвора, постійно б'є її онука та її саму. Жінка викликала психіатричну допомогу — швидку, але донька категорично відмовлялась від огляду. Викликала і міліцію, яка за законом може викликати швидку, але робить це вкрай неохоче і рідко. В даному випадку міліція, приїхавши, заявила, що це їхні домашні справи. «Домашні справи» закінчилися тим, що хвора побила свою дитину до того, що її зі струсом мозку доставили до лікарні. Після чого ХПГ звернулася до опікунської ради і до прокуратури. Рішенням опікунської ради мати була позбавлена батьківських прав, опікуном неповнолітнього сина стала його бабуся — мати хворої. Але саму хвору так ніхто лікувати і не став. Міліція і прокуратура не звернулись до лікарів, а сама хвора лікуватись, звичайно, не бажала.

Ще один приклад торкається ситуації, яка знаходиться в процесі вирішення.

Хворий В. мав психічні розлади з дитинства, неодноразово лікувався в психіатричному підлітково-відділенні, стоїть на обліку в психіатричному диспансері, але діагнозу «шизофренія» у нього не було. Йому ставили діагноз «психопатія», і з цим діагнозом він був визнаний непридатним до служби в армії. В 28 років, зненацька, став вважати себе дівчиною, почав одягатися в жіночий одяг і приймати жіночі гормони — естрогени. Батьки не відразу зрозуміли,

²³ Підготовлено Інною Захаровою, Харківська правозахисна група.

що це прояв психічної хвороби, але коли вони дізнались, що він ще й набрав кредитів, які не виплачує, купив три машини, і, взагалі, наробив багато дивних речей — вони зрозуміли, що це прояв хвороби, яка була у нього ще в юнацтві. Вважаючи, що В. небезпечний для себе, батьки викликали швидку психіатричну допомогу. Швидка привезла В. до психіатричної лікарні, але він відмовився від огляду психіатрів, і його відпустили із санпропускника. Батьки звернулися до суду, але суд не став розглядати їх клопотання і не призначив психіатричну експертизу. Зараз батькам не відомо, що відбувається з їхнім сином — він перервав родинні зв'язки. Вони знають тільки, що банк, де він брав кредити і не сплачував їх, звернувся до суду з вимогою накладти арешт на його майно. І в даному випадку суд спрацював швидко, надавши дозвіл на арешт майна В. Батьки хворого знову, вже з новими документами, подали до суду з проханням призначити В. психіатричну експертизу. Але чим все закінчиться наразі невідомо.

За словами психіатрів, суди, як і міліція дуже неохоче дають дозвіл на примусове лікування та обстеження, залишаючи хворих без будь-якої медичної допомоги.

В одному випадку ситуацію з агресивним психічнохворим врятували сусіди. Хворий Н. мав діагноз — «шизофренія», але не був позбавлений дієздатності. Він не лікувався, хвороба посилювалась. Н. став агресивним, бив дітей і дружину. Сусіди чи не кожного дня чули крики та бійки. Але міліція, як завжди, не втручалася, відмовляючи на тій підставі, що це «домашні проблеми». Тоді сусіди постукали під час бійки в квартиру, і коли Н. почав їм погрожувати, викликали міліцію. У Н. була наявна маячня, і міліція викликала швидку психіатричну допомогу. Н. був госпіталізований і зараз лікується. Співробітники ХПГ порадили сусідам саме так вчинити. І, на щастя, сусіди були сміливими і не байдужими.

Психіатри не можуть нормально працювати через цей закон. Вони бачать, що людина хвора і небезпечна для оточення, але вони не мають правових важелів, щоб її лікувати. Тільки те, що бюджетники в нас залякані і, як правило, не вдаються до публічних акцій, пояснює те, що ми не маємо акцій протесту з боку психіатрів, яких цей закон і пов'язана з ним ситуація не можуть не хвилювати. ХПГ звернулася з проханням до міністра охорони здоров'я п. Богатирьової переглянути цей закон, але відповіді ми поки не отримали.

Хворі люди, а не тільки їх родичі, постійно звертаються і до нас. Вони скаржаться на якісь, частіше за все, вигадані проблеми. Але ми бачимо, що їх потрібно лікувати. Проте наші звернення до психіатричних диспансерів залишаються марними, бо хворі не надають «усвідомленої» згоди на огляд лікарями та лікування — вони не усвідомлюють, що така допомога їм потрібна.

Щодо репресивної психіатрії — то закон від неї не рятує. І в незалежній Україні є репресивна психіатрія. Ми зіткнулися з нею у випадку з хворим Р.

Цьому хворому діагноз «шизофренія» був виставлений досить давно. Але лікувався він рідко і диспансер не відвідував. Звичайно, не отримував і необхідні ліки. Отже, коли трапилась вся ця історія, якою і зараз переймається ХПГ, він не був під лікарським наглядом. Відтак, зрозуміти, в якій стадії хвороби він перебуває, наразі неможливо.

За офіційною версією слідчих і суду Р. побив дівчину настільки сильно, що вона потрапила до лікарні, де їй зробили операцію. За версією матері Р., міліція позбавила його волі незаконно, вони били його до того, що він потрапив до нейрохірургії зі струсом мозку, а дівчину він бити не міг, бо в цей час був в іншому місці. Не будемо вдаватися у ці подробиці, бо нас цікавить медична частина цієї історії. Слідчі доправили Р. на психіатричну експертизу, яка підтвердила наявність у нього психічної хвороби. На підставі цього суд постановив доправити Р. до психіатричної лікарні з суворим наглядом, яка знаходиться у Дніпропетровську, визнавши його соціально небезпечним.

Цього б не відбулося, якби Закон України «Про психіатричну допомогу» не віддав би долю Р. на його власний розсуд, і він би вчасно лікувався (якщо версія слідства про нанесення побоїв саме ним є вірною).

Але у психіатричній лікарні з суворим наглядом його почали лікувати відразу важкими нейролептиками, які він не переносив, про що було отримано довідку з Харківської обласної психіатричної лікарні № 3. Мати на побаченнях бачила сина схудлого, в судомах. Юристи ХПГ направили запит на ім'я головного лікаря з проханням повідомити, які ліки застосовують у лікуванні Р., але відповіді не отримали і були змушені подати на керівництво лікарні до суду. Суд зобов'язав головного лікаря відповісти юристам ХПГ. І тільки після цього Р. почали лікувати іншими ліками. Отже, ми бачимо, як хвороба, яку або не лікували, або лікували недостатньо, може спричинити трагічні наслідки. Але закон не рятує від репресивної психіатрії.

Наразі продовжуються процеси за справою Р. проти міліції і проти слідчого. Інтереси Р. в суді представляють співробітники ХПГ.

Родичі ще одного хворого звернулися до нас з проханням допомогти їм госпіталізувати хворого А. Сам хворий А. звернувся до ХПГ зі скаргою, що його переслідує СБУ, намагається його вбити. Колишня дружина А. написала нам заяву, що А. страждає на важке психічне захворювання. В 2007 році лікувався у ХОПЛ № 3. Зараз ситуація зі станом здоров'я А. погіршилась. Дружина звернулась до зав. відділення, де лежав її колишній чоловік. Лікар зазначив, що вважає за необхідне його терміново госпіталізувати. Але А. не хоче і чути про це, бо вважає себе здоровим. Він постійно переслідує колишню дружину та доньку, яка змушена була поїхати з Харкова, доводячи їм, що їх хочуть вбити співробітники КДБ. В такому стані він намагався проникнути в житло старих батьків своєї дружини, ламав двері. Дружина викликала міліцію, розповіла про хворобу А., попросила допомогти його госпіталізувати. Але міліція провела з А. співбесіду, умовляючи його поводити себе відповідно до загальноприйнятних норм, і поїхала, а проблема залишилась.

Зараз А. продовжує переслідувати дружину та її батьків. Звернення ХПГ до диспансеру ні до чого не призвело. Нам пояснили, що госпіталізувати А. можна шляхом одночасного виклику швидкої і міліції, якщо міліція захоче (!) брати в цьому участь. Тобто наразі проблему не вирішено.

В ЗУ «Про психіатричну допомогу» є ще одна неприпустима річ. У ч. 2 ст. 11 цього закону зазначено:

Психіатричний огляд проводиться лікарем-психіатром на прохання або за усвідомленою згодою особи; щодо особи віком до 14 років (малолітньої особи) — на прохання або за згодою її батьків чи іншого законного представника; щодо особи, визнаної у встановленому законом порядку недеєздатною, — на прохання або за згодою її опікуна. У разі незгоди одного із батьків чи відсутності батьків або іншого законного представника психіатричний огляд неповнолітнього здійснюється за рішенням (згодою) органів опіки та піклування, яке може бути оскаржено до суду (Частина друга статті 11 із змінами, внесеними згідно із Законом № 1033-V(1033-16) від 17.05.2007).

Тобто обстежити психічно хвору дитину можна тільки за усвідомленою згодою обох батьків. Але один з батьків може не розуміти, що дитина потребує огляду психіатра. Може просто боятися, що буває дуже часто, контактів з психіатрами.

Декілька років тому до ХПГ поскаржилась молода жінка, розлучена з чоловіком. Її чоловік, незважаючи на те, що їх 5-ти річний син був наявно розумово відсталий, не давав згоду на обстеження дитини психіатром, незважаючи на те, що дуже рідко бачив дитину. Отже, хлопець ріс без належного спостереження лікарями, відповідно, його стан погіршувався. Тоді співробітники ХПГ домоглися обстеження дитини.

Але закон робить свою чорну справу. І скільки таких дітей залишаються без медичної допомоги?

На нашу думку, необхідно сформувати робочу групу з провідних фахівців-психіатрів та розробити нову редакцію Закону України «Про психіатричну допомогу».

3. ПОРУШЕННЯ ПРАВА НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я В КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧІЙ СИСТЕМІ²⁴

Що робити, коли людина знаходиться в ув'язненні, якщо її стан здоров'я з кожним днем погіршується, а в відповідному закладі, підпорядкованому Державній пенітенціарній службі України (ДПтС) немає можливості надати необхідну медичну допомогу? Якщо людина засуджена, і судове рішення щодо неї набрало законної сили, в цьому разі може бути застосована процедура звільнення особи за станом здоров'я відповідно до статті 84 Кримінального Кодексу України. Враховуючи всі обставини, суд приймає рішення про звільнення, і людина може лікуватися в цивільній лікарні.

Але що робити з тими хворими людьми, які ще які є обвинуваченими (підсудними)? Бо в разі захворювання на небезпечну для життя хворобу звільнити їх за станом здоров'я суд не може.

Щодо зміни запобіжного заходу тримання під вартою на інші альтернативні, не пов'язані з позбавленням волі, навіть в таких випадках, коли людина потерпає від ненадання медичної допомоги і її життя і здоров'я в реальній небезпеці, суди чомусь не квапляться захищати права людини і ухвалюють все нові і нові рішення про подальше тримання під вартою. Слід зауважити, що в пілотному рішенні Європейського Суду (Суд) *Харченко проти України*, Суд ще 10.02. 2011 року зазначив, що зловживання правом на арешт в Україні є системним порушенням, і Україна протягом півроку має вжити певних заходів аби виправити ці недоліки.

Якщо на національному рівні неможливо домогтися переведення людини із закладу, підпорядкованого ДПтС, на лікування до цивільної лікарні, а особа потребує негайної медичної допомоги, адвокати звертаються до Суду в порядку Правила 39 Регламенту Суду щодо вжиття термінових заходів, спрямованих на захист життя і здоров'я людини.

Але навіть за наявності рішення Суду про термінові заходи, яке є обов'язковим для виконання Україною, буває так, що термінові заходи не вживаються.

Так сталося в справі професора *Анатолія Темченка*, колишнього ректора Криворізького університету:

Так сталося в справі *Тамаза Кардави*, в якій зволікання з наданням лікування призвело до трагічної смерті людини.

Захворюваність і смертність в установах Департаменту²⁵

| Показники | 01.01.2004 | 01.01.2008 | 01.01.2009 | 01.01.2010 | 01.01.2011 | 01.07.2011 | 01.01.2012 | 01.07.2012 |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Кількість осіб в місцях позбавлення волі | 191677 | 149690 | 145946 | 147716 | 154027 | 157866 | 154029 | 152076 |
| Померло | 824 | 729 | 765 | 761 | 808 | 601 | 1 169 | 440 |
| На 1 тис. ув'язнених | 4,30 | 4,87 | 5,24 | 5,15 | 5,25 | 7,61 | 7,59 | 5?79 |
| Випадків суїциду | 41 | 54 | 40 | 44 | 44 | 28 | 59 | 32 |

²⁴ Матеріал підготував Володимир Бочаров-Туз, ВБО «Мережа організацій, що працюють у пенітенціарній сфері».

²⁵ Тюремний портал <http://ukrprison.org.ua/statistics/1344593701>

XIX. ПРАВО НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я (ДЕЯКІ АСПЕКТИ)

| | | | | | | | | |
|--|-------|----------------|-----------------|----------------|-------|-------|-------|----------------|
| На 1 тис. ув'язнених | 0,21 | 0,36 | 0,27 | 0,30 | 0,29 | 0,355 | 0,383 | 0,42 |
| Хворих на туберкульоз в активній формі | 9080 | 6195 | 6079 | 5667 | 5486 | 5393 | 4822 | 5007 |
| На 1 тис. ув'язнених | 47,37 | 41,4 | 41,65 | 38,36 | 35,62 | 34,2 | 31,3 | 32,9 |
| ВІЛ-інфікованих | 1917 | 5017 | 5073 | 6069 | 6020 | 6438 | 6 910 | 6347 -8,15% |
| На 1 тис. ув'язнених | 10,0 | 33,5 / +15% | 34,8 / +3,6% | 41,1 / +18% | 39,1 | 40,8 | 44,9 | 41,7 |

Як видно з наведеної таблиці, з 2008 року спостерігалось постійне зростання кількості ВІЛ-інфікованих осіб у закладах пенітенціарної системи України. Протягом 2012 року не відбулося докорінної зміни ситуації із забезпеченням АРВ-терапією ВІЛ-позитивних засуджених та ув'язнених.

Так, на початок 2012 року АРВ-лікуванням було забезпечено — 986 осіб. За інформацією пенітенціарної служби призначення АРВ-терапії очікували 1100 чоловік.

До кінця року кількість засуджених, яким мають призначити АРВ-лікування та які не отримують препарати, почала збільшуватися. Цьому сприяє ряд факторів.

По-перше — збільшилася кількість засуджених, які отримують призначення на АРВ-терапію, проходячи обстеження в багатопрофільних лікарнях ДПтС.

По-друге — запас АРВ-препаратів в колоніях, як правило, набагато нижче необхідності. Відбувається це внаслідок того, що ДПтС, в основному, не надає медико-санітарним частинам колоній тієї кількості препаратів, які вони замовляють. Наприклад, якщо медико-санітарна частина (МСЧ) запитує 20 схем, ДПтС надає 9–10. Тому засуджені, які прибули з призначенням АРВ-терапії, стикаються з відмовою в наданні препаратів з боку керівництва МСЧ установ.

Ще приклад. На початок року в одній тільки Чернігівській ВК № 44 АРВ-терапію гостро потребувало 20 осіб. Колонія не мала препарати для лікування цих засуджених. Препаратами були забезпечені тільки ті, хто вже проходив курс лікування. Запас препаратів був розрахований приблизно на 3 місяці. Подібна ситуація мала місце і в інших колоніях. Наприклад, станом на кінець року, в Кіровоградській ВК № 6 АРВ-препаратів потребують більше 10 ВІЛ-позитивних засуджених.

До ВБО «Мережа організацій, що працюють у пенітенціарній сфері» звернулася за допомогою громадська організація «Сонячне коло» з Одеси з приводу хворого засудженого, що перебував в Херсонській спеціалізованій лікарні на території колонії № 7: «С. Е., 1970 року народження, Херсонська область, Голопристанська ІК № 7, СД-44 кл/мл крові, вірусне навантаження 3 000 000, ТБ лімфовузлів, приймає ТБ терапію з вересня 2012 року. АРВ-препаратів в МСЧ немає, засуджений потребує АРВ терапію — а лікувати немає чим». За останніми даними ситуація вкрай складна, ГО «Сонячне коло» знаходиться на відстані від Херсонського СНІД-центру, поки що представники громадської організації домовились про АРВ-терапію для хворого С. Е. на один місяць. За даними останнього обстеження у хворого С. Е. аналіз CD-4 встановлює 40 кл/мл крові.

Згідно клінічного протоколу антиретровірусної терапії ВІЛ-інфекції у дорослих та підлітків «усім ВІЛ-інфікованим пацієнтам проводиться скринінг на вірус гепатиту С (далі — ВГС) шляхом визначення антитіл до ВГС (В-III). Позитивний результат дослідження повинен бути підтверджений наявністю рибонуклеїнової кислоти ВГС у крові

методом ПЦР (А-II)». Однак ця вимога «системно» не виконується. В кінці 2012 року ситуація дещо покращилася через отримання ДПтС гуманітарної допомоги.

У 2012 році мали місце повідомлення про переривання прийому АРВ-препаратів засудженими — порушення безперервності АРВ-терапії. Однією з причин була сформована раніше практика проведення АРВ-лікування в закладах пенітенціарної системи України. Так, ВІЛ-позитивні засуджені забезпечувалися препаратами не лише по лінії ДПтС, але також із Центрів профілактики та боротьби зі СНІДом. При цьому, якщо засуджений, який отримував АРВ-препарати в СНІД-центрі, переміщався з однієї установи виконання покарань в іншу, у нього виникали труднощі з доступом до терапії. Найчастіше така ситуація виникала при попаданні засудженого у віддалені від СНІД-Центрів установи, що призводило до труднощів у своєчасній передачі препаратів.

Така практика вступає в протиріччя з прийнятим 5 вересня 2012 року Порядком, що регламентує проведення антиретровірусної терапії. Порядок чітко розмежовує суб'єктів, що відповідальні за проведення АРВ-лікування в пенітенціарних установах. Центри профілактики та боротьби зі СНІД повинні забезпечувати препаратами всіх осіб, що потребують лікування, до набрання законної сили вироку суду. Після вступу в силу вироку обов'язок забезпечувати засуджених АРВ-лікуванням покладено на установи охорони здоров'я кримінально-виконавчої служби.

Крім того, у 2012 році були проблеми з наданням певних схем АРВ-терапії для ВІЛ-позитивних засуджених. У червні 2012 року засудженому Дмитру у міжобласній лікарні ДПтС була призначена схема АРТ, що включала препарат «Трувада». Препарат був виданий із запасом на три місяці. Але в колонії, в якій Дмитро відбував строк покарання, такого препарату не було в наявності. З метою недопущення пропуску прийому препаратів засудженому була змінена схема АРВ-лікування. В результаті нову схему АРВ-терапії йому почав видавати вже регіональний Центр протидії та боротьби зі СНІДом.

Засуджений Михайло М., з метою призначення та початку АРВ-лікування, був переведений з МВК № 97 у міжобласну лікарню при ДВК № 124, де йому призначили АРВ-терапію. Видавши препарати, його відразу ж відправили назад до МВК № 97, не виконавши вимоги клінічного протоколу про призначення АРТ: «Основним показником для прийняття рішення про початок проведення АРТ є кількість CD4-лімфоцитів. Рішення стосовно призначення АРТ має ґрунтуватися на результатах двох окремих досліджень кількості CD4-лімфоцитів, проведених з інтервалом у 14–28 днів, для виключення лабораторної помилки та інших причин відхилення показника (наприклад, інтеркурентних захворювань)». Перебуваючи у Донецькому слідчому ізоляторі, за словами засудженого, через інтенсивні побічні ефекти АРВ-лікування він оголосив голодування. У своєму зверненні він вимагав, щоб йому надали можливість лікуватись в стаціонарі міжобласній лікарні, поки не пройдуть побічні ефекти лікування.

У 2012 році гострою залишилася проблема забезпеченості колоній лікарями-інфекціоністами. Внаслідок нестачі таких фахівців, часто ВІЛ-позитивні засуджені були обмежені в доступі до послуг лікаря-інфекціоніста.

Винятками є міжобласні лікарні ДПтС та установи, в яких ведуть прийом лікарі-інфекціоністи обласних (міських) Центрів профілактики та боротьби зі СНІДом. Однак частіше колонії, що знаходяться на значній відстані від Центрів профілактики і боротьби зі СНІДом, не мають можливості впроваджувати практику проведення прийому ВІЛ-інфікованих засуджених лікарем-інфекціоністом. Крім того, сама адміністрація колонії не має можливості вносити нові посади медичних фахівців в штатний перелік медико-санітарних частин.

Як засуджені, так і в'язні, що перебувають в пенітенціарних установах, дуже часто не можуть пройти якісної медичної діагностики. ДПтС вживає заходів для поновлення медичного обладнання, однак цих заходів та інтенсивності процесу оновлення — явно недостатньо.

У 2012 році мали місце скарги на погану діагностику туберкульозу. На початку 2012 року засуджений Іван К. пройшов обстеження в багатопрофільній лікарні ДПтС, що діяла при Дніпропетровському слідчому ізоляторі і отримав призначення про необхідність проведення АРВ-лікування. Отримавши призначення, засуджений повернувся до колонії. Менш ніж через місяць він помер, так як при обстеженні в багатопрофільній лікарні ДПтС у нього не виявили позалегенового туберкульозу. Даний діагноз був поставлений в протитуберкульозній лікарні, підпорядкованій МОЗ, в яку засуджений був переведений у зв'язку з різким погіршенням здоров'я.

Крім того, протягом 2012 року мали місце скарги засуджених на ненадання медичних препаратів. Обмежена кількість медпрепаратів, що мається у МСЧ колоній, створює підґрунтя для корупції. Наприклад, засуджений Микола Л. у 2012 році звернувся до МСЧ з проханням про видалення зуба. Стоматолог застосував знеболююче «лідокаїн», який дуже слабо знеболює процес видалення зуба. Разом з тим, у стоматолога був і препарат «Ультракаїн», який знеболює набагато краще. Однак за такий препарат стоматолог вимагав «благодійний внесок» у вигляді пачки сигарет. Також були скарги від засуджених про відсутність інших медпрепаратів: гепатопротекторів, флуконазолу (ліквів від опортуністичних захворювань).

Мала місце парадоксальна ситуація — до ВБО «Мережа організацій, що працюють у пенітенціарній сфері» звернулися з питання проведення профілактики вертикальної трансмісії у ВІЛ-позитивної вагітної, яка перебувала в СІЗО. Згідно з клінічним протоколом, вона повинна була почати приймати препарати. Але незабаром її засудили і направили до Мелітопольської жіночої колонії для неповнолітніх. Проблема полягала в тому, що в цій установі не було передбачені умови для перебування засудженої матері з дитиною. Вдалося тимчасово вирішити ситуацію таким чином, що засуджена поки що перебуває в СІЗО.

Рекомендації

1. Законодавчо визначити підстави обирання судом запобіжного заходу у кримінальному процесі з урахуванням стану здоров'я суб'єкта кримінального переслідування.

2. Впровадити дієвий механізм зміни запобіжного заходу на підставі стану здоров'я суб'єкта кримінального переслідування.

2. ДПтС відпрацювати механізм прогнозування необхідного запасу ліків, зокрема, препаратів АРВ-терапії, у МСЧ установ пенітенціарної системи з урахуванням ймовірної кількості хворих, у тому числі ВІЛ-інфікованих.

3. ДПтС забезпечити дотримання безперервності отримання АРВ-терапії у зв'язку з переводом засуджених осіб з однієї виправної установи до іншої.

4. ДПтС розробити порядок надання лікарями-інфекціоністами фахової допомоги ВІЛ-інфікованим засудженим особам (штатний розклад, планові виїзні консультації).

5. ДПтС розробити особливий порядок тримання затриманих або засуджених ВІЛ-інфікованих матерів з дитиною.

4. СУДОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВА НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я²⁶

4.1. Практика Європейського суду з прав людини за 2012 рік щодо захисту прав пацієнтів у справах проти України

Судячи з практики Європейського суду за 2012²⁷ та попередні роки, можна зробити певний висновок, що права пацієнтів можуть бути захищені за допомогою посилення на порушення статті 8 Конвенції, якщо процес та результати ненадання та/або недостатнього надання медичної допомоги не був таким, що фактично може бути визнаний катуванням та/або нелюдським або таким, що принижує гідність, поведженням. У випадку, коли наслідки ненадання або недостатнього надання медичної допомоги є більш суттєвими, слід посилатися на порушення статті 3 Конвенції (або статті 2 — якщо закінчилося смертю особи) та просити Суд визнати дані дії такими, що є катуванням та/або жорстоким поведженням.

Що принципово, рішення Європейським судом з прав людини (далі — Суд) за ст.ст. 2, 3, 8, 14 Конвенції проти України стосовно порушення прав пацієнтів у медичних справах у 2012 році не приймалися. Це може свідчити як про відсутність порушень з боку владних органів прав пацієнта (що не скидається на правду), так і про недостатню компетентність заявників із України, скарги яких визнаються неприйнятними, чи вони взагалі не подають дані скарги.

Аналізуючи практику Суду за 2012 рік, необхідно зазначити, що питома вага справ, що стосуються захисту прав пацієнтів вельми незначна. Це, на нашу думку, пов'язано з декількома аспектами:

1. Текст Європейської конвенції з прав людини не містить окремої статті, що визначала би право людини на охорону здоров'я.

2. Неусталена правова позиція Суду щодо того, як кваліфікувати порушення прав пацієнтів — через статтю 2 (право на життя), 3 (заборона катування), 8 (право на повагу до приватного і сімейного життя), 14 (заборона дискримінації). У рішеннях попередніх років Суд трактував різним чином схожі за об'єктивною стороною ситуації порушення прав пацієнта, приймаючи за основу наслідки, спричинені діями або бездіяльністю лікаря. Якщо дані діяння призвели до смерті пацієнта, Суд міг визнати порушення ст. 2 Конвенції, якщо страждання були доволі тяжкими — ст. 3 Конвенції, якщо недостатньо, на думку Суду, тяжкими — ст. 8 Конвенції, якщо дії або бездіяльність лікарів, на думку Суду, були спрямовані на дискримінацію окремих осіб за ознаками статі, віку, раси тощо, — ст. 14 Конвенції.

3. Складність та заплутаність подібних справ, небажання Суду аналізувати саме об'єктивну сторону діянь лікарів та давати їм оцінку. Натомість Суд готовий вирішувати питання щодо наявності у конкретній державі ретельного розслідування в рамках кримінального процесу щодо спричинення шкоди здоров'ю пацієнта діями або бездіяльністю лікаря.

Однак, аналізуючи рішення проти України, винесені Судом у 2012 році, можемо зауважити на певні тенденції.

²⁶ Підготовлено Наталією Охотніковою.

²⁷ Також див. <http://hr-lawyers.org>

Так, у справі *Тодоров проти України (Todorov vs Ukraine)* (заява № 16717/05, рішення від 12.01.2012 р.) Суд звернув увагу на перманентне недотримання українською владою прав пацієнтів, що знаходяться у місцях позбавлення волі.

До свого арешту заявнику було діагностовано незрілу катаракту на обох очах і нейродерміт. Після поміщення до СІЗО заявник був оглянутий медперсоналом СІЗО і поміщений під диспансерний нагляд у зв'язку з незрілою катарактою при обтяжуючих обставинах на обидва ока, розсіяною екземою та хронічним гастритом. Протягом перебування у СІЗО стан здоров'я заявника тільки погіршувався. Заявнику була необхідна термінова операція на очах, щоб він повністю не втратив зір. При цьому, заявник страждав низкою шкірних захворювань, які ускладнювали її проведення. Суд зазначив, що, хоча заявник відмовився від проведення операції на очах, його відмова була пов'язана з рекомендацією лікаря, який вказав про необхідність першочергового лікування шкірних захворювань заявника, оскільки від цього в значній мірі залежав успіх операції на очах. На думку Суду, така відмова не була необґрунтованою. Далі Суд вказав, що національні органи визнали неможливість надання заявнику необхідної медичної допомоги в умовах СІЗО і двічі клопотали про звільнення заявника з цієї причини, однак обидва клопотання були відхилені національними судами, в результаті чого, необхідна медична допомога заявнику так і не була своєчасно надана. Суд дійшов висновку, що національні органи не вжили всіх необхідних заходів для запобігання втрати зору у заявника. 9 вересня 2005 року у заявника було констатовано повна втрата зору, і у зв'язку з цим йому надана перша група інвалідності. Фактично це сталося з вини агентів держави, що не надали необхідної медичної допомоги особі, що її потребувала.

У зв'язку з даними наслідками, Суд зазначив, що ненадання належної медичної допомоги особам, які перебувають в установах пенітенціарної системи, є структурною проблемою в Україні.

Аналогічне недотримання прав пацієнта, що призвело до тяжких наслідків, спостерігається у справі *«Каверзін проти України»* (заява № 23893/03, рішення від 15.05.2012 р.). За словами заявника, його інвалідність була результатом відсутності належного і, зокрема, своєчасного лікування. На його думку, пошкодженню його ока не був поставлений правильний діагноз у січні 2001 року, що призвело до нездатності отримати необхідне лікування. Заявник стверджував, що як тільки лікарі виявили пошкодження, він повинен був бути доставлений у лікарню і оглянутий лікарем, що спеціалізується на захворюваннях такого роду. Суд надав особливого значення тому факту, що пошкодження ока заявника не розглядалося органами влади впродовж півроку з моменту, коли воно було виявлено в січні 2001 року. Уряд не надав жодних пояснень затримки в наданні заявнику необхідної медичної допомоги. Суд у резолютивній частині рішення постановив, що було порушено статтю 3 Конвенції через відсутність належної медичної допомоги заявникові у зв'язку з пошкодженням його ока в період з січня по вересень 2001 року.

На жаль, суто медичних справ проти України у 2012 році Судом не було розглянуто, однак правову позицію Суду з приводу оцінки з точки зору положень Конвенції ілюструє справа *«Г. В. та Р. В. проти Республіки Молдова»* (*G. V. and R. V. v. The republic of Moldova*) (заява №16761/09, рішення від 18.12.2012 р.).

Заявники народилися у 1968 та 1966 роках відповідно та проживають у Штефан-Воде. Вони є чоловіком і дружиною. 4 травня 2000 року перша заявниця була народити дитину. Голова відділу акушерства і гінекології районна лікарня району Штефан-Воде, г-н Б., виконав їй кесарів розтин. Під час процедури він видалив її яєчники і фалопієви труби, без отримання її згоди. В результаті цієї операції, перша заявниця, якій було тридцять два роки в той час, страждала від ранньої менопаузи.

З 2001 року перша заявниця була змушена отримувати медичну допомогу призначену для протидії наслідкам ранньої менопаузи, в тому числі у вигляді замісної гормональної терапії. За словами її лікарів, вона повинна продовжувати таке лікування, до тих пір, доки вона не досягне віку 52–55 років, після чого подальше лікування не потрібно.

За свідченням невролога, з 5 листопада 2001 року перша заявниця страждала від астено-депресивного синдрому та остеопорозу. 18 лютого 2002 року лікарі виявили, що перша заявниця відчувала приливи, неврози і часте серцебиття. 8 травня 2002 року їй був поставлений діагноз: астенічний невроз. За результатами експертизи, проведеної медичною групою 18 березня 2003 р., видалення яєчників та маткових труб першої заявниці було непотрібним, і дана операція призвела до її стерилізації.

26 липня 2006 року психіатр і психолог встановив, що перша заявниця страждала від довгострокових психологічних проблем і що вона продовжує демонструвати ознаки посттравматичного стресового розладу.

15 березня 2005 року суд району Кеушень визнав Б. винним у медичній недбалості, яка завдала серйозної шкоди для здоров'я та тілесної недоторканності жертви. Він був засуджений до шести місяців тюремного ув'язнення, покарання було призупинено на один рік. Суд послався на медичні звіти і виявив, зокрема, що Б. не зміг інформувати заявників про стерилізацію протягом десяти днів після події. Яєчники першої заявниці можна було зберегти, але Б. не вдалося це зробити.

11 травня 2005 року апеляційний суд залишив у силі це рішення. 2 серпня 2005 Верховний суд скасував рішення нижчих судів і прийняв своє власне судження, визнавши Б. винним, але звільнивши його від кримінальної відповідальності, тому що строк позовної давності для його засудження вже закінчився.

Важливим є підтвердження правової оцінки Судом подібних порушень, що міститься у наступному.

Як Суд вже зазначав у попередніх випадках, поняття «приватне життя» є широким терміном, який не піддається вичерпному визначенню. Він охоплює, зокрема, фізичний і психологічний стан людини (див. *X і Y проти Нідерландів*, 26 березня 1985 року, §22, Серія А, № 91, *Претті проти Сполученого Королівства*, № 2346/02, §61, ЕСНР 2002-III). Зокрема, проведення медичного втручання, яке суперечить бажанням пацієнта, буде втручанням у його або її права відповідно до статті 8 Конвенції (див. *Гласс...*, §70).

У даному випадку, вітчизняні суди визнали порушення прав першої заявниці. Хоча суди прямо не зверталися до статті 8 Конвенції, вони встановили, що мало місце серйозне втручання у фізичну та психологічну недоторканність першої заявниці за відсутності її відома або згоди.

Руйнівний вплив на першу заявницю від того, що вона втратила здатність до розмноження, і від подальших довгострокових проблем зі здоров'ям роблять це особли-

во серйозним втручанням в її права, передбачені статтею 8 Конвенції, що вимагають достатньо справедливої компенсації.

У світлі вищевикладеного, Суд вважає, що перша заявниця не втратила статусу жертви, і що мало місце порушення статті 8 Конвенції.

Отже, як бачимо, Суд готовий розглядати лікарські помилки принаймні у контексті порушення статті 8 та призначати відшкодування матеріальної та моральної шкоди з боку держави.

4.2. Аналіз практики національних судів за 2012 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 2012 році.

4.2.1. Невелика кількість випадків кримінального переслідування осіб, які вчинили злочини, спрямовані на порушення прав пацієнтів

Так, у Реєстрі нами було знайдено за досліджуваний період лише 4 вирокі, за якими особи притягалися до відповідальності за вчинення злочину передбаченого ст. 140 Кримінального кодексу України (неналежне виконання професійних обов'язків медичним або фармацевтичним працівником). І що цікаво, 3 з 4 вироків є фактично виправдувальними, що є взагалі великою рідкістю для вітчизняної судової практики.

Що визначально, в усіх чотирьох випадках наслідками, що виникли внаслідок неналежного виконання медичним працівником своїх обов'язків, стала смерть пацієнтів.

Так, у справі № 1-25\12, вирок за якою був винесений Вишгородським районним судом Київської області, у фабулі були наявні такі обставини.

11.02.11 року ОСОБА_4, будучи завідуючим відділенням, лікарем-терапевтом терапевтичного відділення для соціально-незахищених осіб КМКЛ № 1, без погодження з заступником головного лікаря з медичної частини, замовив службовий автомобіль «Тойота» реєстраційний номер НОМЕР_1, і наказав підготуватися до транспортування хворим: ОСОБА_7, ОСОБА_8, ОСОБА_11, ОСОБА_6 та ОСОБА_10, а також надав усну вказівку підпорядкованим працівникам ОСОБА_12 та ОСОБА_13 допомогти останнім, маючи намір перевезти вказаних осіб за межі міста Києва та залишити їх там з метою звільнення терапевтичного відділення для соціально-незахищених осіб Київської міської клінічної лікарні № 1 для пацієнтів. Після того, як ОСОБА_7, ОСОБА_8, ОСОБА_11, ОСОБА_6 та ОСОБА_10 приблизно о 15 годині були посаджені в автомобіль, СОБА_4 надав водію вищевказаного автомобіля ОСОБА_14 усну вказівку відвезти його разом з вищевказаними пацієнтами до м. Вишгорода, де ОСОБА_4 на зупинці громадського транспорту, розташованій на вулиці ОСОБА_15, залишив хворих ОСОБА_7, ОСОБА_8, ОСОБА_11, ОСОБА_6 та ОСОБА_10, при цьому ОСОБА_4 усвідомлював, що залишені ним особи не зможуть вжити заходів до самозбереження, оскільки температура повітря на вулиці становила від 0 до +1 градуса С, хворі були залишені без грошей, хвора ОСОБА_7 являлась інвалідом, так як в неї відсутні пальці лівої стопи, хвора ОСОБА_9 мала патологічне порушення функцій нижніх кінцівок у вигляді нижньої

параплексії з високими рефlekсами, наявністю патологічних неврологічних знаків та привідних контрактур, хворий ОСОБА_6 мав токсичну енцелофалопатію з судомним синдромом та порушення функцій ходи, в хворого ОСОБА_8 малась культя правого стегна на рівні середньої третини, хворий ОСОБА_10 був недоступний речовому (продуктивному) контакту, мав порушення функцій лівих кінцівок. 11.02.11 року біля 18 години, ОСОБА_7, ОСОБА_8, ОСОБА_11, ОСОБА_6 та ОСОБА_10 були доставлені каретою швидкої медичної допомоги до приймального відділення Вишгородської ЦРЛ, де останнім поставлено діагноз «загальне переохолодження».

11 лютого 2011 року близько 22 години 10 хвилин ОСОБА_7 померла в Вишгородській ЦРЛ внаслідок ішемічної хвороби серця. Та обставина, що цьому сприяв вплив низької температури, в судовому засіданні не знайшла свого підтвердження.

За результатами судового розгляду ОСОБА_4 була визнана винною у скоєні злочину, передбаченого ч. 1 ст. 135 КК України та отримала покарання у вигляді 1 року позбавлення волі.

За ст.ст. 365 ч. 3, ст.ст. 140 ч. 1 КК України ОСОБА_4 була виправдана.

У справі № 0110/1844/2012 особа, що була винна у спричиненні ушкоджень, що призвели до смерті потерпілого, була визнана винною у скоєнні злочину, передбаченого ст. 140 КК України, однак одразу ж звільнена від відповідальності у зв'язку з закінченням строків давності притягнення до кримінальної відповідальності.

Фабула справи така: ОСОБА_2, працюючи лікарем-хірургом хірургічного відділення Територіального медичного об'єднання Судацької міської Ради, 25.10.2003 р., близько 20-00 години, будучи черговим лікарем, без погодження з завідуючим хірургічним відділенням, одноособово прийняв рішення про проведення пункції м'яких тканин верхньої треті лівого плеча та подальшого хірургічного втручання хворому ОСОБА_3, який перебував на лікуванні з діагнозом «Посттравматична гематома лівого плеча з пошкодженням судинно-нервового пучка, синдром розтрощування м'яких тканин лівого плеча», в результаті зазначених дій потерпілому заподіяно ушкодження лівої пахвової артерії, що призвело до зовнішньої кровотечі, внаслідок чого, близько 00-55 годин ІНФОРМАЦІЯ_2 настала смерть ОСОБИ_3.

Майже аналогічними є обставини *справи № 1-398/11*, за вироком у якій підсудну було визнано невинною у в пред'явленому обвинуваченні за ч.1 ст. 140 КК України і виправдано.

Єдиною справою, що закінчилася обвинувачувальним вироком, є справа № 2320/1119/12, за якою вироком було визнано винною особу, що під час виконання своїх службових обов'язків поставилася до них недбало, що спричинило смерть пацієнта.

За даними, встановленими судом, винний у період часу з 09-15 год. по 14-00 год. неналежно виконав свої професійні обов'язки внаслідок недбалого до них ставлення, що спричинило тяжкі наслідки для хворого. Так з 12-15 год., коли хвора ОСОБА_6 була переведена до палати інтенсивної терапії відділення анестезіології та інтенсивної терапії КЗ «ЧООД», де знаходилася під наглядом лікаря-анестезіолога ОСОБА_5, який під час інтенсивної терапії та при проведенні реанімаційних заходів, маючи всі можливості здійснювати ретельний нагляд за станом життєво важливих функцій організму в післяопераційному періоді до їх відновлення і стабілізації, внаслідок неналежного виконання своїх професійних обов'язків, недбалого, несумлінного ставлення до них,

що виразилось в поганому, байдужому, без належної старанності, неуважному, неакуратному, халатному їх виконанні, допустив введення невстановленою слідством особою, матеріали відносно якої виділено в окреме провадження, в організм ОСОБА_6 медичного препарату «Лідокаїн», введення якого не передбачено на даній стадії лікування, що спричинило тяжкі наслідки для хворої у виді смерті ОСОБИ_6, що була констатована о 14-00 год. ІНФОРМАЦІЯ_3, яка відповідно до висновку комісійної судово-медичної експертизи № 579 від 12.10.2011 р. настала від отруєння лідокаїном на фоні вираженої інтоксикації, обумовленою генералізованою формою раку шлунку, а відповідно до висновку додаткової комісійної судово-медичної експертизи № 10-к від 07.02.2012 р. найбільш ймовірним шляхом введення лідокаїну до організму ОСОБИ_6 є ін'єкційний, та лідокаїн було введено до організму ОСОБИ_6 в період часу, що обліковується хвилинами-десятками хвилин до настання смерті.

Можемо на підставі даного невеликого аналізу зробити висновок, що національна правозастосовна практика досі йде шляхом потурання низькому рівню юридичної та моральної відповідальності лікарів.

4.2.2. Наявність позитивних рішень судів про задоволення позовів про відшкодування матеріальної та моральної шкоди лише за тяжких обставин та/або наявності кримінального переслідування особи, що є винною у порушенні прав пацієнта

Так, у справі № 1305/2-129/10, рішення за якою прийнято 27 серпня 2012 року колегією суддів судової палати в цивільних справах Апеляційного суду Львівської області в аргументації правової позиції суду звертається окрема увага на те, що особа, яка є винною у спричиненні шкоди життю та здоров'ю позивача, була притягнута до кримінальної відповідальності.

За фабулою справи, 20 липня 2007 року під час прийняття пологів у породіллі ОСОБА_3 в Городоцькій центральній районній лікарні (далі ЦРЛ) наступила внутрішньоутробна асфіксія плода — що спричинило тяжкі наслідки — смерть.

Матеріалами кримінальної справи встановлено, що смерть плода наступила в результаті того, що ОСОБА_6, який працював завідувачем акушерсько-гінекологічного відділення Городоцької ЦРЛ, при прийнятті пологів у позивачки неналежно виконував свої професійні обов'язки через несумлінне ставлення до них.

Постановою Городоцького районного суду Львівської області від 16 червня 2009 року ОСОБУ_6 визнано винним у вчиненні злочину, передбаченого ч. 1 ст. 140 КК України (невиконання чи неналежне виконання медичним або фармацевтичним працівником своїх професійних обов'язків внаслідок недбалого чи несумлінного до них ставлення, якщо це спричинило тяжкі наслідки для хворого), однак від кримінальної відповідальності звільнено в порядку та на умовах, передбачених п.п. «г» і «д» ст.ст. 1, 6 Закону України «Про амністію» від 12 грудня 2008 року, а кримінальну справу провадженням закрито.

Суд апеляційної інстанції виніс доволі нечасте для вітчизняної практики рішення про те, що рішення Городоцького районного суду Львівської області від 16 листопада 2010 року необхідно змінити, збільшивши розмір грошового відшкодування моральної (немайнової) шкоди, що підлягає стягненню з Городоцької центральної район-

ної лікарні Львівської області на користь ОСОБИ_3, з 30 000 грн. до 80 000 (вісімдесяти тисяч) грн.

Вважаємо, що головною причиною прийняття судом такого процесуального рішення, судячи з тексту рішення, стало доведення за допомогою кримінального провадження вини лікаря у вчиненні неналежного виконання медичним або фармацевтичним працівником своїх професійних обов'язків внаслідок недбалого чи несутлінного до них ставлення, яке спричинило тяжкі наслідки для хворого — у даному випадку у вигляді смерті дитини.

4.2.3. Неготовність судів задовольняти позови проти лікарень та лікарів, винних у спричиненні шкоди життю та/або здоров'ю пацієнтів

Відповідно до даних Реєстру, у 2012 році було винесено 27 рішень у рамках цивільного провадження щодо так званих «лікарських справ».

При цьому у 18 справах з 27 проаналізованих було винесено рішення про відмову у задоволенні позову повністю, у 9 справах суди винесли рішення про часткове або повне задоволення позову.

Дана тенденція є характерною і для попередніх років. Незважаючи на збільшення кількості винесених по суті рішень у «медичних справах», суди все одно наслідують ті самі тенденції, що і у попередніх роках — відмову у задоволенні позовів про відшкодування матеріальної та/або моральної шкоди повністю або частково.

4.2.4. Часта необґрунтована позиція судово-медичних експертів стосовно оцінки дій та/або бездіяльності лікарів, наслідків їх діянь та причинно-наслідкового зв'язку між ними

Так, у вироку у справі № 1-25\12 відсутність причинно-наслідкового зв'язку між залишенням на вулиці за низької температури декількох хворих лікарем та смертю одного з них на наступний же день підтверджується саме показаннями судово-медичного експерта.

Допитаний в судовому засіданні судмедексперт ОСОБА_22 суду пояснив, що смерть ОСОБА_7 наступила від хронічної ішемічної хвороби серця з розвитком недостатності. Про ознаки впливу низької температури на тіло ОСОБА_7 вказують висновки гістологічного дослідження. Разом з тим вказав, що на тілі ОСОБА_7 мали місце ознаки обмороження, які були спричинені задовго до настання смерті, про що свідчили некроз стоп. Наскільки вплинуло перебування при низькій температурі за декілька годин до смерті ОСОБИ_7 на її смерть, вказати не може. Суду пояснив, що про дію низької температури свідчать точечні крововиливи на слизовій оболонці лоханок нирок — це макроскопічні порушення. Переохолодження не є причиною смерті ОСОБА_7, причиною смерті є ішемічна хвороба серця. Вплив низької температури має ймовірний характер.

Оскільки інших доказів взаємозв'язку між дією низької температури та настанням смерті ОСОБИ_7 суду не надано, то суд не встановив причинно-наслідкового зв'язку між діями лікаря та смертю пацієнта і, як наслідок, виправдав підсудного за ст. 140 КК України.

У цивільному провадженні спостерігається аналогічна ситуація: у справі №№ 2-5428/11 про відшкодування шкоди, завданої ушкодженням здоров'я, згідно

Висновку комісійного розгляду щодо якості надання медичної допомоги пацієнтці ОСОБА_1 від 14.12.2009 року, яке міститься в матеріалах справи (а. с. 61–62), виникнення післяопераційного ускладнення у позивача у вигляді остеомієліту можна пояснити схильністю до даного захворювання завдяки: анатомо-фізіологічним особливостям будови нижніх кінцівок, а саме відсутністю достатньої кількості м'язів, атрофії м'язів, підвищеного вмісту підшкірної жирової клітковини.

Тобто частіш за все судово-медичні експерти стають на бік своїх колег-лікарів, не підтверджуючи причинно-наслідковий зв'язок між діями або бездіяльністю лікарів та наслідками у вигляді спричинення шкоди здоров'ю пацієнтів.

4.3. Рекомендації

1. Юристам — більш детально вивчати практику Європейського суду з прав людини для розуміння логіки та прецедентної практики Суду стосовно «медичних справ».

2. Звернути увагу юристів на те, що права пацієнтів у Європейському суді з прав людини можуть бути захищені за допомогою посилання на порушення статті 8 Конвенції, якщо процес та результати ненадання та/або недостатнього надання медичної допомоги не був таким, що фактично може бути визнаний катуванням та/або нелюдським або таким, що принижує гідність, поведженням. У випадку, коли наслідки ненадання або недостатнього надання медичної допомоги є більш суттєвими, слід посилатися на порушення статті 3 Конвенції та просити Суд визнати дані дії такими, що є катуванням та/або жорстоким поведженням, або ст. 2 — якщо закінчилося смертю особи.

3. Скласти збірник зразків позовних заяв у «медичних справах» у рамках цивільного провадження у національному процесі з посиланням на норми Конвенції.

4. Звернути увагу юристів на необхідність коректно формулювати позовні вимоги у національному судочинстві, вказуючи не лише матеріальну та моральну шкоду у якості позовних вимог, але й вимагати визнати дії або бездіяльність медичних працівників протиправними.

5. Учасникам кримінального та цивільного провадження більш широко застосовувати альтернативну експертизу у якості додаткової аргументації на підтвердження позовних вимог.

6. Судам — враховувати при винесенні рішення ступінь наслідків, які були спричинені внаслідок дій або бездіяльності відповідачів; аналізувати висновки судово-медичної експертизи та показання експертів у межах судового розгляду з позицій її об'єктивності та обґрунтованості висновків, а також відповідності фактичним обставинам справи.

7. Державним експертним закладам — зробити дієвою систему дисциплінарної відповідальності експертів за низький рівень проведення експертизи, неповне дослідження всіх обставин та матеріалів тощо.

XX. ПРАВА ЛЮДЕЙ З ІНВАЛІДНІСТЮ

1. ДЕЯКІ ЗАГАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ

16 грудня 2009 року Верховна Рада України ратифікувала Конвенцію ООН про права інвалідів (далі КПІ) та Факультативний протокол до неї², а 6 березня 2010 року ці договори набули чинності на території України.

Конвенція доповнює інші міжнародні договори з прав людини. Вона не визнає за особами з інвалідністю жодного нового права людини. КПІ більшим чином прояснює зобов'язання держави дотримуватись та забезпечувати рівноправне користування особами з інвалідністю загальноновизнаними правами людини.

Ратифікація державою КПІ та Факультативного протоколу до неї мала б означати впровадження кардинальних змін в існуючих підходах до питань інвалідності, де «інвалідність» розглядається «як патологія суспільства», а не як «недосконалість» людини в зв'язку з порушенням здоров'я.

Відповідно до внесених змін до Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» особою з інвалідністю вважається:

«Стаття 2. Інвалідом є особа зі стійким розладом функцій організму, що при взаємодії із зовнішнім середовищем може призводити до обмеження її життєдіяльності, внаслідок чого держава зобов'язана створити умови для реалізації нею прав нарівні з іншими громадянами та забезпечити її соціальний захист».

Проте це визначення не гарантує його застосування на практиці. Нерозуміння сутності «інвалідності» призводить до того, що в Україні продовжується застосування медичної моделі інвалідності, й інвалідність прирівнюється тільки до показників стану здоров'я. Це не усуває існуючі зовнішні бар'єри, а тільки створює нові бар'єри, стереотипи та сегрегацію.

В Альтернативному звіті до Комітету ООН з прав людей з інвалідністю³ громадські організації наголошують на відсутності інтегрованого підходу у питаннях розробки політики. Політика ставлення до людей з інвалідністю в більшості випадків розглядається виключно як відповідальність одного міністерства або окремого департамен-

¹ Підготовлений Л. Байдою, НАІУ, і М. Щербатюком, УГСПЛ.

² Конвенцію ООН про права інвалідів ратифіковано Законом України № 1767-VI від 16.12.2009 Щодо назви документа. Генеральна Асамблея ООН прийняла назву документа англ. мовою — «Convention on the Rights of Persons with Disabilities». При перекладі українською мовою та ратифікації документу Верховною Радою України була офіційно використана назва — «Конвенція про права інвалідів». Слово «людина» було вилучено з контексту.

³ Альтернативний звіт до Комітету ООН з прав людей з інвалідністю підготовлений Експертною Радою громадських організацій для збору та узагальнення об'єктивної інформації щодо забезпечення та реалізації прав людей з інвалідністю в Україні після ратифікації КПІ.

ту — в даному випадку Міністерства соціальної політики та Державної служби з питань інвалідів. Не всі міністерства та відомства в своїй діяльності враховують права людей з інвалідністю та несуть відповідальність за їх забезпечення.

Після ратифікації Конвенції ООН про права інвалідів держава зробила значні кроки по імплементації стандартів КПП в національне законодавство, хоча багато законодавчих актів продовжують носити декларативний характер і спрямовані на надання соціальної допомоги, а не на підхід, який базується на дотриманні прав людей з інвалідністю, стосується всіх сфер їх життєдіяльності і повного їх включення в суспільство.

В Альтернативному звіті відзначається відсутність відомчого контролю за виконанням законодавчо-нормативних актів.

Внесення змін у законодавство відповідно до стандартів КПП не означає його виконання посадовими особами. Корупція, відсутність фінансування, безвідповідальність посадових осіб створюють численні виклики, які породжують нові потреби в наданні послуг, економічній підтримці та забезпеченні прав людей з інвалідністю.

У 2012 році прийнято Державну цільову програму «Національний план дій з реалізації Конвенції ООН про права інвалідів» на період до 2020 року.⁴

Без належного моніторингу, фінансування та відповідальності з боку всіх її учасників, державна програма носитиме декларативний характер.

Практична діяльність громадських організацій свідчить, що інформація про виконання державних цільових програм, які запроваджуються для вирішення важливих соціальних питань, в тому числі і забезпечення прав громадян з інвалідністю, не оприлюднюється і не доходить до широкого кола громадськості. Не відбувається урядовий моніторинг соціальних державних програм з метою висвітлення їх результатів, не проводиться опитування «користувачів» програм, а тому не видно ефективності їх впровадження. Фінансування соціальних програм здійснюється з державного та місцевих бюджетів та інших джерел. Разом з тим отримати інформацію про стан виконання тієї чи іншої програми вкрай важко, такі дані відсутні на офіційних сайтах органів влади.⁵

За офіційними даними на 01.01.2011 в Україні проживає 2 709 982 людей з інвалідністю⁶.

Політика по збору статистики щодо людей з інвалідністю в Україні не узгоджується з соціальною моделлю інвалідності і є недосконалою.

Відсутність достовірних статистичних даних про людей з інвалідністю є перешкодою на шляху до розробки прагматичної політики та її ефективного виконання.

Права людей з інвалідністю продовжують порушуватися — зокрема, право на освіту, охорону здоров'я, працевлаштування, участь у політичному та культурному житті, доступу до правосуддя, до інформації тощо.

Держава не вживає належних заходів, спрямованих на заохочення поваги до гідності осіб з інвалідністю, виховання толерантного ставлення до них.

⁴ Програма затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2012 р. № 706.

⁵ Джерело: Сайти: Кабінет Міністрів України, Міністерство соціальної політики, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, сайти Обласних державних адміністрацій. Джерело: НАІУ

⁶ Национальный доклад о принятых мерах, направленных на осуществление Украиной обязательств в рамках Конвенции о правах инвалидов. К. — 2012 г.

Прикладами проблем у реалізації положень законодавства щодо захисту прав людей з інвалідністю є ситуації із застосуванням принципів універсального дизайну і використання жестової мови.

Так, в 2011 році були внесені зміни до Закону «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» та Закону «Про реабілітацію інвалідів в Україні» щодо термінології та стандартів, які використовуються у Конвенції ООН про права інвалідів.⁷ Зокрема, визначено, що терміни «дискримінація за ознакою інвалідності», «розумне пристосування», «універсальний дизайн» застосовуються у законах у значенні, вживаному у КПІ.

Водночас в Україні відсутня концепція міжсекторального підходу до застосування для прикладу принципів універсального дизайну. Хоча підхід, який базується на правах людини і орієнтований на все суспільство, повинен бути включений до всіх національних та регіональних програм.

«Жестова мова як мова осіб з вадами слуху, яка є засобом спілкування та навчання, і яка захищається державою»⁸ є необхідною умовою створення інклюзивного суспільства. Проте, сьогодні існує проблема у відсутності на телебаченні інформаційних і тематичних телепрограм, кіно-, відеофільмів з субтитруванням та сурдоперекладом, хоча це також гарантовано законодавством України.

Як це право гарантоване державою, свідчить невиконання судового рішення щодо затвердження порядку використання жестової мови.

Суд проти дискримінації інвалідів, або як держава піклується про нечуючих людей.

Невиконання обов'язку Кабінетом міністрів України стало предметом позову нечуючої людини до суду. У своєму позові чоловік вимагав визнати протиправною бездіяльність посадовців, які не прийняли вищезазначений порядок, а також вимагав зобов'язати Уряд його затвердити. Суд прийняв позитивне для особи з інвалідністю по слуху рішення. Служителі Феміди встановили, що Кабінет міністрів не виконав свого обов'язку, який передбачений Законом. Апеляційний суд підтримав колег з першої інстанції, чим ще раз підтвердив бездіяльність посадовців. Тепер вже не тільки закон, а і рішення суду зобов'язують Кабмін припинити дискримінацію інвалідів по слуху. Та, схоже, урядовці цим не переймаються, адже рішення досі не виконане. Натомість Президент видав чергове доручення (Указ 588/2011) забезпечити доступ таких осіб до засобів масової інформації через титрування та здійснення сурдоперекладу на дактильно-жестову мову інформаційних і тематичних телепрограм, кіно- та відеофільмів. А поки питання не вирішується, без відповіді залишаються проблеми нечуючих людей у їх праві на доступ до інформації.⁹

Крім того, не відбувається заохочення державою приватних підприємств до надання послуг у доступних і прийнятних для людей з інвалідністю форматах.¹⁰

⁷ Джерело: Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо прав інвалідів» від 22.12.2011 р. № 4213-VI <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4213-17>

⁸ Джерело: Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», стаття 23. <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/875-12>

⁹ Суд проти дискримінації інвалідів або як держава піклується про нечуючих людей. <http://i-law.kiev.ua/?p=335>

¹⁰ Джерело: Національна доповідь про людський розвиток 2011. Україна на шляху до соціального залучення. Доповідь є незалежним виданням Програми розвитку ООН в Україні, підготовленим у тісній співпраці з національними та міжнародними експертами.

На рівні державної соціальної політики ставлення до осіб з інвалідністю не пропагуються принципи поваги до людської гідності, самостійності, незалежності.

Одним з прикладів неповаги до людської гідності є користування послугами залізничного транспорту. Купуючи квиток на залізниці за таку ж вартість, як й інші пасажери,¹¹ людина з інвалідністю не може скористатися послугами у повній мірі. Подорожуючи 8–10 годин в поїзді, пасажир з інвалідністю не може скористатися туалетом та послугами, які повинні надаватися цій категорії пасажирів згідно з чинним законодавством, нарівні з іншими. В Україні за офіційними даними в експлуатації знаходяться 19 вагонів для пасажирів з інвалідністю, але парадокс в тому, що це всього 19 адаптованих купе та туалетів, а кількість потенційних користувачів — сотні.

Порушуються права молоді з інвалідністю щодо перебувають у державних закладах системи соціального захисту населення. Після 18 років, а в деяких випадках — після 21 року (згідно з чинним законодавством) молоді люди з інвалідністю з будинків-інтернатів переводяться у психіатричні будинки та будинки-інтернати для людей похилого віку та інвалідів системи Міністерства соціальної політики. Перебуваючи у цих закладах протягом всього життя, вони приречені на повну ізоляцію. Існуюча в Україні практика «поміщення» молоді з інвалідністю до інтернатних державних закладів перешкоджає їх інклюзії, оскільки вони утримуються відокремлено від інших членів суспільства та створює бар'єри у реалізації їх прав. Вони стають залежними від існуючої системи і не можуть зайняти місце в суспільстві як повноправні громадяни, з можливостями доступу до освіти, працевлаштування та самостійно контролювати своє власне життя.

У даних закладах не витримуються стандарти ООН та європейські стандарти щодо загального догляду та лікування осіб з інвалідністю. З часів незалежності України громадськості не було публічно представлено державного звіту, моніторингу щодо стану осіб з інвалідністю у даних закладах та дотримання їх прав. Не було спеціальної доповіді Уповноваженого з прав людини з цих питань. Згідно зі Статтею 16 КПП, держава «забезпечує, щоб усі установи і програми, призначені для обслуговування людей з інвалідністю, перебували під дієвим наглядом з боку незалежних органів». Ця вимога є додатковою до Статті 33 КПП.

«Це дійсно дуже страшна та складна архаїчна система, яка дісталась нам від радянської держави. Найбільший винуватець цього — українська незалежна держава, тому що у нас досі нема соціальної політики — є Міністерство соціальної політики, але соціальної політики немає!» (Виконавчий секретар Асоціації психіатрів України).¹²

«Умови утримання пацієнтів у психіатричних закладах треба розглядати у кожному окремому випадку. Але разом з тим усі ці заклади об'єднує одне: вони залишаються закритими для громадського ока...» (Виконавчий секретар Асоціації психіатрів України).

Підопічні українських психіатричних установ систематично зазнають порушень своїх прав, зазначають представники громадської організації «Комітет з боротьби з організованою злочинністю і корупцією». Йдеться про побиття, примусову працю, застосування заборонених медичних препаратів. Нещодавно правоохоронні органи порушили

¹¹ Джерело: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/875-12>. Пільги на квитки для осіб з інвалідністю в Україні діють від 1 жовтня до 15 травня поточного року — 50% від вартості.

¹² Джерело: http://life.pravda.com.ua/society/2011/04/20/77652/view_print/

кримінальну справу за фактом побиття, що призвело до смерті одного з підопічних психоневрологічного інтернату на Одещині. І це не перший випадок жорстокого поводження з психічнохворими, кажуть правозахисники.¹³

Питання деінституціоналізації та створення мережі підтримки самостійного проживання осіб з інвалідністю у громаді не є актуальними для політики держави сьогодні.¹⁴ В цих питаннях є тільки ініціатива громадських організацій.

Громадські організації людей з інвалідністю відзначають системні порушення Статті 3 КПП щодо поваги до притаманної людині гідності, її особистої самостійності, зокрема, свободи робити власний вибір, і незалежності.

Державою не забезпечується та не реалізується принцип включення людей з інвалідністю у життя суспільства. Люди з інвалідністю не сприймаються як рівноправні учасники соціально-економічного розвитку країни, відторгнуті від політичного, культурного життя, освіти та охорони здоров'я.

Так, щорічна доповідь Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України про становище молоді в Україні (2012 р.)¹⁵ не містить аналізу щодо становища молоді з інвалідністю в Україні. Складається враження, що цієї вікової групи населення не існує. Формуючи політику, держава не враховує потреби молоді з інвалідністю і таким чином виключає їх із життя суспільства. Відсутність статистики щодо цієї вікової групи, незнання проблем говорить про те, що існуюча державна політика та система не є інклюзивною.

Важливо також звернути увагу на проблему відторгнення людей з інвалідністю від послуг системи охорони здоров'я — заклади, послуги охорони здоров'я не є фізично доступними для цієї категорії населення. Це є дискримінацією за ознакою інвалідності цієї групи громадян країни. Існуюча розгалужена система соціального захисту не охоплює адресно всіх користувачів та не є ефективною (відсутність чіткої статистики, інтегрованих послуг, доступу користувачів до інформації щодо програм соціальної підтримки тощо).

Потрібно зазначити, що держава не контролює дотримання з боку приватного сектору прав осіб з інвалідністю.

Так, при реалізації міжнародного проекту УЄФА та Національної Асамблеї інвалідів України «Футбол без обмежень» (2012 рік) обстеження об'єктів соціальної інфраструктури (готелі, гуртожитки, спортивні споруди тощо) продемонструвало неефективність державного механізму контролю за дотриманням діючих державних будівельних норм та правил при будівництві нових та реконструкції існуючих об'єктів. Це унеможливило дотримання прав людей з інвалідністю на безперешкодний доступ до об'єктів громадського користування. При цьому власники готелів отримали податкові пільги від держави для стимулювання будівництва та відкриття готельних комплексів¹⁶.

¹³ Джерело: <http://khp.org/index.php?id=1282858839>

¹⁴ Джерело: Моніторинг дотримання прав осіб з психічними порушеннями, ВГОІ «ЮЗЕР», 2010 р.

¹⁵ Джерело: <http://dsmsu.gov.ua/index/ua/material/7106>

¹⁶ «Загублені права» Альтернативний звіт до Комітету ООН з прав людей з інвалідністю, К. — 2012 р.

Банкомати, які встановлені для громадського користування, є недоступними для людей з інвалідністю. Вони встановлюються так, що людина, яка користується інвалідним візком, не може скористатися клавішами та кнопками; опції меню банкомата виконані у вигляді тексту на дисплеї, їх неможливо прочитати незрячій людині або слабозорій. Більше 80% приміщень самих банків є архітектурно недоступними¹⁷.

2. ПРАВО НА ОСВІТУ

Право на освіту гарантує Стаття 53 Конституції України¹⁸ та чинне законодавство¹⁹. Проте, усі вищезгадані закони були прийняті до моменту ратифікації Україною Конвенції ООН про права інвалідів, а отже, не відповідають її основним стандартам.

Сьогодні в законодавстві зустрічаються різні терміни: «діти та молодь з інвалідністю», «діти та молодь з особливими освітніми потребами», «діти, які потребують корекції фізичного та /або розумового розвитку», «особи, які мають фізичні та розумові вади», «особи з фізичними обмеженнями», «особи з обмеженими можливостями», що насамперед не відповідає розумінню сприйняття інвалідності з точки зору соціальної моделі, а також ускладнює дотримання міжнародних зобов'язань України.

Після ратифікації КПІ за участю громадських організацій були підготовлені законодавчо-нормативні зміни, які регламентують впровадження інклюзивної освіти. Розпорядження КМ України «Про затвердження плану заходів щодо запровадження інклюзивного та інтегрованого навчання у загальноосвітніх навчальних закладах на період до 2012 року», № 1482-р. Від 03.12.2009; Концепція розвитку інклюзивної освіти в Україні; Наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України № 912 від 01.10.2010 р.; Закон України «Про внесення змін до законодавчих актів з питань загальної середньої та дошкільної освіти (щодо організації навчально-виховного процесу) № 2442-VI. Від 06.07.2010 р.; Постанова КМ України про «Порядок організації інклюзивного навчання у загальноосвітніх навчальних закладах» № 872 від 15.08.2011 р.²⁰ та інші.

Сьогодні існує проблема із збором статистичних даних щодо кількості дітей з інвалідністю та забезпечення їхнього права на рівний доступ до якісної освіти за місцем проживання, оскільки питання зазначеної категорії дітей можуть належати різним Міністерствам — Міністерству освіти і науки, молоді та спорту України, Міністерству

¹⁷ Джерело: Моніторинг об'єктів громадського призначення, НАІУ, 2011 р.

¹⁸ Конституція України.-К.:Преса України, 1997.

¹⁹ Закон України «Про дошкільну освіту»//Відомості Верховної Ради України, 2001, № 49.

Закон України «Про загальну середню освіту» // Відомості Верховної Ради України, 1999, № 28.

Закон України «Про професійно-технічну освіту»//Відомості Верховної Ради України, 1998, № 32.

Закон України «Про вищу освіту»//Відомості Верховної Ради України, 2002, № 20

Закон України «Про охорону дитинства»//Відомості Верховної Ради України, 2001, № 30.

Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні»//Відомості Верховної Ради України, 1991, № 21.

²⁰ Джерело: Українсько-канадський проект «Інклюзивна освіта для дітей з особливими потребами в Україні»

охорони здоров'я України, Міністерству соціальної політики України. Основна частина дітей з інвалідністю здобуває освіту в школах-інтернатах.

Громадські організації відмічають відсутність відомчого моніторингу реалізації права на освіту осіб з інвалідністю, не відслідковується виконання чинного законодавства в сфері впровадження інклюзивного навчання.

Наказ МОН Про проведення моніторингового дослідження стану інклюзивної освіти в Україні № 898 від 22.09.2010 р. передбачає «пункт 1.5 За результатами кожного етапу моніторингу підготувати узагальнені статистичні матеріали» — відповідальний Інститут інноваційних технологій, і змісту освіти — Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України. Статистичні дані на сайті Інституту інноваційних технологій та інформація про зміст освіти на сайті Міністерства освіти і науки, молоді та спорту відсутні.²¹

Пункт 15 Розпорядження КМ України «Про затвердження плану заходів щодо запровадження інклюзивного та інтегрованого навчання у загальноосвітніх навчальних закладах на період до 2012 року» № 1482-р. Від 03.12.2009 щодо створення «безперешкодного доступу для дітей, які потребують корекції фізичного та/або розумового розвитку», до будівель і приміщень загальноосвітніх навчальних закладів з інклюзивним та інтегрованим навчання не виконується.

Відторгнення дітей з інвалідністю від сфери освіти.

Лише 55 відсотків дітей та підлітків з фізичною або розумовою інвалідністю відвідують школи. В цілому по Україні станом на вересень 2010 року не навчалися для здобуття повної загальної середньої освіти 28 623 осіб з числа дітей з фізичною або розумовою інвалідністю шкільного віку (6–18 років).²²

За даними Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України 11% навчальних закладів є повністю доступними для дітей з особливими освітніми потребами, 39% — частково доступні. Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України є також архітектурно недоступним для людей з інвалідністю.

Поряд з тим, у виступі першого заступника міністра освіти і науки, молоді та спорту України на Парламентських слуханнях «Освіта в сільській місцевості: кризові тенденції та шляхи їх подолання» від 15.08.2012 р. говориться, що «з 2009 до 2011 року кількість дошкільних навчальних закладів у сільській місцевості зросла на 384 і становить 9216 садків... Відкриваються у сільській місцевості і дитячі садки-новобудови за надсучасними проектами». ²³ У 2012 році заплановано виділити безпрецедентну суму — 352 мільйони гривень, з них 20 мільйонів — на шкільні автобуси для перевезення учнів з особливими потребами. Це дасть змогу закупити понад 900 шкільних автобусів та понад 40 спеціальних шкільних автобусів — стільки, як за всі попередні роки реалізації програми, і задовольнити загальнодержавну потребу в цих транспорт-

²¹ Джерело: http://iitzo.gov.ua/monitoryng_v_osviti.html; <http://mon.gov.ua/>

²² Джерело: Національна доповідь про людський розвиток 2011. Україна на шляху до соціального залучення. Доповідь є незалежним виданням Програми розвитку ООН в Україні, підготовленим у тісній співпраці з національними та міжнародними експертами.

²³ жерело: http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl1403112.htm

них засобах протягом 2012–2013 років. Такий підхід є наслідком планомірної політики уряду».

Постає питання: кого і куди збирається перевозити вищезазначене Міністерство, якщо навчальні заклади є архітектурно недоступні?

Нерозуміння питань інвалідності, відсутність єдиної освітньої політики призводить до нецільового використання коштів та «удорожчання» освіти для осіб з інвалідністю.

Нові навчальні заклади будуються з недотриманням державних будівельних норм, потім «вимагають» додаткових коштів на реконструкцію новозбудованих навчальних закладів; виділяються кошти окремо на автобуси для перевезення «здорових дітей» та дітей з «особливими потребами»; відбувається закупівля комп'ютерів без урахування потреб незрячих учнів; відсутність адаптації шкільної системи призводить до того, що діти з інвалідністю знаходяться поза її межами, не інтегруються в суспільство. Відбувається «сплановане» порушення прав дітей.

У 2011 році була підготовлена тематична Національна доповідь «Освіта осіб з інвалідністю в Україні», яка, на жаль, на офіційних сайтах профільного міністерства та відомств не розміщена, не було її публічного представлення громадськості. Дана державна доповідь, яка готувалась після ратифікації КПП, також не відображає сутність політики в сфері освіти осіб з інвалідністю, її пріоритетності та перспектив розвитку.

Фокус-групи, опитування, відвідування освітніх закладів під час проведення дослідження громадськими організаціями виявили основні перешкоди, з якими стикаються діти з інвалідністю в отриманні дошкільної та середньої освіти: перебування дітей з інвалідністю в спеціальних закладах в більшості випадків розглядається, як єдина можливість отримати освіту для цієї категорії дітей; недостатня кількість кваліфікованих вчителів, які можуть навчати дітей з інвалідністю; архітектурна недоступність та обладнання дошкільних закладів, шкіл не дозволяють дітям з інвалідністю отримувати ті ж знання та досвід, що і звичайні діти; недостатній досвід співпраці між школами-інтернатами та звичайними школами; недостатній рівень підтримки (надання послуг); недостатня кількість, а іноді відсутність підручників, навчальної літератури для дітей різних нозологій (наприклад, для дітей з розумовою відсталістю); відсутність програм, адаптованих для дітей з інвалідністю різних нозологій; відсутня єдина система моніторингу прийняття до шкіл та закінчення шкіл дітьми з інвалідністю.²⁴

В Україні присутня дискримінація дітей, молоді з інвалідністю щодо реалізації їх права на освіту — відмова у прийнятті в школу, у вищий навчальний заклад на підставі інвалідності.

Існуюча політика в сфері освіти людей з інвалідністю не відображає в повній мірі положення, які базуються на правах людини. Не сприйняття інвалідності як людського різноманіття призводить до того, що сьогодні існуюча система освіти в Україні не

²⁴ Джерело: Українсько-канадський проект «Інклюзивна освіта для дітей з особливими потребами в Україні». Моніторинг стану впровадження інклюзивного навчання, НАІУ, ВФ» Крок за кроком», Канадський центр вивчення інвалідності., К., 2010 р.

несе відповідальності за забезпечення права на освіту осіб з інвалідністю і не готова забезпечити реалізацію цього права.

3. ПРАВА ЖІНОК З ІНВАЛІДНІСТЮ В УКРАЇНІ

На сьогодні в Україні не існує державної стратегії щодо забезпечення прав жінок з інвалідністю згідно зі стандартами КПП. В державному звіті до Комітету ООН з прав людей з інвалідністю не відстежується розкриття виконання статті 6 КПП, яка гарантує жінкам з інвалідністю забезпечення повної та рівної реалізації їх прав. На жаль, забезпечення та реалізація прав жінок з інвалідністю на рівні держави не досліджувалися, не було це зроблено і після ратифікації КПП. Аналіз щодо становища жінок з інвалідністю в окремих регіонах України проводили громадські організації людей з інвалідністю, зокрема, Національна Асамблея інвалідів України.

У Державній цільовій програмі «Національний план дій з реалізації Конвенції про права інвалідів» на період до 2020 року не передбачено плану дій щодо реалізації статті 6 КПП.

Конституція та законодавство України гарантують забезпечення реалізації прав жінок. У Законі України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 08.09.2005 р. № 2866-IV²⁵ визначено основні положення щодо правового забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків. Поряд з тим усі законодавчо-нормативні акти, які орієнтовані на забезпечення прав жінок, не враховують потреби у забезпеченні та реалізації прав жінок з інвалідністю.

Жінки та дівчата з інвалідністю нерідко зазнають дискримінації і не завжди можуть скористатися своїми правами. Особливо це стосується жінок з психічними та розумовими порушеннями, які знаходяться у соціальних закладах опіки та у сім'ях і які зазнають насильства, наруги та жорстокого поводження, не маючи можливості самостійно відстояти свої права.

На рівні країни не існує державних офіційних даних щодо насильства над жінками з інвалідністю, й це викликає стурбованість громадських організацій, що захищають права людей з інвалідністю. Закон України «Про попередження насильства у сім'ї»²⁶ не передбачає спеціальних процедур щодо врахування особливостей жінок з інвалідністю. При створенні кризових центрів (вони створюються державними адміністраціями за поданням спеціального уповноваженого органу виконавчої влади) не враховуються потреби цієї групи населення. Не проводиться просвітницька робота з цих питань.

Жінки з інвалідністю практично не задіяні у процесах прийняття рішень, не представлені в органах законодавчої та виконавчої влади. Згідно з офіційними даними у 2012 р. У Верховній Раді України серед 450 депутатів тільки 32 жінки, з них жодної жінки-інваліда, яка б могла лобювати інтереси цієї групи населення. В усій Україні всього одна жінка-депутат міської Ради, яка користується інвалідним візком. Також

²⁵ Джерело: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2866-15>

²⁶ Джерело: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2789-14>

відсутня державна статистика щодо залучення жінок з інвалідністю до державної служби, роботи в органах виконавчої влади, в освітній сфері, у сфері охорони здоров'я тощо.

Існує недостатня поінформованість дівчаток та жінок з інвалідністю щодо питань репродуктивного здоров'я, планування сім'ї, статі та інвалідності. Існуюча державна політика у цій сфері не розглядає цю групу як цільову.

«Є перелік реабілітаційних послуг, але у ньому немає різниці між чоловіками та жінками, хоча жінки потребують особливої уваги та певної специфіки в отриманні реабілітаційних послуг. Виходить, що інвалід — це безстатева істота?!»²⁷

Національна Асамблея Інвалідів України відзначає, що для жінок з різними формами інвалідності відсутні професійні психологічні та медичні консультації. Архітектурна недоступність лікарень, неякісні медичні послуги не дають можливості жінкам з інвалідністю користуватися послугами охорони здоров'я на рівні з іншими жінками, реалізувати своє право мати сім'ю, бути матір'ю. Існує недостатня поінформованість медичного персоналу щодо потреб жінок з інвалідністю.

За даними моніторингу, проведеного у 2011 році громадською організацією «Берегиня» (АР Крим), жінки з інвалідністю стикаються зі значними складнощами у сфері охорони здоров'я. 65% жінок з інвалідністю відвідують поліклініку менш ніж один раз на рік; 11% займаються самолікуванням; 13,3% жінок з інвалідністю відзначали некоректну поведінку і висловлювання лікаря на свою адресу; 18,9% лікарів зазначили, що огляд таких жінок викликає у них складнощі, 76% жінок відзначили відсутність ліфту і знаходження кабінету гінеколога вище першого поверху; 100% жінок з інвалідністю не задоволені доступністю медичного обслуговування у своєму районі, місті.²⁸

В Україні порушуються права дівчаток та жінок з інвалідністю на охорону здоров'я.

Не існує жодної жіночої консультації, яка була б архітектурно доступною для жінки в інвалідному візку, мала архітектурно доступний вхід, сучасне медичне обладнання, зручне для жінки з проблемами опорно-рухового апарату.

За даними ЛОМГО «АМІ-СХІД», жінки з втратою зору не мають можливості орієнтуватися у лікарнях без супроводжуючого — не існує елементів доступності для незрячих людей; для жінок з втратою слуху існує велика проблема спілкування з лікарями.

Пологові будинки є тотально недоступними — входи, палати, санвузли, відсутність ліфтів.²⁹

Необхідно зазначити, що держава не приділяє достатньої уваги питанням матерів з інвалідністю, які виховують здорових дітей, а також сім'ям, які виховують дітей з інвалідністю. Не існує професійних психологічних консультацій для жінок з інвалідністю та сімей де виховується дівчинка з інвалідністю, що створює нові бар'єри щодо інтеграції жінок та дівчат з інвалідністю у суспільство.

²⁷ Джерело: Права людей з інвалідністю в Україні. Звіт за результатами громадського моніторингу, Національна Асамблея інвалідів України, Київ, 2009 р.

²⁸ Джерело: UPR, Report of the Ukraine Coalition of Organizations of People with Disabilities (UCOPD), 2012.

²⁹ Джерело: ЛОМГО «АМІ-СХІД», Резолюція Всеукраїнського семінару «Жінки з інвалідністю — міфи та реальність», м. Луганськ, 01.10.2012 р.

Порушуються права жінок з інвалідністю на повагу до сімейного життя та права на самостійний спосіб життя та включення до громади.

Дитячі лікарні архітектурно недоступні. Мама на інвалідному візку з проблемами опорно-рухового апарату змушена постійно звертатися за допомогою до інших людей для того, щоб провести дитину до лікаря на консультацію, а сама змушена чекати на вулиці і вести переговори з лікарем по телефону.

Відсутня архітектурна доступність у дитячих садках та школах. Мама з інвалідністю не може прийти на батьківські збори у школу, на свято до дитини, поспілкуватися з учителями, що надзвичайно шкодить психологічному стану як матері, так і дитини. Дитина чекає на маму і звикає до того, що для неї не створені умови для участі в її шкільному житті. У деяких дітей з'являються комплекси.³⁰

Проблема непорозуміння існує і в сім'ях. Батьки для доньки з інвалідністю не бачать можливостей зростання, не спрямовують її до навчання, отримання роботи (це стосується дівчат з важкими проблемами пересування, зору, слуху, проблемами розвитку інтелекту і т. д.). Сім'ї відчувають тягар «сім'ї другого сорту», тому потребують допомоги юристів, психологів, соціальних працівників для подолання внутрішньосімейних проблем.

Тотальна архітектурна недоступність соціальної інфраструктури призводить до неможливості жінкам з інвалідністю скористатися якісними послугами нарівні з іншими.³¹

Таким чином, можна зробити висновок, що в Україні відсутня державна політика щодо забезпечення та реалізації прав жінок з інвалідністю, їх включення в життя суспільства. Жінки з інвалідністю зазнають дискримінації на підставі інвалідності та статі.

4. ПРАВО НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ ЛЮДЕЙ З ІНВАЛІДНІСТЮ

Чинне законодавство гарантує людям з інвалідністю доступ до інформації. Поряд з тим існують суттєві недоліки у практичному вирішенні питань, гарантованих в тому числі і ст. 21 КПП. Питання доступу до інформації осіб з інвалідністю комплексно не досліджувалося на рівні держави. Можна говорити лише про окремі сфери аналізу. Так, при введенні субтитрування у системі Національної телекомпанії ведеться облік часу, який у відповідності із державним замовленням відведено на субтитри та сурдопереклад.

Зокрема, Українським товариством глухих проведено дослідження щодо критеріїв та форм використання жестової мови. Навчально-інформаційним центром Українського товариства сліпих разом з Національною Асамблеєю інвалідів України проведено дослідження доступності веб-сторінок центральних органів виконавчої влади, інших

³⁰ Джерело: ЛОМГО «АМІ-СХІД»; Резолюція Всеукраїнського семінару «Жінки з інвалідністю — міфи та реальність», м. Луганськ, 01.10.2012 р.

³¹ Джерело: ЛОМГО «АМІ-СХІД»; Резолюція Всеукраїнського семінару «Жінки з інвалідністю — міфи та реальність», м. Луганськ, 01.10.2012 р.

органів державної влади та міжнародних громадських організацій.³² у результаті проведених досліджень можна зробити висновок, що інтернет сторінки-органів державної влади, центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування можна вважати частково доступними для незрячих, що свідчить про неналежний рівень інформування зазначеної категорії про нормативне забезпечення та характер надання публічних, адміністративних послуг.

За даними Українського товариства сліпих у 2011 році періодичні видання для незрячих шрифтом Брайля почали видаватись тільки у жовтні 2011 року (номери видань з січня по жовтень 2011 року); за 2011 рік читачі не отримали жодної книги на електронних носіях, що було пов'язано з системою фінансування, а також з відсутністю механізму тиражування цієї літератури (механізм захисту авторських прав при тиражуванні аудіокниг на дисках чи цифрових носіях).

За даними Державного Комітету телебачення і радіомовлення у 2010 році державні телерадіокомпанії забезпечили адаптування програм для сприйняття людьми з проблемами слуху у обсязі 5460 годин на рік, що становить усього 30 хвилин на день. Хоча, згідно з даними Міністерства культури України та Закону України «Про кінематографію», зарубіжні фільми перед розповсюдженням в Україні обов'язково озвучуються чи субтитруються державною мовою. Проте цей стандарт не застосовується до фільмів чи розважальних програм, які виробляються в Україні.

Згідно з даними Національної Асамблеї Інвалідів України, найбільші обмеження у доступі до інформації відчувають особи з інтелектуальною недостатністю, люди з проблемами психічного здоров'я. Використання методів «спрощеного читання» для людей з інтелектуальними вадами знаходиться на низькому рівні й ініціюється тільки громадськими організаціями.³³

Абетка Брайля використовується лише через часткову підтримку засобів масової інформації та видань рельєфно-крапковим шрифтом. Позитивним є факт розповсюдження офіційної інформації через канали радіо, однак обмеження лише одним джерелом інформації не вирішує проблему інформування про надання публічних послуг.

5. ПРАВО ЛЮДЕЙ З ІНВАЛІДНІСТЮ НА УЧАСТЬ У ПОЛІТИЧНОМУ ТА СУСПІЛЬНОМУ ЖИТТІ

Відповідно до Конституції України особи з інвалідністю повинні мати можливість вільно обирати та бути обраними. Що стосується права вільно обирати, то його реалізація передбачає можливість бути повноцінним учасником виборчого процесу. Проте у законах відсутня обов'язкова вимога щодо доступності приміщень та матеріалів, а також критерії такої доступності у процесі перевірки та уточнення списків виборців; особи з інвалідністю практично позбавлені можливості бути активним учасником цього етапу виборчого процесу.

³² Джерело: Моніторинг інформаційної доступності, К. — 2010 р.

³³ Джерело: UPR, Report of the Ukraine Coalition of Organizations of People with Disabilities (UCOPD), 2012.

Згідно Постанови Центральної виборчої комісії від 19 січня 2012 року № 5, голосування повинно проходити у спеціально відведених та обладнаних приміщеннях, розташованих, як правило, на перших поверхах будівель, мати пандус, вільний вхід та вихід. Але це Положення не було виконано під час підготовки до виборів 2012 року у Верховну Раду України і залишається декларативним. Зазвичай приміщення для голосування розташовуються у школах, навчальних закладах, які є тотально архітектурно недоступними для маломобільних груп населення, включаючи осіб з інвалідністю.

Не застосовуються принципи розумного пристосування та концепція універсального дизайну, яка гарантує рівність доступу згідно зі статтею 2 КПП, що, в свою чергу, порушує права та гідність людей з інвалідністю, а також принципи недискримінації та рівних можливостей.

Законодавство України передбачає, що передвиборна агітація може здійснюватися в будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції України, законам України.³⁴ Однією з форм передвиборної агітації є проведення публічних заходів. Встановлюючи вимоги до проведення публічних заходів передвиборної агітації законодавство визначає, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані надавати приміщення, «придатні для проведення публічних заходів» передвиборної агітації³⁵. Оскільки доступність (архітектурна) не є критерієм придатності для проведення публічних заходів, то особи з інвалідністю не мають гарантованого доступу до передвиборної агітації у формі таких публічних заходів.

Законодавство передбачає, що друкована продукція передвиборної агітації, друк інформаційних плакатів та матеріалів передвиборної агітації відбувається за рахунок коштів, що виділяються з державного бюджету України на підготовку і проведення виборів, а також за рахунок кандидатів, політичних партій та блоків — суб'єктів виборчого процесу.³⁶ Центральна (територіальна) виборча комісія за рахунок коштів, що виділяються з державного бюджету України на підготовку і проведення виборів, забезпечує виготовлення інформаційних плакатів кандидатів, політичних партій та блоків, зареєстрованих відповідною виборчою комісією. Передбачається, що інформаційні плакати повинні бути однаковими за формою, розміром, поліграфічним виконанням, встановленими відповідною виборчою комісією, та повинні бути розміщені у приміщенні виборчої дільниці.³⁷ Такий підхід до уніфікованого відображення кандидатів, партій та блоків на передвиборній друкованій продукції, що виготовляється

³⁴ Частина 1 статті 58 Закону України «Про вибори Президента України», частина 1 статті 66 Закону України «Про вибори народних депутатів України», частина 3 статті 50 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

³⁵ Частина 6 статті 58 Закону України «Про вибори Президента України», частина 8 статті 66 Закону України «Про вибори народних депутатів України», частина 2 статті 51 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

³⁶ Стаття 59 Закону України «Про вибори Президента України», стаття 67 Закону України «Про вибори народних депутатів України», стаття 52 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

³⁷ Частини 1, 3 статті 59 Закону України «Про вибори Президента України», частини 1, 3 стаття 67 Закону України «Про вибори народних депутатів України», частини 1, 2 статті 52 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

за кошти державного бюджету, спрямований на гарантування як рівного відображення кандидатів, партій, блоків так і однакового донесення передвиборної агітації. При цьому немає жодних вимог щодо доведення за рахунок коштів державного бюджету друкованої передвиборної агітації до громадян із вадами зору.

Під час передвиборчого періоду 2012 р. У Волинській області пройшла передача «Ваш вибір», під час якої зазначалось, що для фальсифікації виборів можуть бути використані особливі умови голосування соціальних груп. Фрагмент одного з виступів у даній передачі:

«Я можу говорити про забезпечення виборчого права людей з інвалідністю. У них є серйозні проблеми із доступом до інформації. Зокрема, — щодо ознайомлення із законодавством. На жаль, ця діяльність здійснювалася переважно організаціями інвалідів, які видавали законодавчі і нормативно-правові документи, що забезпечувало можливість забезпечити виборчі права людей з інвалідністю. На сьогодні таких документів мало. Єдине що — видання закону «Про вибори народних депутатів України» шрифтом Брайля. Маємо і брак доступу до інформації, яка надається політичними партіями.

Тобто, жодна політична сила не друкує програму шрифтом Брайля?

На жаль...

Інформацію, яка є на виборчій дільниці, незряча людина самотійно прочитати не в змозі. Те, що стосується голосування на дому, то під час підготовки Альтернативного звіту до Комітету ООН виявилось, що найбільше скарг, пов'язаних з порушенням чи обмеженням виборчого права, були якраз пов'язані з голосуванням на дому і з особами з інвалідністю. Що стосується забезпечення голосування, то останні виборчі кампанії для незрячих проходили за допомогою помічників із числа довірених осіб. Знову ж таки, є побоювання про дотримання таємниці голосування, однак незрячі завжди йдуть голосувати із кимось із рідних і близьких. І з трафаретами, і з шрифтом Брайля є проблема...».³⁸

Згідно з інформацією НАІУ, жоден із законів не встановлює вимог щодо рівного доступу до передвиборної агітації у засобах масової інформації для осіб з інвалідністю, зокрема, із вадами слуху, наприклад, шляхом запровадження обов'язкового титрування та перекладу на жестову мову (сурдоперекладу) передвиборної агітації на телебаченні.

Особлива процедура голосування — це поки що єдиний гарантований та відпрацьований механізм в Україні, яким особи з інвалідністю можуть скористатися для голосування.

Що стосується пристосованості самих виборчих бюлетенів, то лише у рамках виборів народних депутатів України для забезпечення голосування виборців з вадами зору Центральна виборча комісія виготовляє трафарети для бюлетенів рельєфно-крапковим шрифтом (за методом Брайля) з розрахунку по два трафарети на звичайну виборчу дільницю. Для спеціальних виборчих дільниць такі трафарети можуть виготовлятися за поданням окружної виборчої комісії.³⁹ На жаль, це залишається тільки на папері — на виборах 2012 року до Верховної Ради України це не було застосовано.

³⁸ Джерело: Передача, «Ваш вибір». 27.09.2012р. http://volynpressclub.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=172:2012-09-27-13-33-32&catid=6:-2012&Itemid=13

³⁹ Частина 6 статті 83 Закону України «Про вибори народних депутатів України».

Незважаючи на конституційну гарантію кожному громадянину на управління державними справами, жоден із законів, котрий регулює виборчий процес чи проходження державної служби, не передбачає механізмів доступу до управління державними справами для людей з інвалідністю. Чинний Закон України «Про державну службу», прийнятий у 1993 році, жодним чином не спрямований на реалізацію конституційних гарантій. Більше того, принципи та процедури, закладені у Законі не відповідають демократичним принципам публічного адміністрування та державної служби.

6. 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 стосується 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. Цей механізм має базуватися на засадах адресності, доцільності, раціональності та ефективності.

13. Забезпечити право на працю людей з інвалідністю. Зокрема, розробити та запровадити інститут професійного асистента фахівця з інвалідністю при здійсненні ним професійної діяльності.

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 згідно з зобов'язаннями по статті 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. Підготувати державну доповідь щодо реалізації та забезпечення прав жінок з інвалідністю в Україні та їх інтеграції у суспільство, залучивши до її підготовки організації людей з інвалідністю.

23. Впровадити громадський контроль за становищем дівчаток та жінок з психічними та розумовими порушеннями, які знаходяться у соціальних закладах опіки.

24. Забезпечити створення системи захисту від жорстокого поводження жінок з інвалідністю, які перебувають у психіатричних установах та інших інституціоналізованих закладах.

25. Забезпечити надання якісних медичних послуг жінкам з інвалідністю, що відповідають індивідуальним потребам у сфері охорони здоров'я. Проводити для пер-

соналу медичних закладів навчання з питань існуючих потреб жінок з інвалідністю та етики спілкування.

26. Сприяти створенню позитивного образу жінки з інвалідністю у засобах масової інформації.

27. Запровадити заходи з метою активного залучення жінок з інвалідністю до працевлаштування у сфері освіти, соціальної політики, охорони здоров'я.

28. Внести зміни у чинне законодавство згідно зі стандартами КПІ щодо забезпечення права на доступ до інформації людей з інвалідністю.

29. Ввести дієвий контроль за виконанням чинного законодавства та ст. 21КПІ щодо реалізації права осіб з інвалідністю на доступ до інформації.

30. 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.

31. 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.

32. Вжити заходів із стимулювання розвитку ринку аудіо книг, підтримки видань абеткою Брайля, підтримки адаптації інформації з застосуванням методу «спрощеного читання» у культурно-просвітніх установах.

33. 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.

34. Забезпечити використання нових технологій з метою незалежності та самостійності людей з інвалідністю у реалізації їх права на інформацію

35. Сприяти запровадженню принципів універсального дизайну до нових розробок у сфері інформаційних та комунікаційних технологій.

XXI. ЕКОЛОГІЧНІ ПРАВА

1. ПРАВО НА БЕЗПЕЧНЕ ДОВКІЛЛЯ

Стаття 50 Конституції України проголошує право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Аналогічне право закріплено у статті 9 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища». Гарантом дотримання права на екологічну безпеку виступає держава. Її місією у цьому сенсі повинно бути підтримання навколишнього природного середовища у безпечному та здоровому стані, невиснажливе використання природних ресурсів. Цього можна досягти через інтеграцію екологічної політики у системі державної політики в якості пріоритетної складової на основі принципів сталого розвитку.

Інформація Мінприроди² та Державної служби статистики України у черговий раз підтверджує зростання впродовж 2012 року техногенного впливу на природне середовище, що формує дедалі більші загрози для довкілля, громадського здоров'я, дотримання екологічних прав.

Після стрімкого падіння показників викидів у повітря основних забруднюючих речовин наприкінці 90-х, впродовж наступних 11 років спостерігається постійний ріст викидів³. Парадоксально, але не змінилася тенденція зростання викидів й у останні роки, позначені черговим спадом економічної активності. Порівняно з 2010 роком збільшення викидів в атмосферу відмічалось у 20 областях України. Це свідчить про те, що економіка країни надалі орієнтована переважно на марнотратне споживання непоновлюваних ресурсів, отримання та перерозподіл природної ренти. Галаслива бездіяльність можновладців недбало прикривається безкінечними деклараціями про необхідність структурної модернізації економіки, переходу до сталого розвитку та пріоритетного впровадження інноваційних ресурсозберігаючих технологій.

Основними забруднювачами довкілля у 2012 році залишалися підприємства чорної металургії, теплової енергетики, вугільної, нафтогазовидобувної, цементної промисловості, чий викиди у повітря та виробничі відходи складають майже 90% від загального обсягу. Найвищі темпи зростання атмосферних викидів з року в рік констатуються у промислових регіонах, у яких техногенне навантаження на довкілля віддавна є безпрецедентним за світовими та європейськими мірками: насамперед у Донецькій, Дніпропетровській, Луганській та Запорізькій областях. Найбільші

¹ Підготовлено Олександром Степаненком, членом Правління УГСПЛ, виконавчим директором ЕГО «Зелений світ», головою ГО «Гельсінська ініціатива — XXI».

² Національні доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2010 та 2011 році <http://menr.gov.ua/content/article/9921>; <http://menr.gov.ua/content/article/11797>

³ Статистичний збірник «Довкілля України» за 2011 рік Державної служби статистики України — <http://www.ukrstat.gov.ua/>

обсяги викидів, як звичке, фіксуються саме у містах металургів, гірників, хіміків та енергетиків: Маріуполі, Кривому Розі, Зеленодольську, Дебальцеві, Бурштині, Дніпро-дзержинську та ін. У 2011 році у трьох містах були зафіксовані випадки надвисокого забруднення повітря на рівні більше 5 ГДК: у Кременчуці 2 випадки забруднення оксидом вуглецю, у Красноперекопську один випадок — хлористим воднем, у Рівному 4 випадки, усі пов'язані з фенолом⁴. Але державні стандарти якості атмосферного повітря, як і стандарти ВООЗ для окремих забруднюючих речовин, перевищуються в майже усіх великих містах України.

Тут варто зауважити, що саме забруднення атмосферного повітря за ступенем хімічної небезпеки для людини посідає перше місце. Це обумовлено, насамперед тим, що забруднюючі речовини з атмосферного повітря мають найширше розповсюдження та випадають у різні середовища. Дихальний шлях їхнього потрапляння до людського організму також формує першочергові ризики для здоров'я, насамперед у сенсі виникнення респіраторних та онкологічних захворювань. Так, у м. Кременчук сумарний індивідуальний канцерогенний ризик впливу лише 9 основних хімічних канцерогенів становить $9,2 \times 10^{-3}$, у м. Дніпропетровську — $6,8 \times 10^{-3}$, а у м. Києві — $4,9 \times 10^{-3}$ відповідно. Найбільший внесок, що формує канцерогенний ризик, дають нітрозаміни, хром, бензол, хлорорганічні сполуки, зокрема, діоксини. Вчені вважають, що кожне наступне подвоєння забруднення об'єктів довкілля зумовлює зростання захворюваності на певний відсоток. Зокрема, захворюваність на рак зростає в середньому на 5% при кожному подвоєнні вмісту у повітрі індикаторного канцерогену бенз(а)пірен. Аналіз даних епідеміологічних досліджень показав, що подвоєння забруднення атмосферного повітря за рівних інших складових впливу проявляється у прирості загальної захворюваності на 20%, а захворюваності органів дихання — на 26%.

За даними МОЗ в Україні населення не лише скорочується одними з найвищих темпів у світі, але й скорочується тривалість життя — сьогодні вона на 12-14 років менша, аніж у європейських країнах. У 2011 р. очікувана тривалість життя при народженні становить у чоловіків 65,8 років (у містах — 66,5; у сільській місцевості — 64,4), у жінок 75,7 (у містах — 76; у сільській місцевості — 74,9)⁵. За останні 12 років захворюваність на злоякісні новоутворення виросла в Україні майже у півтора рази⁶.

Здавалося б, незадовільний екологічний стан та загрозливі демографічні тенденції, зростання захворюваності та смертності вимагають детального вивчення ситуації, аналізу, оцінки і прогнозу стану громадського здоров'я, впровадження профілактичних заходів, серед яких на першому місці повинно бути суттєве зменшення викидів забруднюючих речовин та утворення небезпечних відходів.

Тимчасом з 600 проектів зменшення викидів, котрі планувалися у складі відповідних програм у 2011 році, було реалізовано лише 458⁷. Темпи впровадження приро-

⁴ Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2011 році <http://menr.gov.ua/content/article/11797>

⁵ Щорічна доповідь про стан здоров'я населення України та санітарно-епідемічну ситуацію/ за ред. Р. В. Богатирьової, 2012

⁶ Державна служба статистики України. Статистична інформація. Захворюваність населення. <http://www.ukrstat.gov.ua/>

⁷ Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2011 році <http://menr.gov.ua/content/article/11797>

доохоронних заходів на виробництві та у комунальному господарстві залишаються нижчими від очікуваних практично в усіх регіонах: технічна модернізація, введення в дію газоочисних систем відкладається «до кращих часів». Контролюючі органи недостатньо стимулюють підприємства до технологічних інновацій з метою зменшення негативного впливу на довкілля. Наприклад, Державна екологічна інспекція у Київській області впродовж року взагалі не проводила інструментально-лабораторний контроль за викидами на жодному з підприємств області, незважаючи на те, що була атестована і мала необхідну базу для виконання вимірювань⁸.

У містах України також вже не перший рік існує тенденція скорочення мереж екологічно більш прийняттого громадського електротранспорту на користь автомобілів. Приміром, експлуатаційна довжина трамвайних колій загального користування з 1998 до 2011 р. Зменшилася на 231,4 км (11%).⁹ Натомість кількість автомобілів та обсяги викидів автомобільного транспорту неухильно зростають. Органи самоврядування майже не застосовують світовий досвід стримування чисельності індивідуальних автомобілів, обмеження їхнього доступу до центральних частин міст, рекреаційних та житлових зон. А найголовніше — не проводять системної політики з розвитку громадського та велосипедного транспорту.

Застосування біоетанолу, екологічно чистих сумішевих бензинів та біодизелю також дозволило б дещо поліпшити екологічний стан міст, допомогло виконати зобов'язання щодо відмови від застосування етильованого бензину, яке Україна взяла на себе на IV Конференції міністрів охорони навколишнього середовища країн-членів ЄС. Натомість Державна Програма «Етанол», прийнята Урядом ще у 2000 році¹⁰, якою планувалося впродовж 10 років налагодити в Україні виробництво біоетанолу, біодизелю, високооктанових кисневмісних добавок до бензинів залишилася не виконаною через відсутність фінансової підтримки. Нова аналогічна програма у даний час існує лише у формі концепції, що перебуває на етапі обговорення¹¹. При потребі лише національного ринку у 5 мільйонів тон біоетанолу, у 2011 році в Україні вироблено лише 9 тисяч тон, впродовж 2005–2010 років біоетанол взагалі не вироблявся.

Інформація Держсанепідслужби України про результати моніторингу поверхневих водойм свідчить про те, що незважаючи на спад промислового виробництва за останні роки та зменшення обсягів скидів у водойми, їхній екологічний стан погіршується практично за усіма показниками. Причина такої ситуації у тому, що і для підприємств-виробників продукції, і для комунальних водоканалів стало звичним економити на технологіях очистки стічних вод: очисні споруди у них або взагалі відсутні, або не використовуються на повну потужність, або морально та фізично застарілі.

Найбільшу кількість перевищень нормативів скидів у водні об'єкти встановлено екоінспекціями Тернопільської області (перевищення встановлено на усіх без виклю-

⁸ Звіт «Про результати діяльності Держекоінспекції України та її територіальних органів за 2012 рік» http://dei.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=945:rezultaty-roboty-dei-ukrainy-ta-ii-terytorialnyh-organiv-za-2012-rik&catid=35&Itemid=272

⁹ http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/tz/tz_rik/tz_u/ts_u.htm

¹⁰ Постанова КМУ від 4 липня 2000 р. № 1044

¹¹ <http://170820.minagro.web.hosting-test.net/page/?13274>

чення перевірених підприємств), Дніпропетровської області (на 91% перевірених підприємств) та Донецької області (79%)¹². Найбільший відсоток відхилень від нормативів якості води у відкритих водоймах за хімічними показниками відмічається у Луганській (100% проб) та Дніпропетровській (63,4%) областях, а за бактеріологічними показниками — у Одеській (37%), Івано-Франківській (33,9%), Чернігівській (21,4%) та Харківській (18,2%) областях.

За даними Мінрегіону України, близько 4,6 мільйонів мешканців у 261 міському поселенні (161 місті та 100 селищах міського типу) 25 регіонів країни систематично отримує воду з відхиленням від нормативних вимог за фізико-хімічними та бактеріологічними показниками. Жителі понад 1200 сіл країни через природні або техногенні причини не мають гарантованих джерел водопостачання, тому вимушені частково або повністю користуватися привізною водою. Найвища частка таких поселень у Запорізькій (37,4%), Миколаївській (16%), Дніпропетровській (11,4%), Одеській (2,5%), Кіровоградській (3,1%), Херсонській (3,0%) областях¹³.

Тим часом на державному рівні, схоже, не переймаються пошуком засобів реалізації права на якісну питну воду. Натомість постійно проштовхується у той чи інший спосіб рішення про надання тимчасових дозволів на реалізацію споживачам «питної води з відхиленням від вимог стандарту». Такі тимчасові дозволи до минулого року абсолютно протизаконно надавав водоканалам Держспоживстандарт, хоча у ст. 23 закону «Про питну воду та питне водопостачання» зазначено, що підприємства водопостачання повинні «обмежувати або припиняти роботу об'єктів централізованого питного водопостачання у разі виникнення необхідності оперативного реагування на погіршення якості води в джерелах питного водопостачання і неможливості доведення її до вимог державних стандартів». Але у жовтні 2012 року «народні обранці» внесли у цю статтю поправку, «узаконивши» подання людям неякісної питної води. Тепер водоканали мають право: «допускати тимчасове відхилення якості питної води від вимог державного стандарту на питну воду лише за умови наявності дозволу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері технічного регулювання, виданого на підставі висновку центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення».

Енергетично-сировинна (читайте — марнотратна та неконкурентоспроможна) економіка України надалі визначає високі показники щорічного утворення й нагромадження відходів. Протягом останніх десяти років загальні обсяги утворення промислових і побутових відходів в Україні безперервно зростають¹⁴. Не стали переломними у цій практиці й останні роки: обсяги утворюваних відходів виробництва I–IV класів небезпеки у 2011 році зросли у порівнянні з 2010-м — з 419 мільйонів тон до 444 мільйонів. Загалом накопичено (лише в спеціально відведених місцях та

¹² Звіт «Про результати діяльності Держекоінспекції України та її територіальних органів за 2012 рік» http://dei.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=945:rezultaty-roboty-dei-ukrainy-ta-ii-terytorialnyh-organiv-za-2012-rik&catid=35&Itemid=272

¹³ Національна доповідь про якість питної води та стан питного водопостачання у 2011 році http://min-region.gov.ua/images/Pidrozdzily/MEDVED/_2011_.pdf

¹⁴ Концепція загальнодержавної програми поводження з відходами (проект).

на підприємствах, не рахуючи того, що звалено будь-де подалі від людського ока): у 2010 році — 13 267 мільйонів тонн відходів, а вже через рік — 14 422 мільйонів.

Тут варто зауважити, що побутові відходи, які останнім часом стали справжнім прокляттям поселень та місць відпочинку українського люду, за офіційною статистикою у 2010 році склали лише 3% загальних обсягів (12,4 млн. тон), тоді як промислові та гірничі — 93,5%¹⁵. Нехтування створенням ефективної системи управління побутовими відходами, в основі якої повинно бути зменшення обсягів їхнього утворення та максимальне використання вторинних ресурсів, в Україні особливо очевидне у порівнянні з країнами ЄС. В ЄС лише 39,8% побутових відходів розміщується на полігонах, в Україні — 93%; переробляється та компостується відповідно — 39,9% та 3%.

Стрімко зростає генерування нових типів відходів, наприклад, електронних: відео та аудіотехніки, побутових приладів, комп'ютерів, мережевого і телекомунікаційного устаткування. В країнах ЄС швидкість зростання їхніх обсягів у три рази більше зростання обсягу побутових. В країнах, що розвиваються, прогнозується ще більший темп нагромадження електронних відходів, причому, на відміну від ЄС, де 50–80% електронних відходів збирається для утилізації, тут вони переважно опиняються на звалищах. У зв'язку з поширенням використання енергоощадних ламп (щороку в країну ввозять до 20 млн. таких ламп, які містять ртуть) в значних обсягах утворюється відходи, що містять ртуть та її токсичні сполуки.

Мінприроди «оновило» на сайті повідомлення про 10 та 100 об'єктів, котрі є найбільшими забруднювачами довкілля.¹⁶ З року в рік ситуація залишається незмінною: у «найбруднішій десятці» залишаються все ті ж знайомі імена: Дніпродзержинський «Комбінат імені Дзержинського», Маріупольський «Комбінат імені Ілліча», ВАТ «Запоріжсталь», Криворізький «АрселорМіттал», Бурштинська ТЕС... Вкотре напрошується запитання: якщо впродовж десятиліть не вдається зменшити негативний вплив монстрів-забруднювачів на довкілля та громадське здоров'я, змусити їх платити за спричинену екологічну шкоду — то чи не пора застосувати жорсткіші санкції — аж до зупинення виробництва?

Натомість значна частина екологічно небезпечних підприємств залишається поза увагою. Черговий приклад — Горлівський хімічний завод у Донецькій області, колишнє оборонне підприємство, що накопичило велику кількість токсичних та вибухонебезпечних відходів. Серед них — близько 2,5 тисяч тонн мононітрохлорбензолу, речовини I класу небезпеки. У 2009 р за допомоги фонду Blacksmith Institute (США) було перезатарено 500 бочок (32 тони) цієї отрути. Однак 11,6 тисяч тонн ґрунту, забруднених мононітрохлорбензолом, все ще залишаються на території підприємства. Крім того, на хімзаводі накопичено близько 30 тонн вибухонебезпечних відходів виробництва тротилу. Зберігається ця небезпечна суміш у могильнику, строк експлуатації якого давно минув. Моніторинг хімічних процесів у могильнику не ведеться, загрози вибуху не усунені. А поруч, на заводі «Стирол», знаходяться два сховища аміаку ємністю по 10 тис. кубометрів, цистерни з олеумом та аміаком, залізниця... Хоча вирішення

¹⁵ Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища України в 2010 році http://www.menr.gov.ua/ND_2010.pdf

¹⁶ <http://www.menr.gov.ua/content/article/201>

проблеми Горлівського хімічного заводу намічено «Загальнодержавною програмою поводження з токсичними відходами», практичні кроки з року в рік відкладаються¹⁷.

У новинах веб-порталу Генпрокуратури (ГПУ) можна віднайти інформацію про окремі злочини проти довкілля та випадки порушення екологічних прав. Так, приміром у одному з них ГПУ повідомила, що за останні десять років площа полігонів і звалищ для захоронення відходів зростає в Україні більш ніж удвічі. Більше тисячі із понад шести тисяч цих об'єктів не відповідають нормам безпеки, більше третини — не паспортизовані. ГПУ імітує титанічну активність у боротьбі з правопорушеннями у сфері поводження з відходами. Якщо вірити її повідомленням, за результатами проведених прокурорами у 2012 році перевірок до відповідальності притягнуто 3,8 тисячі посадових осіб, з яких майже половина — органів державного контролю, до суду направлено 79 кримінальних справ. Пред'явлено 112 позовів про відшкодування 32,5 мільйонів гривень, з яких 52 задоволено на суму 12,5 мільйонів¹⁸.

Але універсальні принципи екологічної політики «забруднювач платить», «правопорушник компенсує збитки» в Україні практично не діють. За офіційним повідомленням Державної екологічної інспекції України (ДЕІ) загальна сума розрахованих збитків за порушення вимог природоохоронного законодавства у 2012 році склала 1 млрд. 660 млн. гривень. З метою відшкодування збитків заподіяних державі, ДЕІ пред'явила претензій та позовів на загальну суму 995 млн. гривень. Натомість у 2012 році сума стягнутих за ними до Держбюджету претензій склала усього лиш 47,3 млн. гривень, що складає 5% від суми пред'явлених та 47% від показника стягнутих у 2011 році¹⁹!

Не можна оминати увагою й того безпрецедентного факту, що у більшості областей України станом на кінець 2012 року відсутні діючі регіональні програми охорони довкілля: термін дії попередніх програм минув у 2010–2011 роках, але звітів про їхнє виконання — а скоріше невиконання — жодна з обласних держадміністрацій не представила, порушивши тим норми п. 3, 5 ст. 119 Конституції.

Натомість територіальні органи Мінприроди після прийняття 16 жовтня 2012 року одіозного закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні)» перебувають у стані радикальної реорганізації: ліквідуються державні управління охорони довкілля, станом на січень 2013 року двадцять одна державна екологічна інспекція ліквідована в регіонах.

Тобто у системі природоохоронних органів зараз панує справжня руїна — найбільш масштабна за всю історію української незалежності втрата досвіду, кадрового потенціалу, ресурсів. Тимчасом державні адміністрації не поспішають перебирати на себе функції ліквідованих структур Мінприроди, зокрема, й розробляти програми охорони довкілля на перспективу.

¹⁷ <http://himprom.ua/eksklyuziv-krovvanoj-yad-vyvezli-iz-ukrainy-new640>; <http://ru.decovita.com.ua/article/a-24.html>

¹⁸ http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&t=rec&id=114268&fp=110

¹⁹ «Результати роботи Держекоінспекції України та її територіальних органів за 2012 рік» http://dei.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=945:rezultaty-roboty-dei-ukrainy-ta-ii-terytorialnyh-organiv-za-2012-rik&catid=35&Itemid=272

Як бачимо, кроки владної верхівки, котра послідовно обслуговує інтереси великого капіталу, спрямовані на подальшу маргіналізацію екологічної політики у системі державної політики України. Сировинна орієнтація економіки, котра за інерцією культивується нею, позбавляє країну перспектив розвитку, обертається все більшими обсягами забруднення довкілля, виснаження природних ресурсів, марнуванням природного капіталу при все більш гострому дефіциті часу для модернізації, а відтак — зростанням загроз для нинішнього і майбутніх поколінь.

2. ПРАВО ВІЛЬНОГО ДОСТУПУ ДО ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Схоже, що Мінприроди нарешті відреагувало на дошкульну критику громадських організацій стосовно багаторічного порушення ним норми статті 25-1 закону «Про охорону навколишнього природного середовища» про щорічну розробку, розміщення в Інтернеті, друк окремим виданням та внесення на розгляд Верховної Ради Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища. Впродовж 2012 року міністерство «ударними темпами» повертало багаторічні борги у справі доступу до інформації, внаслідок чого на його офіційному веб-порталі все ж з'явилися три заборговані національні доповіді: за 2009²⁰, 2010²¹ та 2011 роки²². Доповідь за 2008 рік, схоже, вже не розроблятиметься ніколи — і на те нема ради...

Втім, інституційно слабке Мінприроди неспроможне забезпечити вичерпне виконання вимог згаданої вище статті базового природоохоронного закону про екологічне інформаційне забезпечення іншими вищими органами державної влади. Для них екологічна інформація цікава лише в сенсі перерозподілу природних ресурсів між фінансово-політичними групами. Тому вже впродовж восьми років Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища не розглядається у Верховній Раді, не публікується окремим виданням, отже, існує лише у вигляді PDF-файла на сторінці міністерства у Інтернеті.

Не кращою видається ситуація з оприлюдненням регіональних доповідей про стан навколишнього природного середовища. На веб-порталі Мінприроди знаходимо регіональні доповіді за 2009 рік²³, на сайтах його територіальних управлінь — за 2010-й та подекуди за 2011-й.

Хоча закон насправді покладає обов'язок здійснення екологічного інформування не на обласні управління охорони довкілля. Натомість — на Раду міністрів АРК, обласні, Київську та Севастопольську державні адміністрації. І це зрозуміло — саме територіальні органи виконавчої влади мають всю повноту влади для того, аби отримати потрібну інформацію від усіх державних структур, що здійснюють моніторинг довкілля. Саме оприлюднена через підконтрольні їм засоби масового розголосу екологічна інформація має найбільше шансів на те, аби бути адекватно сприйнятою суспіль-

²⁰ <http://www.menr.gov.ua/content/article/9919>

²¹ <http://www.menr.gov.ua/content/article/9921>

²² <http://menr.gov.ua/content/article/11797>

²³ <http://menr.gov.ua/content/article/7789>

ством та сприяти формуванню пріоритетного ставлення до екологічних проблем. Але ви марно шукатимете хоч би якихось слідів діяльності з екологічного інформування на веб-порталах та у друкованих виданнях держадміністрацій — її там нема і практично ніколи не було. Не змінилася ситуація на краще й у 2012 році: регіональні доповіді про стан навколишнього природного середовища оприлюднюються лише на веб-порталах управлінь Мінприроди, робиться це із запізненням.

Як і в минулі роки, спостерігаємо дедалі більше відставання з оприлюдненням спеціальних доповідей Мінприроди — протягом 2012 року жодна нова доповідь не з'явилася на його веб-порталі.²⁴ Нині «найсвіжішою» з них є Доповідь про виконання загальнодержавної програми формування національної екомережі, датована 2006-м.

МБО «Екологія-Право-Людина» (ЕПЛ) протягом року здійснила аналіз змін, внесених до нормативних актів Мінприроди у сфері інформаційних відносин — у зв'язку із прийняттям закону «Про доступ до публічної інформації» та нової редакції закону «Про інформацію». Аналіз показав, що в цілому накази Мінприроди приведені у відповідність до законодавчих новацій. Разом з тим, ЕПЛ висловила низку зауважень до актів, якими врегульовано віднесення публічної інформації до службової, встановлення розміру витрат на копіювання та друк, а також визначення переліку видів екологічної інформації, яка повинна розміщуватися на веб-сайті Мінприроди²⁵.

Як уже повідомлялося у попередніх доповідях про дотримання екологічних прав, у жовтні 2011-го Окружний адміністративний суд м. Києва ухвалив рішення за позовом ЕПЛ до Мінприроди про визнання протиправною бездіяльності міністерства, яка полягала у неоприлюдненні висновків державної екологічної експертизи на його офіційному веб-сайті. Київський апеляційний адміністративний суд 22.11.2012 р. підтримав це рішення та зобов'язав міністерство розмістити у Інтернеті більш ніж 1000 висновків експертиз²⁶. Судові рішення вступили у законну силу, але міністерство не поспішає їх виконувати. Досі на його сайті жодного висновку екологічних експертиз не розміщено. У цьому нескладно переконатися, завітавши на сторінку Відділу державної екологічної експертизи²⁷. Більш того, інформація відділу взагалі не оновлюється, починаючи з 2011 року, що зайвий раз свідчить про деградацію цього, чи не найважливішого інституту державної екологічної політики в Україні. Практика оприлюднення висновків державної експертизи поодинокими регіональними управліннями Мінприроди нині виглядає скоріше виключенням, аніж правилом.

У порівнянні з Мінприроди Державна служба статистики України виглядає дещо більш пунктуальною у справі оприлюднення екологічної інформації. Так, у 2012 році нею видано статистичний збірник «Довкілля України», що містить зведену інформацію за попередній рік та динаміку окремих показників антропогенного впливу на довкілля за два останні десятиліття²⁸.

²⁴ <http://www.menr.gov.ua/content/article/6010>

²⁵ http://epl.org.ua/fileadmin/user_upload/dodatky_do_anonsiv/analiz_normdoc_pravky_Lizy.docx

²⁶ <http://epl.org.ua/novini/anons/backPid/393/article/5331/>

²⁷ <http://menr.gov.ua/content/article/7550>

²⁸ <http://www.ukrstat.gov.ua/>

Тоді як Генпрокуратура, заклопотана виснажливим пошуком криміналу у діях лідерів опозиції, як і минулоріч, не спромоглася ані представити Парламентові («відповідно до статті 2 Закону України «Про прокуратуру») щорічну аналітичну інформацію про стан законності в державі за 2010, 2011 та 2012 роки, ані оприлюднити її на власному веб-порталі²⁹. Тому поодинокі повідомлення про злочини проти довкілля та порушення екологічних прав громадян доводиться шукати у анонсах новин прокуратури та ЗМІ.

Міністерство регіонального розвитку (Мінрегіон), котре впродовж кількох років ігнорувало вимогу ст. 9 закону «Про питну воду та питне водопостачання» і не розробляло та не оприлюднювало «Національну доповідь про якість питної води та стан питного водопостачання», нарешті відреагувало на критику. Остання відома нам «водна» доповідь була датована 2006 роком. Попри чутки про розробку доповіді за 2009 рік, відшукати хоча б згадку про неї на веб-порталі Мінрегіону довго не вдавалося. Лише 23 квітня 2012 року вона стала видимою сайті міністерства³⁰. Але справжнім святом для шукачів інформації про якість води, яку споживають українці, мало би стати 30 січня 2013-го — цього дня сайт міністерства просто таки заряснів щорічними доповідями про якість питної води — спливли відразу дві: за 2010 та 2011 роки!³¹. Щоправда, надто втішатися цим фактом не варто: за визнанням самого Мінрегіону, деякі обласні управління ЖКГ у процесі збору інформації взагалі на подали відомостей за 2010–2011 роки, деякі ж просто поміняли у звітних формах 2009 на 2010 та 2011 роки³². Частина ж відомостей, розміщених у доповідях, виявляється дезінформацією: так, у ній стверджується, що цілодобове централізоване водопостачання здійснюється у 100% міст Тернопільської, Харківської та Чернігівської областей, що абсолютно не відповідає істині.

Практично в усіх областях України не оприлюднюються, а часто взагалі відсутні регіональні програми охорони довкілля. Вкотре нагадуємо, їхня розробка та виконання є конституційним обов'язком обласних держадміністрацій (стаття 119 Конституції), який практично ніколи ними не виконувався. На практиці цей тягар досі несли територіальні управління Мінприроди, котрі нині перебувають у стані ліквідації. Якщо, приміром, Ви звернетесь до розділу «обласні програми охорони НПС» на веб-порталі Державного управління у Тернопільській області³³, то наштотуєтеся на повідомлення «Вам не дозволено переглядати цей ресурс. Ви повинні зайти в систему як користувач». Зайти у систему Вам буде дуже непросто. Чи не тому, що термін дії попередньої обласної програми охорони довкілля минув ще у 2011 році, а нову ніхто й не починав розробляти? Аналогічна ситуація у більшості областей України...

²⁹ <http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html>

³⁰ http://minregion.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=itemlist&task=category&id=375%3Avodopostachannya&Itemid=167&lang=uk&limitstart=20

³¹ http://minregion.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=itemlist&task=category&id=375%3Avodopostachannya&Itemid=167&lang=uk

³² Національна доповідь про якість питної води та стан питного водопостачання у 2011 році http://minregion.gov.ua/images/Pidrozdzily/MEDVED/_2011_.pdf

³³ http://ecoternopil.gov.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=9&Itemid=39

3. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА УЧАСТІ В ПРИЙНЯТТІ РІШЕНЬ З ПИТАНЬ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ДОВКІЛЛЯ

3.1. Доповідь неурядових організацій «Громадська оцінка національної екологічної політики» за 2011 рік

Ймовірно, найбільш масштабним проявом співпраці неурядових організацій у напрямку реалізації права участі в прийнятті рішень з питань довкілля стало цього року написання «Щорічної доповіді НУО «Громадська оцінка національної екологічної політики». Щорічне розроблення такої доповіді передбачено «Національним планом дій з охорони навколишнього природного середовища України на період 2011–2015 року» (НПД)³⁴. Раніше аналогічного формату документ було створено групою НУО у 2003 році³⁵. Нинішня Доповідь розроблялася у рамках проекту, підтриманого Євросоюзом³⁶. Впродовж грудня 2012 року відбулися 5 регіональних обговорень проекту Доповіді, до яких долучились 220 учасників з 200 організацій.

У доповіді висвітлено думку громадськості щодо стану і тенденцій формування екологічної політики в Україні. Авторський колектив на основі власних та досліджених матеріалів аналізує державну екополітику у 8-ми частинах доповіді, розміщеної на 339 сторінках тексту.

Як зазначено у самій Доповіді, її призначено для використання у повсякденній роботі «представниками Уряду, Адміністрації Президента, депутатами всіх рівнів, фахівцями з питань екополітики, членами неурядових організацій, представниками ЗМІ». Водночас варто зазначити, що НПД не передбачає жодних конкретних процедур розгляду та врахування органами влади пропозицій, сформульованих у Громадській оцінці національної екополітики.

25 грудня Робоча група з підготовки Доповіді-2011 представила результати своєї роботи у приміщенні Мінприроди. На жаль, на церемонію представлення Доповіді перші особи міністерства не з'явилися. Невдовзі Доповідь з'явилася на веб-порталі Мінприроди у розділі «Зв'язки з громадськістю» — «Орхуський центр»³⁷. Жодної реакції на її появу зі сторони Уряду, Адміністрації Президента, Верховної Ради України поки що не помічено. Не отримала вона належного відображення й у національних ЗМІ. Ситуація із розробкою цього документу та станом «реагування» на нього влади наочно демонструє готовність владного істеблшменту до діалогу з організаціями громадянського суспільства. Водночас достатньо очевидним є те, що ситуація ця повинна стимулювати НУО до пошуку нових, більш ефективних форм самоорганізації, аби, зрештою, не допустити остаточного занепаду екологічної політики.

³⁴ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/577-2011-%D1%80/page3>

³⁵ <http://www.ecoleague.net/34903999-195.html>

³⁶ Проект «Додаткова підтримка Міністерства екології та природних ресурсів України у впровадженні секторальної бюджетної підтримки».

³⁷ <http://menr.gov.ua/content/category/265>; <http://www.menr.gov.ua/media/files/PublicAssessmentReport2011UKR.pdf>

Тим часом станом на початок 2013 року створено робочу групу з підготовки «Громадської оцінки національної екологічної політики у 2012 році» у новому складі авторів.

3.2. Громадянські протести проти планів видобутку нетрадиційних газів

Впродовж 2011–2012 років в Україні точаться дискусії стосовно критеріїв прийнятності реалізації великомасштабних проектів розробки сланцевого газу та нетрадиційних газів з використанням технології гідророзриву гірських порід (фрекінгу). Як відомо, видобуток нетрадиційних газів цим методом може призвести до значного негативного впливу на довкілля. Так, буріння і експлуатація свердловин для видобутку сланцевого газу Олеського і нетрадиційного газу Юзівського родовища можуть спричинити цілу низку екологічних проблем, з якими Україна раніше не стикалася.

Низка європейських країн вже ввела мораторій на використання фрекінгу при видобуванні нетрадиційних газів. У вересні цього року Конгрес Міжнародного союзу охорони природи (МСОП) прийняв резолюцію №118, в якій закликав держави призупинити видачу ліцензій на видобуток газу методом гідророзриву, а також заборонити його застосування поблизу родовищ питної води, у сейсмонебезпечних районах, у районах з дефіцитом води, поблизу сейсмічних розломів і на природоохоронних територіях.

Громадські природоохоронні організації стурбовані непрозорістю у розробленні проектів видобування сланцевого газу та відвертим їх лобіюванням окремими посадовцями, у тому числі міністром Е. Ставицьким.

Наприкінці року група авторитетних громадських природоохоронних організацій національного та міжнародного рівня звернулися з відкритим листом до Європарламенту, в якому висловили своє занепокоєння екологічними загрозами з оглядку на можливий початок великомасштабного видобутку в Україні сланцевого газу. Автори звернення пропонують Європарламентові не підтримувати потенційно небезпечні для довкілля та здоров'я проекти³⁸. Звернення підписали лідери Бюро екологічних розслідувань, ВЕГО «Мама-86», Всеукраїнської екологічної ліги, ЕГ «Печеніги», МБО «Екологія — Право — Людина», Національного екоцентру України.

3.3. Громадянські акції протесту у Маріуполі

Найбільш масовими впродовж 2012 року були протестні екологічні акції у м. Маріуполі. Викликані вони безпрецедентно високими обсягами викидів забруднюючих речовин металургійними підприємствами міста, зокрема: металургійним «Комбінатом імені Ілліча», «Азовсталлю», «Азовелектросталлю». Лише після низки радикальних вуличних акцій, як наприклад, короткочасне перекриття руху автотранспорту у центральній частині міста під час мітингу 13 жовтня, протестувальникам вдалося привернути увагу влади та власників підприємств до багаторічної невирішеності екологічних проблем та розпочати переговорний процес³⁹.

³⁸ <http://epi.org.ua/novini/anons/backPid/1/article/5256/>

³⁹ <http://kislroda.net.ua/news/view/13>; <http://kislroda.net.ua/news/view/19>

Найчисельніший, п'ятитисячний мітинг, що відбувся 4 листопада під гаслом «Стоп смог!», завершився ухваленням резолюції, адресованої Президентові, Урядові, Міністрам екології, охорони здоров'я, Омбудсману, власникові компанії «СКМ» та «Метінвест» Рінату Ахметову та іншим адресатам. Учасники мітингу вимагали проведення модернізації технологічних процесів на металургійних гігантах, встановлення ефективного контролю за викидами та вмістом токсичних сполук у міському повітрі, надання Маріуполю статусу зони екологічного лиха, проведення оздоровлення дітей міста за рахунок власників підприємств-забруднювачів і т. ін.⁴⁰

3.4. Громадянські протести проти реалізації програм будівництва ГЕС у Карпатському регіоні

Останнім часом регіональні органи влади затвердили безпрецедентні за масштабами плани побудови у Карпатах малих ГЕС. Так, 330 ГЕС має з'явитися на Закарпатті, від 50 до 150 — на Івано-Франківщині та Буковині, близько 20 — на Львівщині. На деяких річках, зокрема, Черемоші планується збудувати понад 30 ГЕС. Спорудження такої кількості ГЕС, на думку науковців, є надзвичайно великою загрозою для біологічного та ландшафтного різноманіття Карпат. Науково не обґрунтовані проекти можуть призвести до незворотного руйнування річкових та гірських екосистем, формуванню низки загроз екологічній безпеці гірських поселень. Вони є нічим іншим, як рецидивами радянської практики підкорення природи. Схоже на те, що ані екологічні катастрофи, ані міжнародні скандали нічому не навчили новітніх більшовиків. Нині заради відмивання прибутків через «зелений тариф» на електроенергію вони готові до знищення природного спадку Карпат.

14 березня — у «Міжнародний День боротьби проти гребель — за річки, за воду і життя» стартувала Всеукраїнська громадська кампанія «Збережемо Карпати від забудови малими ГЕС», що об'єднала представників громадських організацій, туристичних клубів, науковців та журналістів.⁴¹ Впродовж року у рамках кампанії було проведено кілька робочих зустрічей (у тому числі у Верховній Раді України), надсилання інформаційних запитів та звернень, подання судових позовів.

4. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПРАВОСУДДЯ З ПИТАНЬ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ДОВКІЛЛЯ

Як і у попередні роки, поодинокі прецеденти успішного захисту екологічних прав в суді створювалися здебільшого громадськими організаціями.

Впродовж року низку судових перемог здобула МБО «Екологія-Право-Людина» (ЕПЛ). За її позовом Одеський апеляційний адміністративний суд 6 листопада 2012 року прийняв рішення у справі про вилучення заповідних земель для потреб НАЕК «Енергоатому»⁴². Суд визнав незаконним рішення Миколаївської обласної ради 2006 року про

⁴⁰ <http://kislroda.net.ua/news/view/31>

⁴¹ www.pryroda.in.ua/miniges

⁴² <http://epl.org.ua/novini/anons/browse/1/backPid/393/article/5280/>

вилучення 27,72 га земель ландшафтного парку «Гранітно-степове Побужжя». Суди поставили під сумнів можливість постійного користування землями парку НАЕК «Енергоатом» та повернули їхнє попереднє цільове призначення — природоохоронні землі. Суди прийшли до кількох важливих висновків: надання в користування особливо цінних земель, до яких і відносяться землі природно-заповідного фонду, проводиться за погодження із Верховною Радою. У таких справах, враховуючи загальнонаціональне суспільне значення заповідного фонду, спірні відносини є публічно-правовими, відтак, необмежене коло осіб має право на звернення до суду щодо оскарження спірних рішень суб'єктів владних повноважень щодо цих об'єктів.

30 серпня 2012 року Львівський господарський суд повністю задовольнив позовні вимоги ЕПЛ до підприємства-забруднювача в спорі про витребування екологічної інформації. Суд визнав за суб'єктами господарювання обов'язок з надання екологічної інформації за запитом і, відповідно, зобов'язав відповідача надати ЕПЛ копії документів, що були предметом спору — матеріалів, у яких обґрунтовуються обсяги викидів та звіту по інвентаризації викидів. Таке рішення суду є доволі знаковим, адже громадська організація нарешті отримала доступ до проектних документів, які зберігаються на підприємствах⁴³.

У 2012 році ЕПЛ оскаржила законність багатократно критикованого за невідповідність стандартам Оргуської конвенції Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень з питань довкілля, затвердженого Урядом у переддень останньої Наради Сторін конвенції.⁴⁴ Організація виграла адміністративний процес у суді першої інстанції та готується до його продовження у апеляційній інстанції.

Київський еколого-культурний Центр (КЕКЦ) і «Екоправо-Київ» впродовж року спільно подали 5 судових позовів, з них 2 завершилися блискучими перемогами природоохоронців, за двома позовами судовий розгляд триває.

Так, 9 жовтня Вищий адміністративний суд України (ВАСУ) став на захист заповідника «Розточчя» у справі КЕКЦ та «Екоправа» проти Міносвіти, скасувавши міністерський наказ про «реорганізацію» заповідника, яким його було позбавлено прав юридичної особи⁴⁵. Цікаво, що ані Президент, ані Мінприроди, ані НАНУ, ані Генпрокуратура, ані академічна еліта Національного лісотехнічного університету України — до яких адресувалися численні листи захисників заповідника — не стали на захист «Розточчя» від сваволі міністра Д. Табачника. Лише завдяки наполегливим зусиллям громадських організацій законність відновлена та заповідник врятовано.

Днем пізніше той самий ВАСУ поставив крапку у дворічній справі КЕКЦ та «Екоправо-Київ» проти Мінприроди, прийнявши ухвалу за касаційною скаргою міністерства на постанову Окружного адмінсуду Києва та ухвалу апеляційного суду, котрими вже

⁴³ <http://epl.org.ua/novini/anons/backPid/393/article/5362/>

⁴⁴ Постанова Кабінету Міністрів України від 29 червня 2011 р. № 771 «Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля»

⁴⁵ Ухвала ВАСУ від 09.10.12 року у справі № К/9991/15496/11 за касаційною скаргою Міністерства освіти та науки України на Постанову Окружного адміністративного суду м. Києва від 13.01.2011 р. та Ухвалу Київського апеляційного адміністративного суду від 10.03.2011 р.

двічі визнавався протизаконним його наказ № 289 від 09.06.2008 року, що затверджував черговий перелік конфіденційної інформації у системі Мінприроди.⁴⁶ Переможну справу супроводжувала адвокат «Екоправо-Київ» Г. Левіна.

Генпрокуратура повідомляла про власні перемоги у судах, зокрема, за фактами протиправного вилучення земель природно-заповідного фонду. Так, за позовом заступника Генпрокурора України Львівський апеляційний господарський суд скасував низку рішень Татарівської сільради Івано-Франківської області, прийнятих упродовж 2001–2011 років, про передачу господарському товариству в довгострокову оренду 25 га заповідних земель Карпатського національного природного парку (НПП), а також визнав недійсним договір оренди землі⁴⁷.

Неабиякого успіху домоглася Генпрокуратура й у багаторічній судовій тяганині за фактом протиправного вилучення під забудову земель заказника «Острів Жуків» у Кончі-Заспі. За повідомленням ГПУ, нещодавно розміщеним на її веб-порталі⁴⁸, Вищий адміністративний суд України (ВАСУ) нарешті задовольнив касаційну скаргу прокуратури та скасував вердикт суду попередньої інстанції. Той залишав у силі одіозне рішення Київради, котрим «житловому кооперативу», членами якого виступили 4 персони, ще в 2007 році було безоплатно передано у власність для будівництва житла 44 гектари заповідних земель на Жуковому острові, а також майже 60 га передано у довгострокову оренду. Чи справдиться переможна реляція ГПУ про те, що у заказника «Острів Жуків» таки ліквідують сумнозвісний «кооператив»? — час покаже...

Тут не можна не зазначити, що найдієвішим стимулом для Генпрокуратури у справах на захист Жукового острова впродовж кількох років була наполеглива активність у цьому питанні Національного екологічного центру України (НЕЦУ), та в першу чергу безкомпромисного лідера молодіжного відділення НЕЦУ Олексія Василюка⁴⁹.

Врешті решт у грудні 2012 року прокуратура виграла ще два судових процеси у контексті захисту охоронних земель Кончі-Заспи від протиправної приватизації. Спочатку Вищий господарський суд задовольнив касаційну скаргу прокуратури Київської області та визнав недійсними державні акти комерційного підприємства на право власності 260 гектарів земель водного фонду в Обухівському районі Київської області⁵⁰. А невдовзі Апеляційний суд Київської області залишив без змін рішення Обухівського райсуду за позовом ГПУ та визнав незаконними розпорядження Обухівської РДА про безоплатну приватизацію 75 га охоронних земель водного фонду в межах Козинської сільради вартістю 122 мільйони — «для ведення особистого селянського господарства». Будемо сподіватися, що спраглі до селянської праці громадяни змиряться з цим рішенням суду, на зміну їм не прийдуть інші охочі започаткува-

⁴⁶ Ухвала ВАСУ від 10.10.12 року у справі № 38197/10 за касаційною скаргою Мінприроди на Постанову Окружного адміністративного суду м. Києва від 06.08.2010 року та ухвалу Київського апеляційного адміністративного суду від 04.11.2010 року

⁴⁷ http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&t=rec&id=115109&fp=60

⁴⁸ http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&t=rec&id=115418&fp=40

⁴⁹ <http://necu.org.ua/vs-skasovue-rishennya-zhukiv/>; <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/2814AB6FDA6355BCC22575BD003EC12D?opendocument>; <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1259398848>; <http://narod.ru/disk/15422565000/%D0%A0%D1%96%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D1%81%D1%83%D0%B4%D1%83.doc.html>

⁵⁰ http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&t=rec&id=114195&fp=110

ти у Кончі-Заспі «особисте селянське господарство» — тож, зрештою, ті ласі шматки дніпровських заплав буде повернуто державі⁵¹.

Але суди у багатьох випадках приймали рішення не в інтересах екологічних прав громадян. Так 9 жовтня 2012 року ВАСУ, скориставшись бездіяльністю у цьому питанні Київської МДА, скасував постанову Київського апеляційного суду від 21.06.12 р., якою призупинялися незаконні дії з привласнення 4 тис. га приміських лісів Києва (т. зв. «Біличанського лісу» у складі Святошинського лісопаркового господарства) владою смт. Коцюбинське. Цим рішенням ВАСУ відібрав у киян безцінні рекреаційні території — з перспективою подальшої їх приватизації та забудови⁵².

Дедалі частіше законодавчі гарантії вільного доступу до інформації, що міститься у висновках державних екологічних експертиз та у розділах з оцінки впливу на навколишнє природне середовище інвестиційних проектів, ігноруються й самими судами. Далеко не завжди громадяни можуть захистити в суді своє право на екологічну інформацію. Так, у січні 2012 року Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ відмовив у відкритті касаційного провадження у справі за позовом ЕГО «Зелений Світ», що стосувалася порушення права вільного доступу до екологічної інформації⁵³. У цьому випадку суди трьох інстанцій проігнорували законодавчі норми⁵⁴, згідно з якими до розпорядників інформації, зобов'язаних надавати за запитами інформацію, прирівнюються суб'єкти господарювання, які володіють інформацією про стан довкілля.

5. ВИПАДКИ ПЕРЕСЛІДУВАНЬ ЗА ПРИРОДООХОРОННУ ДІЯЛЬНІСТЬ

5.1. Вбивство еколога Володимира Гончаренка

1 серпня 2012 року був жорстоко побитий, а потім помер у лікарні від отриманих травм Володимир Гончаренко — еколог, керівник громадського руху «За право громадян на екологічну безпеку», видавець газети «Екобезпека».

Рідні, друзі та колеги В. Гончаренка пов'язують цей злочин з його активною громадською діяльністю, яка була спрямована на захист довкілля, екологічних прав, викриття корупції та протидію безвідповідальності місцевих чиновників у вирішенні питань охорони довкілля. 27 липня В. Гончаренко на своїй останній прес-конференції розповів про обурення із 180 тоннами хімічно забрудненого металобрухту у Кривому Розі.

10 серпня 142 представника громадських організацій направили колективне звернення Президентові України та керівникам правоохоронних органів — з вимогою взяти під контроль хід розслідування цього зухвалого злочину. Крім того, кілька правозахисних та правоохоронних організацій звернулись до Бюро Організації Конвенції

⁵¹ http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=114265&fp=110

⁵² <http://kiev.pravda.com.ua/publications/4a7189bcf38fa/>

⁵³ Розділ «Оцінка впливу на навколишнє природне середовище» робочого проекту «Розробка Пилипчанського родовища гіпсів Борщівського району Тернопільської області».

⁵⁴ Ст. 25, 25-1 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», пункти 2–3 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

зі скаргою на бездіяльність Мінприроди у розслідуванні фактів, оприлюднення яких, на їх думку, й стали причиною загибелі громадського активіста.⁵⁵ Станом на кінець 2012 року слідство у справі про вбивство В. Гончаренка не завершено.

5.2. Судове переслідування за природоохоронну та журналістську діяльність

6 вересня 2012 року Дзержинський суд м. Харкова відкрив провадження у справі про захист честі, гідності, ділової репутації та відшкодування моральної шкоди в сумі 158 тисяч гривень проти журналіста Олега Перегона та громадської організації «Зелений Фронт»⁵⁶. Позивач у справі вбачав зазіхання на власну гідність у публікації на сайті «Зеленого Фронту» стосовно обмеження прав на загальне користування лісовими ресурсами мешканців сіл Жовтневе та Борщова Харківського району⁵⁷. Цей позов відкрив чергову судову справу проти лідерів природоохоронної організації та активістів згаданих сіл, котрі виступають за відновлення власних екологічних прав та проти рубок у лісі, що перебуває у приватній власності позивача. Попередня справа за позовом про захист честі, гідності, ділової репутації та відшкодування моральної шкоди проти громадянки Вікторії Страшко завершилася мировою угодою⁵⁸.

Як повідомила ВГО «Громада Рибалок України» (ГРУ), у квітні 2012 року Державне агентство рибного господарства України звернулося до Оболонського райсуду Києва з позовом про захист своєї ділової репутації до президента цієї громадської організації Андрія Неліпи⁵⁹. Причиною звернення до суду лідер ГРУ вважає критичну позицію стосовно діяльності Агентства, багатократно висловлену ним у зверненнях до органів влади, публікаціях у ЗМІ і т. ін. А. Неліпою було виграно суд першої інстанції. А 25 жовтня Апеляційний суд м. Києва, розглянувши апеляційну скаргу Держрибагентства, прийшов до висновку, що суд першої інстанції вирішив справу на користь ГРУ обґрунтовано, законно і у відповідності до правових норм. Доводи апеляційної скарги це рішення не спростовують та підстави для його скасування відсутні.

5.3. Тиск на позицію Громадської ради при Мінприроди

З моменту заснування Мінприроди намагалося розвивати діалог з громадськістю. Громадська рада (ГР) при Мінприроди була створена в 1995 році і стала одним з перших в Україні такого роду інституцій. До неї входили всеукраїнські та міжнародні організації, зареєстровані Мінюстом, статутна діяльність яких пов'язана з охороною довкілля.

⁵⁵ <http://www.aarhusclearinghouse.org/news/1000433/?year=0>; <http://k-z.com.ua/proisshestiya/22732-nazvano-peredbachuvani-prichini-zhorstokoji-smerti-ekologa-volodimira-goncharenka>; <http://pryroda.in.ua/blog/v-dni-propetrovsku-vbyto-ekoloha-volodymyra-honcharenka/>; <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24668606.html>; <http://www.helsinki.org.ua/ru/index.php?print=1344855597>

⁵⁶ <http://www.zfront.org/slovo-v-zaschitu-cheloveka-s-uschemlennym-dostoinstvom/>

⁵⁷ <http://www.zfront.org/nash-otvet-sherloku-holmsu/>

⁵⁸ <http://www.hr-lawyers.org/en/index.php?id=1265035383>

⁵⁹ <http://www.ribaki.org.ua/forum/printthread.php?t=1926>

У нинішньому складі ГР була створена влітку 2011 р. У відповідності з Постановою Кабміну № 966 від 03.11.2011 р. Рада загалом успішно співпрацювала з Мінприроди. З протоколами засідань можна ознайомитись на сайті Мінприроди⁶⁰.

Конфлікт між керівництвом Мінприроди та ГР окреслився довкола питання про звільнення з посади директора Карпатського біосферного заповідника (КБЗ) Ф. Гамора. Подання на звільнення було ініційоване Рахівською районною та Закарпатською обласною адміністрацією. Основною причиною, вочевидь, було послідовне намагання директора виконати указ Президента про розширення території КБЗ. Схоже, що розширення заповідника не на руку колам, які займаються експлуатацією лісів на Закарпатті.

Більшість членів ГР впродовж року вельми критично оцінювала позицію міністра Е. Ставицького стосовно припустимості розробки родовищ сланцевого газу методом гідророзриву⁶¹. ГР, зокрема, наполягала на оприлюдненні Оцінки впливу на навколишнє середовище (ОВНС) проектів, розроблення якої було профінансовано Урядом США, і яка до цього часу приховується від громадськості як українськими, так і американськими урядовими структурами.

21 серпня 2012 року на зустрічі міністра з громадськими організаціями почав розігруватись сценарій рейдерського захоплення ГР. Зрештою міністр у волонтеристський спосіб позбувся незручної ГР, скасувавши наказ свого попередника про затвердження її складу, та згодом прийнявши наказ про створення ГР у новому, більш лояльному до його кроків складі⁶².

6. ПРАВО ЗАГАЛЬНОГО ТА СПЕЦІАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

Стаття 13 Конституції закріплює за українським народом право власності на землю, надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси та стверджує, що кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону. Закон «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 3) гарантує безоплатність загального та платність спеціального використання природних ресурсів для господарської діяльності. У наступній статті цього закону йдеться про те, що повновладдя народу України в галузі охорони довкілля та використання природних ресурсів реалізується на основі Конституції, як безпосередньо — через референдум, так і через органи державної влади. Прецедентів проведення всеукраїнського референдуму з питань власності та користування природними ресурсами за роки незалежності України не було створено. Натомість з боку органів державної влади у багатьох випадках простежувалася практика відсторонення громадян від процесу прийняття екологічно значимих рішень. Можна відзначити окремі прояви такої практики і у 2012 році. Приміром, повідомлення про розроблення та громадське обговорення проекту закону «Про внесення змін до Водного та Земельного кодексів

⁶⁰ <http://www.menr.gov.ua/content/category/273>

⁶¹ Виступ в Оргуському центрі при Мінприроди України Голови Всеукраїнської екологічної ліги Т. Тимочко — <http://www.youtube.com/watch?v=wzT16UHsM5M&feature=plcp>

⁶² Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України № 569 від 29.10.2012

України» (щодо оренди водних об'єктів) було розміщено на сайті міністерства 9 квітня 2012 року, для подання пропозицій відведено усього 7 днів, тоді як за урядовою постановою передбачено мінімальний 30-денний термін.⁶³ Загалом позитивно оцінюючи цей законопроект, варто звернути увагу на те, що окремі його новації видаються доволі контраверсійними та мають принциповий характер. Так, наприклад, ним до Водного кодексу України вперше вводиться поняття приватної власності на водні об'єкти.

7. ПРАВО КОМПЕНСАЦІЇ ЗА ШКОДУ, ЗАПОДІЯНУ ЗДОРОВ'Ю ВНАСЛІДОК ЕКОЛОГІЧНОГО ЛИХА

В силу багатьох невизначеностей законодавчого характеру, недоліків існуючої правозастосовної та адміністративної практики у більшості випадків надто складно встановити причинно-наслідкові зв'язки між погіршенням стану довкілля, стихійним лихом та їхнім впливом на стан громадського здоров'я.

Відтак справді унікальним випадком у цьому сенсі є визнання Україною величезної кількості постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, встановлення конституційних гарантій, законодавчо визначеного⁶⁴ порядку та обсягів компенсації за шкоду, завдану їхньому здоров'ю. Однак парадокси правозастосування нашими можновладцями й у цьому випадку призводять до того, що відповідні законодавчі гарантії щороку «призупиняються» при прийнятті Держбюджету, а розміри встановленої Урядом «компенсації» виявляються у кількасот разів меншими від обсягів, про які йдеться у законі. Намагання постраждалих захистити своє право в суді наражається на масштабне невиконання судових рішень та чергові спроби змінити законодавство всупереч інтересам громадян.

Так Закон «Про Державний бюджет України на 2012 рік» вкотре призупинив дію низки статей «чорнобильського» закону та передав повноваження встановлювати розміри відповідних виплат Кабмінові на його розсуд, чим черговий раз порушив право на компенсацію за екологічну шкоду у законодавчо визначеному обсязі. Із результатами голосування при прийнятті держбюджету-2012 можна ознайомитися на сайті ВРУ.⁶⁵

8. ОЦІНКА СТАНУ ДОТРИМАННЯ МІЖНАРОДНИХ ПРИРОДОХОРОННИХ КОНВЕНЦІЙ

8.1. Конвенція ЄЕК ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська)

У попередніх доповідях зазначалося, що трьома попередніми нарадами Сторін Оргуської конвенції у Алмати (2005), Ризі (2008) та Кишиневі (2011) Україна визнавалася країною, що систематично не дотримується її положень: адже не розроблено стратегії впровадження конвенції, законодавство та судова практика не приведені

⁶³ <http://www.menr.gov.ua/content/article/10526>

⁶⁴ Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи».

⁶⁵ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radac_gs09/g_frack_list_n?ident=24371&krit=66

у відповідність з її положеннями, не передбачено чітких процедур участі громадськості в прийнятті рішень та практичних механізмів застосування конвенції⁶⁶.

До даного часу ані Кабінет міністрів, ані Мінприроди не повідомили українську громадськість про виконання рекомендацій Нарад Сторін. Більше того, Уряд впродовж восьми років приховує від громадськості сам факт невістих рішень щодо України трьох нарад сторін Організації конвенції. Їх жодного разу не було оприлюднено у офіційних ЗМІ українською мовою.

Попередній «План дій щодо виконання рішення Сторін Орхуської конвенції III/6f», затверджений розпорядженням Уряду від 27 грудня 2008 р. № 1628-р.⁶⁷ заходи якого планувалося реалізувати ще у 2009 році, так і не був виконаний. Реалізацію більшості цілей наступного «Національного плану дій (НПД) з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки», затвердженого розпорядженням від 25 травня 2011 р. № 577-р.⁶⁸ навіть не розпочато.

Попри розроблення двох законопроектів «Про оцінку впливу на навколишнє середовище» та очікуване внесення їх на розгляд Верховної Ради у липні 2012 року, досі жодного з них не прийнято. На офіційних веб-порталах Мінприроди, Кабінету міністрів та Верховної Ради України у даний час відсутня інформація про розроблення та проходження процедур погодження обох згаданих законопроектів.

Відтак, 29 червня 2012 р. Комітетом з дотримання Організації конвенції було зроблено висновок, що Україна не виконала повністю попередніх рекомендацій Сторін Конвенції і тому санкцію у вигляді попередження не може бути знято. Комітет у черговий раз запропонував Україні до 30 листопада 2012 року надати інформацію про виконання рекомендацій Нарад Сторін, зокрема, у законодавчому процесі⁶⁹.

У «Національній доповіді щодо стану дотримання прав і свобод людини в Україні», укладеній в рамках Універсального періодичного огляду 2012 р. (УПО), Уряд визнає «недостатній прогрес у приведенні законодавства України до вимог Конвенції ЕСПО та Організації конвенції», однак наведений у ній аналіз причин та шляхів виходу з такого стану виглядають непереконаливо⁷⁰.

Тут варто відзначити, що до Звіту зацікавлених сторін у контексті проходження Україною УПО у 2012 році вперше включено розділ про дотримання Україною екологічних прав, укладений громадськими природоохоронними організаціями.⁷¹ У цьому звіті сформульовано наступні пропозиції: виконати рекомендації нарад Сторін Організації конвенції: розробити Стратегію її впровадження, передбачивши чітку процедуру

⁶⁶ Решение 2/5b «Соблюдение Украиной своих обязательств по Орхусской конвенции», второе Совещание Сторон, Алматы, 27.05.05 г. — <http://www.unece.org/env/documents/2005/pp/ece/ece.mp.pp.2005.2.add.8.r.pdf> Решение III/6f 11–13 июня 2008 года «Соблюдение Украиной своих обязательств по Конвенции» — http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mor3/ODS/ece_mp_pp_2008_2_add_14_r_Ukraine.pdf; Решение IV/9h о соблюдении Украиной своих обязательств по Конвенции — <http://www.unece.org/env/pp/mor4/mor4.doc.html>

⁶⁷ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1628-2008-%D1%80>

⁶⁸ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/577-2011-%D1%80>

⁶⁹ П. 52–55 Протоколу 37-го засідання Комітету з дотримання Організації конвенції <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC37/ECE.MP.PP.C.1.2012.5.aec.pdf>

⁷⁰ http://www.minjust.gov.ua/upr/upr_project_dopovid.html

⁷¹ http://epl.org.ua/fileadmin/user_upload/dodatky_do_novyn/UPR_Ukraine_EPL-2012.pdf; <http://greenworld.in.ua/news/1337442130>

участі громадськості в прийнятті рішень та практичні механізми застосування конвенції. Привести законодавство у відповідність з положеннями Оргуської конвенції. Розробити законопроекти про внесення змін до Земельного, Лісового та Водного кодексів, Кодексу про надра, спрямовані на приведення їх у відповідність до міжнародних природоохоронних конвенцій, а також — ратифікувати Протокол про РВПЗ та поправку по ГМО до Оргуської конвенції.

Не можна обійти увагою й той факт, що при проходженні Універсального Періодичного Огляду в Раді з прав людини ООН Україні було винесено пропозицію (від Румунії) — *зробити все можливе, щоб привести національне законодавство у відповідність з Конвенцією ЕСПО та Оргуською конвенцією в цілях забезпечення загального користування правом на безпечне для життя і здоров'я навколишнє середовище*⁷². Відтак при наступному звітуванні Україна повинна буде надати Раді з прав людини ООН конкретну інформацію стосовно цього питання.

8.2. Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті (Конвенція ЕСПО)

Уже впродовж 13 років накопичується вантаж не виконаних Україною зобов'язань за Конвенцією ЕСПО. Двома Нарадами Сторін Конвенції поспіль Україна визнавалася країною-порушницею Конвенції у зв'язку із недотриманням її положень при проектуванні та будівництві глибоководного судноплавного каналу (ГСК) «Дунай-Чорне» море через гирло «Бистре» (за скаргою Румунії)⁷³.

У жодному офіційному державному ЗМІ ці рішення не оприлюднювалися українською мовою. Наразі невідомо, чи розглядалося Мінприроди, Кабінетом міністрів України, Міжвідомчою координаційною радою з питань реалізації в Україні Конвенції ЕСПО рішення П'ятої Наради сторін щодо України та які ж рішення з даного приводу прийнято органами державної влади. На офіційному веб-порталі Кабінету міністрів України жодної інформації про це не з'являлося.

Невідомо також, хто у даний час є головою Міжвідомчої координаційної ради з питань реалізації в Україні Конвенції ЕСПО, коли востаннє відбулося її засідання, які пропозиції внесені Мінприроди (як національним координатором з питань Конвенції ЕСПО) до Міжвідомчої координаційної ради. Немає належної інформації щодо виконання Стратегії України із реалізації Конвенції ЕСПО, яка повинна була розроблена у 2009 році у відповідності з пропозицією п. 12 Рішення Наради сторін (MOP Decision IV/2).⁷⁴ «Стратегію по впровадженню Конвенції ЕСПО в Україні», розроблену групою експертів ще у 2010 році в рамках проекту Європейської комісії з надання Україні допомоги у впровадженні Конвенції ЕСПО та Оргуської конвенції, так і не

⁷² Рада з прав людини ООН, Робоча група з Універсального періодичного огляду, 14-а сесія, Женева, 22 жовтня–5 листопада 2012 — http://www.minjust.gov.ua/upr/urp_secondcycle.html

⁷³ Рішення IV/2 — <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2008/eia/ece.mp.eia.2008.4.r.pdf>
Рішення V/4 — <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2011/eia/decision.V.4.r.pdf>

⁷⁴ <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2008/eia/ece.mp.eia.2008.4.r.pdf>

було затверджено актом Уряду⁷⁵. У даний час жодна з пропозицій проекту Стратегії не виконана.

Відповідь Кабінету міністрів України від 11 жовтня 2012 р. № 17-12/998 на інформаційний запит ЕГО «Зелений Світ» за № 04–09 від 25 вересня 2012 р., адресований Прем'єр-міністру України Азарову М. Я., не містить інформації по суті заданих питань.

Україна досі не ратифікувала Протокол про стратегічну екологічну оцінку (СЕО) до Конвенції ЕСПО⁷⁶. Хоча планом заходів щодо виконання у 2012 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС було передбачено прийняття відповідного закону⁷⁷, його проект не був погоджений Урядом та не подався до Парламенту.

23 жовтня Мінприроди винесло на обговорення проект закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із ратифікацією Протоколу про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті».⁷⁸ За попередньою оцінкою, законопроект носить формальний характер та неспроможний підняти інститут екологічної експертизи у стратегічному аспекті до європейських стандартів. Варто також звернути увагу на те, що законопроектом не окреслено питання про завчасне інформування громадськості та можливість надання зауважень при проведенні СЕО планованої діяльності, що може мати негативний вплив на довкілля.

9. ЗАКОНОДАВЧІ АКТИ, ПРИЙНЯТІ ВПРОДОВЖ 2012 РОКУ, ЩО ЗАГРОЖУЮТЬ ПОРУШЕННЯМИ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ

9.1. Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні)» — реєстр. № законопроекту 10218

Законопроект зареєстрований народним депутатом Ю. Мірошніченком 28.08.2012 р. Прийнятий Верховною Радою України (ВРУ) 16.10.2012 р. З процедурними порушеннями Регламенту ВРУ, всупереч критичній позиції Комітету з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, при ігноруванні колективних звернень громадських організацій, зауважень Головного юридичного управління та Головного науково-експертного управління ВРУ до цього законопроекту, які пропонували відхилити його. Закон у багатьох своїх положеннях не уз-

⁷⁵ Звітні матеріали проекту «Допомога Україні у впровадженні Конвенції ЕСПО та Орхуської конвенції» <http://menr.gov.ua/content/article/9447>

⁷⁶ http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_b99

⁷⁷ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-2012-%D1%80> / Розпорядження кабінету міністрів України від 28 березня 2012 р. № 156-р «Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2012 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу».

⁷⁸ <http://menr.gov.ua/content/article/11495>

годжується з Конституцією та законами України, а також не враховує правових позицій Конституційного Суду України.

Його вступ у законну силу загрожує руйнуванням у масштабах усієї країни системи реалізації екологічної політики, цілковито унеможлиблює реалізацію основних її засад, конституційних гарантій щодо забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги, законів України та її міжнародних угод у сфері охорони навколишнього природного середовища та дотримання екологічних прав громадян.

Адже законом ліквіднуються територіальні органи Мінприроди України, до повноважень яких віднесено здійснення комплексного управління у галузі охорони довкілля та координація дій всіх органів влади щодо реалізації екологічної політики. Натомість пропонується передача значної кількості повноважень держави у цій сфері до місцевих державних адміністрацій. Ці повноваження не можуть бути належним чином реалізовані за відсутності системи територіальних органів Мінприроди. Запровадження цієї новації призведе до масових ускладнень при реалізації фізичними і юридичними особами їх прав на підприємницьку діяльність, природні ресурси тощо, відтак, до неминучого порушення приписів статей 1, 3, 5 Конституції України. Наприклад, в обласній державній адміністрації у відповідному регіоні будуть сконцентровані усі повноваження ліквідованих територіальних органів Мінприроди, а тому робота такої адміністрації може бути заблокована через численні звернення до неї зацікавлених осіб з усього регіону.

Такі новації не відповідають засадам діяльності органів виконавчої влади, що встановлені статтями 6, 19, 92, 120 Конституції. Адже будь-які зміни в системі центральних органів виконавчої влади повинні забезпечувати їх цілісність і системність. Інший підхід призведе до системної дезорганізації у діяльності органів державної влади, та як наслідок — до порушень прав людини.

Президент В. Янукович не прислухався до звернень громадських організацій та не застосував стосовно законопроекту право вето.

9.2. Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури відведення земельних ділянок та зміни їх цільового призначення» (зареєстрований народним депутатом Ю. Мірошниченком за номером 1111679)

02.10.2012 р. Закон прийнятий Верховною Радою у другому читанні. Президентське вето не було застосоване попри відповідні звернення науковців та громадських організацій.

Закон у багатьох своїх положеннях суперечить іншим законам України, її міжнародним угодам, несе в собі небезпечні загрози для системи раціонального використання природних ресурсів та охорони природного довкілля, оскільки надмірно лібералізує порядок вилучення земельних ділянок для господарських потреб. Ним передбачено внесення змін до великої кількості статей законів «Про землеустрій», «Про охорону земель», Земельного, Водного, Лісового кодексів, Кодексу України про надра, якими

⁷⁹ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44198

природоохоронні органи позбавляються повноважень щодо погодження всіх без винятку матеріалів відведення земельних ділянок, режиму обмеження господарської діяльності, місць розташування господарських об'єктів і т. ін. Набрання чинності законопроектом призведе до погіршення стану та зменшення площ природних територій, особливо цінних земель, земель водного та природно-заповідного фонду, а отже — до негативного впливу на стан довкілля та порушення Україною зобов'язань за міжнародними природоохоронними угодами.

9.3. Порушення правових процедур при прийнятті рішень про будівництво енергоблоків № 3 і 4 Хмельницької атомної електростанції

Згідно з Конвенцією ЕСПО будівництво нових реакторів потребує проведення консультацій з усіма зацікавленими сторонами на основі транскордонної стратегічної оцінки впливу на довкілля. У відповідності до ст. 3 Конвенції ЕСПО Україна має забезпечити, щоб оцінка впливу на навколишнє середовище (ОВНС) у транскордонному аспекті проводилась із усіма зачепленими країнами до прийняття рішення про санкціонування або здійснення запланованого виду діяльності.

Натомість до завершення таких консультації 16 серпня 2012 року Кабінет Міністрів України (далі — КМУ) вніс до Верховної Ради України (далі — ВРУ) законопроект № 11088 «Про розміщення, проектування та будівництво енергоблоків № 3 і 4 Хмельницької атомної електричної станції». Ініціатором Законопроекту № 11088 є Азаров М. Я. та очолюваний ним Кабмін⁸⁰. Вже 6 вересня ВРУ прийняла Закон № 11088. Уряд, як ініціатор законопроекту, порушив низку законів України та її міжнародних угод, що стосуються екологічних прав громадян.

Згідно з положеннями ч. 2 ст. 2 Закону України «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення» відповідні рішення Верховна Рада України приймає тільки в разі погодження їх розміщення на своїй території місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування. Натомість, відомості про погодження розміщення на своїй території зазначених вище об'єктів з місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування у Пояснювальній записці до законопроекту відсутні.

Статтею 5 зазначеного Закону визначено перелік документів, які обґрунтовують прийняття закону про розміщення, проектування та будівництво ядерної установки загальнодержавного значення. До них, зокрема, віднесено документ, в якому наведено результати консультативного референдуму стосовно розміщення ядерної установки, якщо він проводився в адміністративно-територіальних одиницях. Такий документ також не був наданий КМУ при поданні законопроекту.

Згідно зі ст. 3, 5 ЗУ «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення» до проекту закону

⁸⁰ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44161

про розміщення, проектування та будівництво ядерної установки, що має загальнодержавне значення, додаються:

висновок державної екологічної експертизи; результати консультативного референдуму стосовно розміщення ядерної установки; звіт щодо заходів з інформування суміжних держав про можливий вплив у транскордонному контексті відповідно до закону.

У переліку документів, що супроводжують Законопроект № 11088, відсутні висновки державної екологічної експертизи. Експертиза техніко-економічного обґрунтування проектів добудови реакторів ХАЕС 3–4 Мінприроди України у порядку, встановленому Законом України «Про екологічну експертизу», не проводилася. Натомість, відповідно до ст. 13 цього Закону здійснення державної екологічної експертизи є обов'язковим для видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, а перелік таких видів діяльності та об'єктів встановлюється Кабінетом Міністрів України. Постановою Кабміну від 27 липня 1995 р. № 554 «Про перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку»⁸¹ до згаданого переліку віднесено об'єкти атомної енергетики.

Консультативний референдум стосовно розміщення ядерної установки також не проводився. КМУ при поданні Законопроекту № 11088 до ВРУ проігнорував той факт, що Острозька міська рада, Копитківська та Миротинська сільські ради Рівненської області у 2011 році не погодили розміщення ядерних установок енергоблоків ХАЕС 3–4. Здолбунівською районною радою та Бушчанською сільською радою Рівненської області рішення з даного приводу не прийнято (додаток 30.08.2012)⁸².

Громадські слухання проведено не в усіх населених пунктах 30-км зони довкола ХАЕС. Більшість рішень громадських слухань містить суттєві застереження та пропозиції, реагування на які ані від Уряду України, ані від НАЕК «Енерготом» досі не отримано.

У відповідності до ст. 3 Конвенції ЕСПО Україна має забезпечити, щоб оцінка впливу на навколишнє середовище (ОВНС) у транскордонному аспекті проводилася із усіма зацікавленими країнами до прийняття рішення про санкціонування або здійснення запланованого виду діяльності. Згідно з Конвенцією будівництво нових реакторів потребує проведення консультацій з усіма зацікавленими сторонами на основі транскордонної оцінки впливу на довкілля, які досі не розпочато. Австрія, Білорусь, Польща, Словаччина, Угорщина, Молдова, Румунія визнали, що проект будівництва може негативно вплинути на їх територію і запропонували почати консультації з Україною. Звіт щодо заходів з інформування суміжних держав про можливий вплив у транскордонному контексті, доданий до законопроекту (додаток 30.08.2012)⁸³, не містить інформації про результати консультацій зацікавлених країн з Україною.

У згаданому Звіті міститься, наприклад, лист від Уряду Австрії, датований 27 серпня 2011 року із нагадуванням, що Австрія ще 10.03.2011 р. просила додаткові матеріали по ХАЕС 3–4 для експертизи, але так нічого і не отримала. У згаданому Звіті міс-

⁸¹ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/554-95-%D0%BF>

⁸² http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44161

⁸³ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44161

титься також лист від Мінприроди Республіки Білорусь, у якому наголошується на невиконанні Україною ст. 2, 4, 6, 8 Конвенції ЕСПО стосовно надання інформації щодо оцінки впливу на довкілля проекту будівництва реакторів ХАЕС 3–4 та забезпечення умов для участі громадськості у процесі його обговорення.

Мінприроди України у відповіді на листа МГО «Екоclub» з м. Рівне від 06 вересня 2012 року підтверджує, що на сьогодні міністерство лише «очікує на зауваження та пропозиції від органів державної влади та громадськості цих країн відповідно до процедури конвенції ЕСПО. У зв'язку з цим процедура участі громадськості зацікавлених країн та консультації з іноземними країнами не завершені».⁸⁴ Як свідчить Мінприроди⁸⁵, станом на 10 жовтня 2012 року ним отримано зауваження до проекту Австрійської, Білоруської, Молдовської та Румунської сторін, які направлено для розгляду та опрацювання вищим органам виконавчої влади.

У даний час на розгляді Комітету з питань імплементації Конвенції ЕСПО знаходиться скарга білоруської громадської організації «Екодом» на дії України, Уряд якої порушив Оргуську конвенцію та конвенцію ЕСПО при прийнятті рішень з проектування, проведення державних експертиз та будівництва енергоблоків № 3 і 4 Хмельницької АЕС.

Із вступом в дію закону №11088 Україна порушила статті 3–6 Конвенції ЕСПО, що може мати для неї негативні наслідки на міжнародній арені. Цей факт став також підставою для номінування Кабміну на антипремію правозахисників «Будяк року» за найбільш брутальні порушення прав людини⁸⁶.

10. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Кабінету Міністрів — виконати рішення Нарад сторін Оргуської конвенції по Україні у відповідності до закону «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року».

2. Кабінету Міністрів — створити «Міжвідомчу робочу групу (МРГ) із забезпечення впровадження положень Оргуської конвенції в Україні», призначити її головою одного з віце-прем'єрів.

3. Кабінету Міністрів, Міністерству юстиції, Мінприроди — розробити законопроекти про внесення змін до Земельного, Лісового та Водного кодексів України у напрямку відображення у них положень міжнародних природоохоронних конвенцій, принципів сталого розвитку та інтегрального управління природними ресурсами.

4. Кабінету Міністрів, Міністерству юстиції, Мінприроди — розробити законопроекти: про внесення змін до законів «Про екологічну експертизу», «Про регулювання містобудівної діяльності», які реабілітують поняття екологічної експертизи та оцінки

⁸⁴ http://www.ecoclubrivne.org/complete_new/ua/150

⁸⁵ Лист Мінприроди №20062/17/10-12 від 2.10.2012 року у відповідь на запит ЕГО «Зелений Світ» від 25.10.2012 року.

⁸⁶ <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1352198687>, <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1352198824>.

впливу на навколишнє природне середовище, інформування та участі громадян у цій діяльності.

5. Кабінету Міністрів — доопрацювати та затвердити Стратегію та Національний план дій з розвитку освіти для сталого розвитку.

6. Кабінету Міністрів, Мінприроди, Верховній Раді України — прискорити ратифікацію Протоколу про РВПЗ та поправки по ГМО до Оргуської конвенції, Протоколу про стратегічну екологічну оцінку (СЕО) до Конвенції ЕСПО, імплементувати положення протоколів до національного законодавства, розробити проект постанови «Про затвердження процедури оцінки впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті».

7. Кабінету міністрів, Мінприроди, Верховній Раді України — розробити законопроекти «Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про оцінку впливу на навколишнє природне середовище», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із ратифікацією Протоколу про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті», які реабілітували б інститут екологічної експертизи та принцип участі громадськості у ній.

8. Кабінету міністрів — ініціювати скликання Міжвідомчої координаційної ради (МКР) з питань реалізації в Україні Конвенції ЕСПО, на якому розглянути питання: про рішення Нарад Сторін Конвенції ЕСПО по Україні; про затвердження та реалізацію «Стратегії по впровадженню Конвенції ЕСПО в Україні»; покласти на одного з віцепрем'єрів функції національного координатора з питань виконання Оргуської конвенції та Конвенції ЕСПО, а також включити до складу МКР представників громадських організацій.

9. Омбудсману — направити подання Кабінетові міністрів України з пропозицією виконати усі положення Конституції та законів України, Оргуської конвенції, конвенції ЕСПО — щодо доступу до інформації, участі громадськості у прийнятті рішень з проектування, проведення державних експертиз та будівництва енергоблоків № 3 і 4 Хмельницької АЕС.

10. Омбудсману — направити подання до Верховної Ради України з пропозицією про проведення консультативного референдуму проекту будівництва енергоблоків № 3 і 4 Хмельницької АЕС у відповідності до ст. 5 Закону України «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення».

11. Омбудсману — направити подання Уповноваженого Кабінетові міністрів України з пропозицією розпочати процедуру стратегічної екологічної оцінки планів, програм та законодавства, пов'язаних з проектом будівництва енергоблоків № 3 і 4 Хмельницької АЕС. У випадку неналежного реагування Уряду звернутися до Комітету з питань імплементации Конвенції ЕСПО зі скаргою на дії України, Уряд якої порушив Оргуську конвенцію та конвенцію ЕСПО, а також низку законів України, що стосуються екологічних прав громадян при прийнятті рішень з проектування, проведення державних експертиз та будівництва енергоблоків № 3 і 4 Хмельницької АЕС.

12. Омбудсману — використовуючи сприятливі можливості, пов'язані із головуванням України у ОБСЄ, запропонувати її представницькій місії у цій організації:

- звернутися до парламентів країн регіону ОБСЄ, які ще не ратифікували Організаційну конвенцію та конвенцію ЕСПО, насамперед Росії та США, з пропозицією ближчим часом зробити це;
- звернутися до парламентів країн регіону ОБСЄ, які ще не ратифікували Протокол про стратегічну екологічну оцінку до конвенції ЕСПО (Бельгія, Боснія та Герцеговина, Кіпр, Франція, Грузія, Греція, Ірландія, Італія, Латвія, Македонія, Молдова, Велика Британія, Україна) з пропозицією ближчим часом зробити це;
- ініціювати на наступній сесії Парламентської Асамблеї ОБСЄ окрему резолюцію щодо неухильного дотримання прав громадян при прийнятті рішень з проектування, проведення державних експертиз, проведення стратегічної екологічної оцінки та будівництва Хмельницької АЕС та Білоруської АЕС.

XXII. ПРАВА ЖІНОК ТА ГЕНДЕРНА ДИСКРИМІНАЦІЯ

У доповіді правозахисних організацій щодо дотримання прав людини в Україні за 2012 р. продовжується традиція попередніх років щодо висвітлення тематики прав жінок та гендерної рівності. Аналіз ситуації 2012 р. порівняно із 2011, 2010 та 2009 рр. дає підстави для висновку про продовження розвитку більшості із зазначених в минулих доповідях тенденцій, збереження загального соціально-політичного контексту і про незначні кроки, зроблені в напрямі інституалізації гендерної політики, а також про посилення антигендерних рухів, які знаходять підтримку з боку депутатів різних рівнів. 2012 р. Є роком чергових парламентських виборів, що активізувало дискусії навколо питань політичної участі жінок.

24.05.2012 р. Державна реєстраційна служба надіслала лист громадським правозахисним організаціям України (№ 434-08-19-12-8), в т. ч. — Центру «Ла Страда — Україна», ВГО «Жіночий консорціум України», в якому вимагала надати протягом двох тижнів повну інформацію про діяльність організацій. Підставами для таких вимог з боку Державної реєстраційної служби стали масові листи громадян, в яких ті висловлювали протести проти діяльності організацій, та вимагали заборонити діяльність правозахисних організацій, на основі удаваних висновків про підрив інституту сім'ї і самої держави, а також традиційних моральних цінностей. Усі організації, які згадуються в листі Державної реєстраційної служби, надіслали свої відповіді, вказавши, що ведуть свою діяльність за напрямами, передбаченими статутами організацій, у відповідності до чинного законодавства України, у т. ч. міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України. Відповіді від Держреєстратора не отримали.

Разом із цим активізуються антигендерні рухи, представники яких розповсюджують недостовірну інформацію, в тому числі про зміст та напрямки політики захисту прав жінок та рівноправності жінок і чоловіків. Активну інформаційну роботу веде організація, яка називає себе Українською Правовірною Греко-Католицькою церквою, яка є невизнаною церквою (сектою), що декілька років тому відкололася від УГКЦ і лідер якої знаходиться у розшуку. Їх інтернет-ресурс є працюючим, постійно оновлюється, що свідчить про високий рівень поінформованості та оперативного реагування. Наприклад, лист прем'єр-міністру М. Азарову з вимогою ліквідувати Експертну раду із розгляду звернень із скаргами на факти дискримінації за ознакою статі, створену при Мінсоцполітики України, з'явився на їх сайті 07.09.2012 р², тоді як документи про створення цієї Ради виставлені на сайті КМУ лише 15.08.2012 р³. Висновки про

¹ Розділ підготовлений фахівцями Міжнародного жіночого правозахисного центру «Ла Страда — Україна» — К. Левченко, Л. Ковальчук, М. Євсюковою, О. Калашник, К. Черехаю, М. Легенькою, В. Мудрик, О. Дунєбабіною, Інформаційно-консультативного жіночого центру — О. Сусловою.

² www.uogcc.org.ua

³ http://mlsp.kmu.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=1D346A03DC0EAB946AD998096819183E?art_id=143284&cat_id=102037

продовження наступу на правозахисні та жіночі організації в Україні напрошується і при знайомстві з низкою інших інформаційних ресурсів⁴.

Заперечення принципів рівноправності жінок і чоловіків та ґендерної політики України в 2012 році знайшло відбиття в регіональній політиці. Так, відповідно до рішення обласної ради від 21.06.2012 № 12/13 у Волинській обласній раді відбулись сесійні слухання на тему «З'ясування сутності ґендерної політики та проблем і ризиків, які вона несе українському суспільству». За словами ініціаторки заходу А. Євдюк — голови ВОГО «Християнський рух за життя», канд. філософ. наук, доц. кафедри філософії, політології та права ЛНТУ — в Україні сьогодні впроваджується гомодиктатура. Окрім жінки та чоловіка, на її думку, вводиться ще одна стаття, тобто геї, лесб'янки, бісексуали чи інші меншини⁵. Ініціатори сесійних слухань пропонували Верховній Раді України провести парламентські слухання на тему: «З'ясування сутності ґендерної політики та проблем і ризиків, які вона несе українському суспільству», провести моніторинг сутності та небезпек ґендерних програм, які реалізуються в регіоні, а також моніторинг прийнятих Луцькою міською радою угод із ґендерними організаціями, які є представниками зарубіжних ґендерних фондів⁶. Подібні приклади можна продовжувати, що свідчить про серйозність ситуації та необхідність укріплення державної ґендерної політики та її інформаційно-просвітньої складової.

На сайті Мінсоцполітики сторінки «Сімейна політика» та «Ґендерна політика» не заповнені (в останній є тільки інформація про Експертну раду⁷). На сайтах інших центральних органів влади (які є відповідно до Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» суб'єктами впровадження політики рівних прав та можливостей жінок і чоловіків) подібні розділи відсутні. Мінсоцполітики активно співпрацює з організаціями, які виступають проти прав жінок, ґендерної рівності, ювенальної юстиції.

На прохання більше 20-ти жіночих громадських організацій, висловлених у спрямованих у червні 2012 р. листах, щодо зустрічі із Міністром соціальної політики С. Тігіпком та Міністром освіти науки, молоді та спорту Д. Табачником з приводу ризиків поширення антиґендерних рухів, не було отримано ніякої відповіді, що свідчить про ігнорування думки громадськості та експертів.

1. ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ

Права жінок та дотримання принципів ґендерної рівності — це ті сфери політики, де (відповідно до міжнародних стандартів, зокрема, Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок) важливими є позитивні зобов'язання держави. Тож дієздатний та компетентний інституційний механізм запровадження такої політики

⁴ <http://stopgender.wordpress.com/>, www.uogcc.org.ua

⁵ <http://volynrada.gov.ua/news/u-volinradi-vidbulis-sesiini-slukhannya>

⁶ <http://volynrada.gov.ua/projects/pro-rekomendatsiyi-sesiinikh-slukhan-z-pitannya-na-temu-z-yasuvannya-sutnosti-gendernoyi-po>. Завдяки участі у слуханнях директора ВОГО «Ґендерний центр» О. Ярош та М. Алексєєнко — голови ВГО «Жіночий консорціум України», був представлений альтернативний варіант рекомендацій слухань. Станом на початок жовтня жодний з них не затверджений.

⁷ http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat_id=138979

є необхідною умовою її ефективності. На практиці розпочата в 2010 р. Адміністративна реформа не завершена, другий етап її, пов'язаний із реформуванням структур управління на обласному та місцевому рівні, не розпочатий, тож фактично відсутня вертикальна структура управління від уповноваженого Мінсоцполітики до обласних та районних державних адміністрацій. Координація роботи, як і у попередньому році, не здійснювалася. Громадська рада при Мінсоцполітики в 2011 р. і в 2012 р. фактично не працювала. Лише в вересні 2012 р. розпочався черговий процес її формування. У зв'язку із цим необхідні ініціативи щодо покращення нормативно-правового забезпечення та практичної діяльності реалізуються занадто повільно, державна програма сприяння впровадженню гендерної рівності, яка мала бути прийнята ще в кінці 2010 р., відсутня, Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» залишається декларативним. З 1 жовтня 2012 р. Відбулися структурні зміни в Міністерстві соціальної політики, які призвели до більшого послаблення механізму. Є також прогнозовані побоювання експертів щодо можливості ліквідації після парламентських виборів в структурі Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин та міжнаціональних відносин підкомітету з міжнародно-правових питань та гендерної політики.

В доповіді «100 днів нового Омбудсмена»⁸ детально проаналізована діяльність в 2012 р. В цій сфері відповідно до основних функції Уповноваженого — здійснення контролю, прийняття та розгляд скарг на факти гендерної дискримінації, висвітлення питань гендерної дискримінації у щорічній доповіді⁹. В структурі Уповноваженого створене Управління, яке відповідає за питання дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності, в якому працюватимуть відділи¹⁰ з питань дотримання прав дитини, відділ з питань недискримінації та відділ з питань гендерної рівності. Також була залишена в зміненому вигляді посада Представника Уповноваженого з питань дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності. Водночас декілька надісланих до Уповноваженого скарг вказують на невисоку ефективність у цій сфері. Так, у відповідь на скаргу громадянки Д. на дискримінацію за ознакою статі у зв'язку із дискримінаційним висловом Міністра освіти і науки, молоді та спорту України Табачника Д. В.¹¹ надійшла відповідь від 17.08.2012 р., що «оціночні судження не підлягають спростуванню та доведенню їх правдивості» і тому «для вжиття заходів реагування Уповноваженого з прав людини... немає правових підстав»¹². У відповідь на скаргу громадянки Л. З приводу широкого розповсюдження гендерно-дискримінаційної реклами, прийшла відповідь (від 17.08.2012 р.) про те, що «Уповноважений з прав людини не наділений повноваженнями для безпосередньо-

⁸ Більш детально інформація про діяльність Уповноваженого Верховної Ради з прав людини в напрямку захисту прав жінок та впровадження гендерної рівності представлена в доповіді «100 днів нового Омбудсмена».

⁹ Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей чоловіків та жінок», ст. 9. — Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1834-2006-%EF>

¹⁰ http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1693:2012-05-25-16-52-42&catid=14:2010-12-07-14-44-26&Itemid=75

¹¹ Табачник впевнений, що в магістратурі і аспірантурі краще вчать некрасиві дівчата. — <http://www.pravda.com.ua/news/2012/05/17/6964716/>

¹² Відповідь Уповноваженого та письмовий дозвіл на її використання в моніторинговій діяльності Центру «Ла Страда — Україна» був надісланий гр. Д. до Центру «Ла Страда — Україна». Вхідний номер — В/Х 436 від 22.08.2012 р.

го вирішення порушених питань»¹³. З т. зв. експертів подібна відповідь суперечить законодавству України, в т. ч. Законам «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» та «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». Водночас, по цій скарзі зроблені певні кроки: направлене звернення до Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів з проханням вжити відповідних заходів. Інформації про інші, відкриті з ініціативою Уповноваженого провадження за фактами дискримінації за ознакою статі, у публічному доступі нема, так само як і про ініційовану Уповноваженим діяльність в цьому напрямі.

У Верховній Раді продовжувало діяльність міжфракційне депутатське об'єднання «Рівні можливості»¹⁴, пріоритетними задачами якого є відстоювання рівних можливостей чоловіків і жінок в питаннях здобуття роботи, освіти, доступу до медицини, участі в суспільно-політичному житті України. Водночас депутати ВРУ — члени іншої міжфракційної групи «За духовність, моральність та здоров'я України» (2009 р.)¹⁵ все активніше виступають проти політики ґендерної рівності та прав жінок

2. МІЖНАРОДНІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ ТА ДІЯЛЬНІСТЬ НА МІЖНАРОДНОМУ РІВНІ

24.10.2012 р. Україна звітувала в Раді ООН з прав людини в рамках другого раунду Універсального періодичного огляду з прав людини. Державою підготовлена доповідь¹⁶, яка неодноразово була обговорена під час консультації із громадськими організаціями та незалежними експертами. Але в розділах, присвячених питанням прав жінок, представлена лише часткова інформація. Коаліція громадських організацій підготувала та направила до Ради ООН з прав людини свою доповідь¹⁷, пункти якої увійшли в узагальнену доповідь по Україні¹⁸. Окрім того, підготовлені запропоновані представникам делегацій — членів Ради ООН з прав людини рекомендації та запитання до Уряду України¹⁹.

Рада Європи спільно з Урядом України розробила та затвердила План Дій Ради Європи для України на 2011–2014 рр., в якому низка запропонованих проєктів спрямована на ліквідацію ґендерної дискримінації²⁰ (проєкти 1.3.1., 1.3.2, 1.3.3.). Станом на вересень 2012 р. реалізація цих проєктів не розпочата. В жовтні 2012 р. Україну відвідала делегація Ради Європи для планування початку проєктів, провівши зустрічі із представниками державних інституцій та громадських організацій.

¹³ Відповідь Уповноваженого та письмовий дозвіл на її використання в моніторинговій діяльності Центру «Ла Страда — Україна» був надісланий гр. Л. до Центру «Ла Страда — Україна». Вхідний номер — В/Х 435 від 22.08. 2012 р.

¹⁴ http://portal.rada.gov.ua/rada/control/uk/publish/article/news_left?art_id=292268&cat_id=37486

¹⁵ http://ecbua.info/index.php?option=com_content&view=article&id=1236%3AAsi-i-l-s-&catid=118%3A2011-04-28-08-46-58&Itemid=163&lang=ua

¹⁶ <http://www.minjust.gov.ua/0/41950>

¹⁷ http://la-strada.org.ua/ucp_mod_library_showcategory_55.html

¹⁸ <http://www.ohchr.org/RU/Pages/WelcomePage.aspx>

¹⁹ http://www.la-strada.org.ua/ucp_mod_library_view_190.html

²⁰ [http://coe.kiev.ua/uk/DPAInf\(2011\)17E%20Action%20Plan%20Ukraine.pdf](http://coe.kiev.ua/uk/DPAInf(2011)17E%20Action%20Plan%20Ukraine.pdf)

У 2012 р. МЗС України була здійснена процедура висування української кандидатки, експертки з гендерних питань О. Суислової²¹ до Комітету ООН із ліквідації всіх форм дискримінації щодо жінок, що підвищило рівень обізнаності національних експертів щодо використання міжнародних інструментів захисту прав жінок. Під час голосування в ООН кандидатура від України не була підтримана.

Після структурних змін в Раді Європи було ліквідовано Комітет з питань рівноправності жінок і чоловіків і створена Комісія Ради Європи з питань гендерної рівності. Заступником голови цього Комітету обрано С. Кислицю — директора Департаменту міжнародних організацій МЗС України

Розпочав роботу новий структурний підрозділ ООН — ООН-Жінки. Україна представлена в цій структурі працівниками постійної місії при ООН в Нью-Йорку. В Україні призначено представника ООН-Жінки, якою стала О. Кисельова, активістка жіночого руху. Інформації про роботу ООН-Жінки в країні недостатньо.

3. НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ, ПРИЙНЯТІ В ЦЬЙ СФЕРІ, ТА ПРОЕКТИ. ВІДПОВІДНІСТЬ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИМ СТАНДАРТАМ У ГАЛУЗІ ПРАВ ЛЮДИНИ

У вересні 2012 р. Верховна Рада прийняла Закон «Про засади попередження та протидії дискримінації в Україні». Він викликав серйозну критику з боку громадськості. Основні претензії до тексту висловлювалися неодноразово²². Вони сформульовані і в заяві громадських організацій²³, зокрема, — запропоновані в ньому визначення не покривають усіх виявів дискримінації, він є декларативним, не передбачає запровадження відповідальності за дискримінаційні дії. Наскільки він вплине на захист від дискримінації за ознакою статі, говорити зарано.

02.10.2012 р. У першому читанні Верховною Радою України було прийнято законопроект № 8282 від 23.03.2011 про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо обмежень у використанні допоміжних репродуктивних технологій), що забороняє жінкам старше 51 року користуватися штучними репродуктивними технологіями²⁴,

23.02.2012 р. до Верховної Ради України був внесений законопроект № 10112 «Про внесення змін до статті 167 Податкового кодексу України щодо перегляду ставки податку на доходи фізичних осіб». Цей законопроект передбачає вищі на 17% податки для «безвідповідальних» громадян, які до 30 років не знайшли часу обзавестися дітьми²⁵.

12 березня 2012 р. Зареєстрований законопроект № 10170 щодо заборони штучного переривання вагітності (абортів), який є посяганням на репродуктивні права жінок. Більше сотні громадських організацій та активістів виступили з відкритим

²¹ <http://portal.uwf.kiev.ua/index.php?page=news&id=101>

²² <http://www.pravda.com.ua/columns/2012/05/17/6964708/>

²³ <http://www.facebook.com/#!/lastradaukraine> від 13 вересня)

²⁴ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39973

²⁵ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1 pf3511=42672?id=&

листом та зверненням до керівництва держави щодо недопущення подібних кроків, які неминуче призведуть до кількості кримінальних абортів, збільшення випадків каліцтв та материнської смертності²⁶. Ці дії підштовхані виступами релігійних діячів²⁷, посиленням впливу церкви на світське життя, про що йшлося і в попередніх звітах. Законопроект не розглянутий. Він отримав негативні висновки, в тому числі від Головного науково-експертного управління Верховної Ради, спричинив активні виступи жіночих та інших громадських організацій²⁸.

15 березня 2012 р. Зареєстровано законопроект № 10210 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони володіння та (або) споживання алкогольних та тютюнових виробів особами, які не досягли 18 років та вагітними жінками». Автори законопроекту пропонують обкладати штрафами вагітних та неповнолітніх, які палять або вживають алкоголь²⁹.

15.05.2012 р. Верховна Рада розглянула законопроект «Про внесення змін до деяких законів України (щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у сфері праці)», реєстр. № 8487 від 12.05.2011 р., та повернула його на доопрацювання до профільного Комітету з питань прав людини, національних меншин та міжнаціональних відносин³⁰. Більше він не розглядався. Законопроектом пропонувалося, зокрема, квотування при виборах до Верховної Ради та органи місцевого самоврядування, а також приведення визначення дискримінації у відповідності до Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок.

29.08.2012 р. МВС України розіслало в усі структурні підрозділи лист № 13234 із методичними рекомендаціями щодо зовнішнього вигляду (дрес-коду) працівників апарату МВС³¹, який є точною копією наказу КМУ № 155 від 2010 р.³², і Ці рекомендації є сексистськими та дискримінаційними за своєю суттю.

У вересні 2012 р. Відновилася робота над Державною програмою впровадження ґендерної рівності на (!!!) 2011–2015 рр. Проведені обговорення з експертами. Але навіть в разі прийняття в 2012 р. державне фінансування на її реалізацію можливе лише з 2014 р.

4. ПРИКЛАДИ ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЖІНОК

У доповіді правозахисних організацій про стан дотримання прав жінок (2011 р.) наведені основні системні порушення їх прав³³. Сексизм та дискримінація в інформативному просторі. Поширення фундменталістських та антиґендерних рухів. Дискримінація

²⁶ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=42765

²⁷ [http://www.ugcc.org.ua/news_single.0.html?tx_ttnews\[tt_news\]=7701&cHash=98dfa8195e6a0f34f015adf7c10229af](http://www.ugcc.org.ua/news_single.0.html?tx_ttnews[tt_news]=7701&cHash=98dfa8195e6a0f34f015adf7c10229af)

²⁸ <http://maidan.org.ua/2012/05/zaboroneno-zaboronyaty-za-pravo-zhinky-vybyraty/>

²⁹ (http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=42765)

³⁰ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radac_gs09/z_pd_list_n?zn=8487

³¹ <http://www.facebook.com/valentyana.mudrik/posts/398740810195625#!/photo.php?fbid=371761132900977&set=a.371761119567645.85949.269875056422919&type=1&theater>

³² <http://www.pravda.com.ua/columns/2010/10/13/5470671>

³³ <http://khp.org/index.php?r=1.6.14.1>

на ринку праці та в оплаті праці. Дискримінація в політичній сфері, в доступі до охорони здоров'я та освіти, в доступі до правосуддя. Подвійна дискримінація сільських жінок, жінок-мігранток та біженок тощо. Усі зазначені тенденції зберігаються. Вони знаходять нові форми вияву, за змістом показуючи серйозні прорахунки державної політики.

4.1. Сфера зайнятості та оплата праці

Під час рейду інспекторів Державної інспекції України з питань праці, проведеного 10.02.2012 р. (перевірка 2,5 тис. підприємств), було виявлено у сфері прав працюючих жінок і чоловіків понад 900 порушень — невчасні виплати відпускних з догляду за дитиною, залучення вагітних та матерів дітей до трьох років до виконання заборонених законом видів робіт, не виплата лікарняних тощо. Різниця в заробітній платі жінок і чоловіків за працю рівної цінності складає більше 25% на користь останніх³⁴. У березні 2012 р. Міністерство соціальної політики оприлюднило цифри про різницю на рівні 8%³⁵, що потребує додаткового вивчення.

4.2. Політична сфера

Представленість жінок на вищих щаблях влади та посадах, на яких приймаються рішення, залишається дуже низькою. Статистика не змінилась порівняно з попереднім роком. Виборчий процес 2012 р. не став винятком в цьому ряді. Якщо в 2002 р. кількість кандидаток у депутати по мажоритарних округах була 456 і аж ніяк не відповідала європейським прагненням народу та деклараціям влади, то в 2012 р. — зареєстровано на 67 жінок менше, ніж десять років тому. Тобто 389 жінок на 2720 чоловіків³⁶. Частка жінок у партійних списках становить 19,14%, тобто 533 жінки серед 2785 кандидатів за партійними списками³⁷.

4.3. Сексизм и дискримінація в інформаційному просторі

Протягом 2012 р. продовжене фіксування сексистських та дискримінаційних висловів вищих керівників держави, що стало вже сумною традицією в Україні. У лютому 2012 р. А. Могильов, прем'єр-міністр АР Крим, під час засідання Верховної Ради Криму образив політика О. Кужель. «Я розумію, у вашому віці в жінок є певні проблеми з психоемоційним станом», — сказав він у відповідь на критичні зауваження пані Кужель перед голосуванням щодо призначення нового начальника кримінальної міліції³⁸.

³⁴ Про це заявив координатор системи ООН в Україні Олів'є Адам у ході круглого столу з нагоди Міжнародного жіночого дня на тему: «Гендер і кар'єра».

³⁵ http://www.wcu-network.org.ua/ua/possessing-equal-rights/news/Ukrainsk_cholovki_zaroblajut_na_chvert_blshe_nzh_zhnki

³⁶ Андрій Капустін. Мажоритарка. Десять років по тому. — «Дзеркало тижня. Україна». — № 32, 14 вересня 2012. — Електронний ресурс. — Режим доступу: http://dt.ua/POLITICS/mazhoritarka_desyat_rokiv_po_tomu-108785.html

³⁷ Ігор Гуцуляк. Вибори-2012 в контексті Цілей розвитку тисячоліття: http://dt.ua/SOCIETY/vibori-2012_u_konteksti_tsiley_rozvitku_tisyacholittya-107887.html

³⁸ <http://www.unian.ua/news/487519-mogilovnahamiv-kujel-na-sesijikrimського-parlamentu.html>

Напередодні 8 березня свою думку про «місце жінок» висловив і Голова Верховної Ради В. Литвин³⁹. Апелюючи до «традиції і християнської ментальності, згідно з якою чоловік — це вища істота, оскільки жінка створена була із ребра Адама, відповідно вона вже стоїть одразу на нижчому щаблі», спікер Парламенту дозволив собі засумніватися у політичних та професійних якостях жінки. «Я вважаю, що повинен діяти природний принцип, а не просто примус у вигляді відповідного закону»⁴⁰.

Не захотів пасти задніх і Міністр освіти і науки, молоді та спорту Д. Табачник. 17 травня 2012 р. Він заявив, що в магістратурі та аспірантурі навчаються не дуже красиві дівчата⁴¹. Вибачення прем'єр-міністра виглядає не менш дискримінаційним⁴².

18 березня під час виборів мера Обухова народний депутат П. Мельник намагався силою витіснити з дільниці депутата І. Геращенко. Він взяв її під руки, підняв і намагався винести з дільниці⁴³.

Моніторинг ЗМІ та рекламної продукції свідчить, що медійний та рекламний простір переповнені сексистськими та ґендерно-дискримінаційними образами, що порушує права людини й призводить до відтворення та поглиблення негативних ґендерних стереотипів⁴⁴. Сексизм у ЗМІ підсилює існування таких проблем як сексуальна експлуатація, торгівля людьми та дискримінація жінок в сфері праці. Така ситуація спричинена тим, що у законодавстві в сфері ЗМІ та реклами немає норми, спрямованої на недозволеність відтворення ґендерних стереотипів та сексизму.

Позитивним кроком на шляху до вирішення проблеми поширення сексизму в рекламі стало підписання Стандартів недискримінаційної реклами за ознакою статі найбільш впливовими представниками рекламної індустрії 30.09.2011 р., які зареєстровані 30.07.2012 р. Державним підприємством «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості (ДП УкрДНЦ)» № 3259575212249, за ініціативою ґендерних експертів та Українською асоціацією маркетологів⁴⁵. В асоціації діє Індустріальний ґендерний комітет, який розглядає за власною ініціативою та скаргами факти поширення ґендерно-дискримінаційної реклами. У вересні 2012 р. Відбулося його засідання, на якому розглядалися скарги на дискримінаційну рекламу. Однак інформація про його діяльність в Інтернеті відсутня.

4.4. Право на охорону здоров'я

Безкоштовність та доступність медицини давно вже є проблемою. Зростає вартість і пологів, яка б'є не лише по сім'ях, але перш за все по жінках. У державному поло-

³⁹ <http://www.pravda.com.ua/news/2012/03/2/6959875/>

⁴⁰ http://la-strada.org.ua/ucp_mod_news_list_show_241.html

⁴¹ <http://maidan.org.ua/2012/05/neharni-zauchky-idut-na-ohlyadyny-do-tabachnyka/>

⁴² <http://www.pravda.com.ua/news/2012/05/18/6964822/>

⁴³ <http://www.pravda.com.ua/news/2012/03/19/6960930/>

⁴⁴ Ґендерна політика в Україні. Ґендерний дайджест. — 2012 р., № 2 — Електронний ресурс. — Режим доступу: www.la-strada.org.ua (розділ «Бібліотека»); Ґендерна політика в Україні. Ґендерний дайджест. — 2012 р. № 3. — Електронний ресурс. — Режим доступу: www.la-strada.org.ua (розділ «Бібліотека»)

⁴⁵ <http://www.uam.in.ua/upload/medialibrary/5dc/5dc788367bdff143a6a104fe8e7719b0.pdf>

говому будинку вона складає близько 17 тис. грн., а в приватному — більше 40 тис.⁴⁶. Закриття ФАПів в сільській місцевості призводить до погіршення доступу до медичних послуг сільських жінок.

4.5. Правові засоби захисту від ґендерної дискримінації

Аналіз ситуації в Україні показує, що в державі не створена як судова, так і позасудова система оскарження фактів дискримінації за ознакою статі. Існуючі поодинокі намагання оскаржити дискримінацію не мають позитивного вирішення. За результатами розгляду позову «Ла Страда — Україна» до КМУ та МВС України, поданого в порядку адміністративного судочинства, з приводу дискримінаційних для жінок правил вступу до ВНЗ МВС України та ґендерно дискримінаційного експерименту, Адміністративний суд м. Києва не виявив фактів дискримінації за ознакою статі. Проблемою є відсутність досвіду успішних судових практик щодо подібних справ, не використання суддями міжнародних договорів, ратифікованих Україною⁴⁷.

08.06.2012 р. Міністром соціальної політики підписаний (втретє!!! в історії створення та роботи Ради, 2 попередні накази видавалися Міністерством України у справах сім'ї, молоді та спорту) наказ про відновлення роботи Експертної ради із розгляду скарг на факти дискримінації за ознакою статі⁴⁸. У вересні відбулося перше засідання, під час якого взяті до провадження три скарги, які надійшли на адресу ради. Результатів розгляду на час підготовки звіту нема. Подібні ради відповідно до проекту Державної програми сприяння впровадженню ґендерної рівності на 2012–2015 рр. мають бути створені в кожній області.

31.07.2012 р. Центром «Ла Страда — Україна» було надіслано заяву до Комісії ООН зі статусу жінок «Сексизм в рекламі та медіа в Україні як стереотипне ставлення до ролі та обов'язків жінок». Заява містить аналіз проблеми сексизму в рекламі та медіа в Україні, правовий аналіз механізму оскарження такого прояву дискримінації та рекомендації державі щодо викорінення цього явища⁴⁹.

4.6. Діяльність громадських організацій

Активність громадських організацій відіграє вирішальну роль в підтримці принципів ґендерної рівності в сучасній політиці в Україні. Серед них варто назвати Український жіночий фонд⁵⁰, Музей історії жіночого та ґендерного рухів⁵¹, Західно-

⁴⁶ Катерина Стулень. Во сколько обходится украинцам рождение ребенка. — Сегодня, 10.09.2012. — Електро-нний ресурс. — Режим доступу: <http://www.khpg.org.ua/index.php?id=1347226456>

⁴⁷ http://lastrada.org.ua/ucp_mod_news_list_show_236.html; http://la-strada.org.ua/ucp_mod_news_list_show_236.html

⁴⁸ Наказ Міністерства соціальної політики України від 08.06.2012 № 345 «Про Експертну раду з питань розгляду звернень за фактами дискримінації за ознакою статі». — Електронний ресурс. — Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=C0C7CF308EFB57E24ED1AF61F4F1D883?art_id=143284&cat_id=102037. Текст наказу з'явився у відкритому доступі в Інтернеті лише 15 серпня 2012 р.

⁴⁹ http://la-strada.org.ua/ucp_mod_library_view_210.html

⁵⁰ <http://www.uwf.kiev.ua/index.htm>

⁵¹ www.gender.at.ua

український центр «Жіночі перспективи», МЖПЦ «Ла Страда — Україна»⁵², Інформаційно-консультаційний жіночий центр⁵³, Жіночий Консорціум України⁵⁴, МГО «Школа рівних можливостей», «Успішна жінка», ГО «Віра. Надія. Любов», ГО «Розвиток демократії», «Проект Кешер», «Розрада», Київський центр ґендерних досліджень та інші. Діяльність в цих напрямках в Україні підтримується дуже в обмежених розмірах такими донорами, як УЖФ, МФВ, Фонд Фрідріха Еберта, Програмою Матра, Посольствами США, Німеччини, Канади, Нідерландів, Швейцарії, Данії та іншими. Серйозною проблемою є низький рівень фінансування проектів та програм в цій сфері. Не дивлячись на це, виділимо декілька важливих ініціатив, які здійснюються українськими НУО.

4.7. Моніторинг фактів ґендерної дискримінації

Центр «Ла Страда — Україна» ініціював «моніторинг повсякдення». Мета — задокументувати та зібрати приклади ґендерної дискримінації в освітній, культурно-інформаційній, трудовій, соціальній сферах та готувати за підсумками ряд звернень та подань для оскарження до різних інституцій, зокрема, до Експертної ради при Мінсоцполітики, Уповноваженого з прав людини⁵⁵.

4.8. Конкурси ґендерної відзнаки та антивідзнаки

Інформаційно-консультативний жіночий центр спільно із Міжнародним жіночим правозахисним центром «Ла Страда — Україна» за допомогою експертної оцінки визначили артефакти на отримання ґендерної анти-відзнаки «Отрута сезону — 2012». Анти-відзнака надається двічі на рік — 22 червня та 22 грудня. Відзнака вручається тим, хто або що продовжують стверджувати, пропагувати та розповсюджувати застарілі ґендерні стереотипи та сексистські принизливі погляди⁵⁶. Двічі на рік надаються відзнаки за «Ґендерну рівність» — в кінці березня та вересня.

4.9. Музей історії жіночого та ґендерного руху та сайт музею⁵⁷

Стали віртуальним центром формування сучасної громадської думки щодо прав жінок та ґендерної рівності завдяки підтримці ініціатив різноманітних громадських організацій, проведення освітніх, культурних та інформаційних програм.

При підтримці Фонду «Матра» Інформаційно-консультаційний жіночий центр розпочав проект, спрямований на *посилення можливостей сільських жінок*⁵⁸.

⁵² www.la-strada.org.ua

⁵³ www.empedu.org.ua

⁵⁴ www.wcu-network.org.ua

⁵⁵ Більше інформації: http://la-strada.org.ua/ucp_mod_news_list_show_291.html

⁵⁶ Ознайомитись з артефактами та дізнатись більше про конкурс можна на сайті Інформаційно-консультативного жіночого центру <http://empedu.org.ua/content/genderna-anti-vidznakaotruta-sezonu-lito-2012> та Центру «Ла Страда-Україна» http://la-strada.org.ua/ucp_mod_news_list_show_297.html

⁵⁷ www.gender.at.ua

⁵⁸ www.empedu.org.ua

19.05.2012 р. представники Жіночої демократичної мережі (WDN), ВГО «Жіночий Консорціум України», ВГО «Жіночий вибір», Інституту демократії і соціальних процесів, Київського інституту гендерних досліджень, ГО «Європейський вибір» зініціювали створення **Мережі громадського контролю за гендерною рівністю на виборах — 2012**. у рамках діяльності здійснюється кількісний і якісний моніторинг виборчого процесу парламентських виборів 2012 року в наступних сферах: висунення жінок політичними партіями на багатомандатних і мажоритарних округах; перебіг виборчої кампанії на всеукраїнському і регіональному рівнях; дотримання принципів прав людини, розвитку гендерної рівності, соціальної справедливості у передвиборчих програмах⁵⁹.

4.10. Створення та діяльність мережі центрів гендерної освіти

В 2011 р. У Харкові за ініціативи Обласного гендерного ресурсного центру та підтримки Головного управління у справах сім'ї, молоді та спорту Харківської обласної державної адміністрації народився проект «Створення Центру гендерної освіти — базис впровадження гендерних підходів у вищу освіту». Станом на середину 2012 р. до Всеукраїнської мережі центрів гендерної освіти входять центри та кафедри 18 вищих навчальних закладів. Координує діяльність мережі Харківський обласний гендерний ресурсний центр. У березні 2012 р. розпочалася робота щодо розробки концепції діяльності Всеукраїнської мережі та концепції гендерно-чутливого ВНЗ. Подальшому розвитку роботи Центрів гендерної освіти вищих навчальних закладів сприятиме підтримка Міністерства соціальної політики України та Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України.

Мета незалежної феміністичної ініціативи «**Феміністична офензива**»⁶⁰, яка провела в 2012 р. низку акцій, — привернути увагу громадськості до порушення прав жінок у оплаті праці, прийнятті політичних рішень, доступі до керівних посад, репродуктивних правах і культурних стереотипах. Проект об'єднує знання, мистецтво та політику з метою пошуку нових стратегій подолання гендерної нерівності⁶¹.

4.11. Гендерна стратегічна платформа

Продовжувала свою діяльність Гендерна стратегічна платформа — відкритий форум для обговорення перспектив розвитку гендерної політики в Україні, під час зборів якої обговорювалися та розроблялися важливі документи та заяви, навколо яких згуртовувалися неурядові організації.

З 25 листопада по 10 грудня українські організації брали участь у **Міжнародній акції «16 днів проти гендерного насильства»**. Узгоджений план дій створили більше десяти організацій — учасниць Гендерної стратегічної платформи, розмістивши його на інтернет-сайтах⁶².

⁵⁹ http://www.wcu-network.org.ua/ua/about/ads/Stvoreno_Merezhu_Gromadskogo_kontrolju_zarendernoju_rvnstju_na_viborax_-2012

⁶⁰ Сайт групи — <http://ofenzyva.wordpress.com/>

⁶¹ <http://platfor.ma/organizers/4f4a6bba0ebdc/>

⁶² www.gender.at.ua та інші

Активну роль в інформуванні населення та розповсюдженні інформації з питань прав жінок, гендерної рівності, протидії насильству, торгівлі людьми, дискримінації та захисту прав дітей грає *портал «Всі рівні»*⁶³.

5. РЕКОМЕНДАЦІЇ

Практично усі рекомендації попередньої доповіді є актуальними⁶⁴. До них варто додати наступні.

Кабінету Міністрів України, центральним органам виконавчої влади

1. Виконувати законодавство у частині обов'язкового обговорення з громадянським суспільством проекти нормативно-правових актів, проекти державних програм, виділяти для них адекватне державне фінансування, включати якісні індикатори стану виконання.

2. Налагодити систему обов'язкової гендерної освіти для державних службовців усіх рівнів. Включити питання по Закону «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» до обов'язкових під час атестації для державних службовців усіх рівнів.

3. Здійснювати постійний моніторинг виконання Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків».

4. Здійснювати обов'язкову гендерно-правову експертизу нормативно-правових актів та проектів законів, що подаються усіма суб'єктами законодавчої ініціативи.

5. Прийняти Державну програму сприяння впровадженню гендерної рівності в українському суспільстві на 2013-2016 рр.

Центральним органам виконавчої влади, обласним державним адміністраціям

6. Реалізовувати на постійній основі інформаційні та просвітницькі заходи для громадськості у сфері прав жінок та гендерної рівності.

7. Розробити та запровадити дієві механізми (судові та позасудові) оскарження гендерної дискримінації. Створити Експертні ради з гендерних питань на обласному рівні. Внести зміни до Положення про Експертну раду, привівши його у відповідність до Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» та Положення про Міністерство соціальної політики.

8. Розробити програму протидії антигендерним рухам і розпочати її реалізацію силами центральних органів виконавчої влади із залученням громадських організацій.

9. Привести діяльність обласних структур, відповідальних за реалізацію Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», «Про попередження насильства в сім'ї» у відповідність до цих законів.

10. Міністерству освіти і науки, молоді та спорту України підтримати ініціативу вищих навчальних закладів щодо створення центрів гендерної освіти та включити

⁶³ www.vsirivni.org.ua

⁶⁴ <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1332329555>

підтримку таких центрів до заходів Державної програми сприяння впровадженню гендерної рівності на 2012–2015 рр.

11. Створити рубрики «Гендерна політика» на сайтах усіх органів виконавчої влади та постійно інформувати про стан виконання Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків».

12. Провести гендерну експертизу відомчих нормативно-правових актів та привести їх в разі необхідності у відповідність до Конституції України та Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків».

Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини⁶⁵

13. В щорічній доповіді про стан дотримання прав людини в Україні за 2012 р. Висвітлювати стан дотримання прав жінок та гендерної рівності.

14. Доповнити склад Консультативної ради представниками/представницями громадських організацій, котрі активно і професійно працюють у сфері просування гендерної рівності, захисту прав жінок, зробивши цей процес прозорим.

15. Провести навчання для працівників Секретаріату Уповноваженого з прав людини щодо практики застосування міжнародних стандартів та норм національного законодавства з прав жінок та гендерної рівності в діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та працівників Секретаріату⁶⁶.

16. Уповноваженому створити ефективний та прозорий механізм реагування на скарги за фактами дискримінації за ознакою статі із залученням незалежних експертів з цієї проблематики та представників профільних громадських організацій. Розробити механізм виконання Уповноваженим статті 22 «Оскарження дискримінації за ознакою статі та сексуальних домагань» Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків».

17. Враховуючи низький рівень гендерної культури в українському суспільстві, в тому числі, серед державних службовців, а також активізацію антигендерних рухів, які несуть серйозну загрозу демократичним цінностям, більше уваги на офіційному сайті приділяти проблематиці захисту прав жінок, гендерної рівності, використовуючи його як інструмент не тільки інформаційної, але й просвітницької діяльності.

Міжнародним та донорським організаціям

18. Посилити фінансування програм жіночих організацій, спрямованих на посилення прав жінок та впровадження гендерної рівності.

⁶⁵ В більш розгорнутому вигляді рекомендації, які стосуються вдосконалення діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини представлені в доповіді «100 днів Омбудсману». — Електронний ресурс. Режим доступу: --- <http://library.khpg.org/files/docs/1347027978.pdf>

⁶⁶ Експерти з прав жінок та гендерних питань, які брали участь в обговоренні звіту виявили готовність провести такі тренінги, в разі, якщо буде запит Уповноваженого

XXIII. ПРАВА ДІТЕЙ^{1,2}

Станом на 1 січня 2012 р. численність дітей у віці 0–17 років в Україні становить 7971 638 осіб. В період січень — серпень 2012 р. народжено 346 929 дітей, кількість померлих дітей у віці до 1 року — 2957 осіб

Викладені в доповіді «Права людини в Україні — 2011» оцінки, висновки та рекомендації є актуальними й у 2012 р. Це підтверджується даними державних, громадських, міжнародних організацій, що працюють у сфері захисту прав дитини в Україні. За даними Центру «Ла Страда — Україна» за 9 місяців 2012 р. на Національну «гарячу лінію» з питань попередження насильства та захисту прав дитини звернулось 3346 дітей. Переважно діти скаржаться на проблеми міжособистісних стосунків, насильство всім ї та в школі. Аналіз звернень та скарг, які надійшли до Уповноваженого Президента України з прав дитини за період серпень 2011 — квітень 2012 рр.³ вказує, що основними порушеннями прав дитини є: неврахування думки дитини; нехтування інтересами дитини під час конфліктів між батьками або невиконання законних обов'язків стосовно дитини (несплата аліментів, викрадення дітей тощо); насильство щодо дитини (як в сім'ї, так і поза нею); порушення права дитини на охорону здоров'я та освіти. До Уповноваженого з прав людини також звертаються із скаргами на порушення прав дітей переважно з аналогічними проблемами.

Більшість оцінок щодо порушення прав дитини в Україні надані дорослими фахівцями. Думки самих дітей щодо порушення їх прав рідко враховуються при висвітленні цієї проблематики. У цьому звіті ми пропонуємо відштовхуватись від думки дітей щодо найбільших порушень їх прав в Україні⁴. Зокрема, використано дані загальнонаціонального опитування дітей віком 10–17 років, що проводилось на замовлення Офісу Уповноваженого Президента України з прав дитини УІСД ім. О. Яременка⁵.

Адміністративна реформа вдарила і по цій сфері, що породило нові проблеми та виклики, і також потребу в активізації діяльності державних органів та вдосконалення національної політики щодо охорони дитинства. Водночас такої діяльності не вистачає систематичності, ефективної координації, адекватного кадрового та методичного забезпечення. Як наслідок, спостерігаються вияви серйозного нерозуміння

¹ Розділ підготовлений фахівцями Міжнародного жіночого правозахисного центру «Ла Страда — Україна» — Бочкор Н. І., Бугаєць Т. І., Євсюковою М. В., Левченко К. Б., Легенькою М. М., Мудрик В. В.

² Лист від Державної служби статистики України від 23.10.12 № 15/1-30/1323П.

³ <http://www.president.gov.ua/news/24064.html>

⁴ Ідея структури звіту «Права дітей в Україні 2012» належить Євсюковій М. В.

⁵ Аналітична довідка за результатами опитування дітей віком 10–17 років у межах проекту «Права дітей в Україні: реалії та виклики після 20 років незалежності». [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/24361.html>

в суспільстві поняття та принципів прав дитини, що виливається в численні факти порушень, застосування тілесних покарань, насильство, неприйняття розвитку механізмів їх захисту, зокрема, ювенальної юстиції тощо.

Важко оцінити, яким чином реформа в медичній сфері відіб'ється на дотриманні прав дитини в сфері охорони здоров'я. Однак наявність чисельних скарг громадян на реформу дає підстави для невтішних висновків⁶.

Завдяки створенню національного превентивного механізму попередження катувань⁷ здійснені моніторингові візити до інтернатних закладів для дітей, виявлені численні порушення умов проживання дітей, факти жорстокого поводження із дітьми та інше. В Україні залишилися дві спеціальні установи виконання покарань, в яких ув'язнені жінки можуть перебувати із дітьми (Чернігівська та Одеська області). Восени 2012 р. суспільство сколихнув випадок членушкодженняв Одеській колонії⁸, який свідчить про глибокі проблеми в цих установах, що залишаються поза увагою громадськості.

У 2012 р. З'явилися нові виклики, пов'язані із ініціативами щодо ліквідації таємниці усиновлення, ізвикористанням дітей у виборчому процесі в ході парламентських виборів⁹, посиленням втручання церков в освітній процес, політизацією питань, пов'язаних із дотриманням прав дітей тощо. Відсутність чіткої позиції, реакції держави сприяє помилковому сприйняттю цих явищ суспільством та активізації «антиювенальних рухів». В інформаційному просторі з'являється все більше передач про права дитини, але не завжди проблеми та шляхи їх вирішення освітлюються всебічно та змістовно.

1. МІЖНАРОДНИЙ КОНТЕКСТ

28.02.2012 р. під час 19 сесії Ради ООН з прав людини було відкрито для підписання Факультативний протокол до Конвенції про права, що стосується процедури повідомлень. Станом на 29.10.2012 р. його підписали 35 держав-членів ООН та ратифікували Таїланд і Габон¹⁰. Україна не підписала цей Протокол у 2012 р., незважаючи на заклики громадських організацій, які у лютому 2012 р. Зверталися з цього питання до МЗС України та до Уповноваженого Президента України з прав дитини¹¹.

24.10.2012 р. Україна проходила другий цикл Універсального періодичного огляду (УПО). Було підготовлено державну доповідь, в якій містився підрозділ щодо захисту прав дитини¹² та доповіді Коаліції громадських організацій «Про стан дотримання

⁶ <http://www.pravda.com.ua/inozmi/svoboda/2012/04/25/6963465/>

⁷ http://portal.rada.gov.ua/rada/control/uk/publish/article/news_left?art_id=319917&cat_id=37486

⁸ <http://polemika.com.ua/news-100757.html#title>

⁹ <http://www.pravda.com.ua/news/2012/10/17/6974900/>

¹⁰ http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11-d&chapter=4&lang=en

¹¹ Звернення були надіслані від Центру «ЛаСтрада — Україна» 16.02.2012 р. Вихідні № 89/12 та 90/12.

¹² П. С. Защита прав детей: (рекомендации 2, 12 и 31), Раздел III. Достижения, выполнение рекомендаций и проблемы в сфере защиты прав человека. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/160/35/PDF/G1216035.pdf?OpenElement>

прав дитини в Україні»¹³ та ЕКПАТ, підготовлену за матеріалами центру «ЛаСтрада — Україна» та Всеукраїнської мережі проти комерційної сексуальної експлуатації дітей із однойменної теми¹⁴. Серед питань, що підіймалися робочою групою УПО — політика захисту прав дитини. Фінальні рекомендації містять положення щодо необхідності приведення Україною свого законодавства у відповідність із положеннями Факультативного протоколу щодо торгівлі дітьми, дитячої проституції та дитячої порнографії до Конвенції ООН про права дитини та виконання Національного плану дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини на період до 2016 року, а також ратифікації Гаазької Конвенції про захист дітей та співробітництво з питань міждержавного усиновлення¹⁵.

20.06.2012 р. Верховною Радою України ратифіковано Конвенцію Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства¹⁶. Однак законопроект щодо гармонізації українського законодавства із положеннями цієї Конвенції не було прийнято навіть у першому читанні у зв'язку із його недосконалістю. Законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо протидії дитячій проституції» від 06.12.2011 р. № 9540 (розроблено із метою гармонізації законодавства із положеннями Факультативного протоколу щодо торгівлі дітьми, дитячої проституції та дитячої порнографії та Конвенції Ради Європи № 201) було відкликано у липні 2012 р. Із розгляду.

Підписання Україною Конвенції Ради Європи 210 про боротьбу та попередження насильства щодо жінок та домашнього насильства¹⁷ має серйозне значення і для політики дотримання прав дітей. Наприклад, в ній наводяться визначення таких видів насильства як булінг (переслідування), які є актуальними в дитячому та молодіжному середовищі, але ніяк не визначені в національному законодавстві, сформульовані стандарти державної політики протидії домашнього насильства, від якого страждають і діти тощо. Більш детально ця тема представлена в розділі «Насильство щодо жінок та домашнє насильство».

2. ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ТА ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ

В 2012 р. Відчутні прогалини та недоопрацювання адміністративної реформи, розпочатої у 2010 р. Система захисту прав дитини в Україні залишається не скоординованою. Відповідальність за дітей розділяється між різними міністерствами та відомствами, співпраця між ними є малоефективною, подекуди взагалі відсутня¹⁸. Координуючим органом з формування та забезпечення реалізації державної політики

¹³ www.civicua.org/main/data?t=2&c=1&q=1813086

¹⁴ http://la-strada.org.ua/ucp_mod_library_view_192.html

¹⁵ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/Highlights24October2012am.aspx>

¹⁶ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4988-17>

¹⁷ http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=244679884&cat_id=244276429

¹⁸ Альтернативна доповідь до Ради ООН з прав людини «Про стан дотримання прав дитини в Україні». [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.civicua.org/main/data?t=2&c=1&q=1813086

щодо дітейє Мінсоцполітики, в якому лише наприкінці 2011 р. Розпочав діяльність Департамент захисту прав дитини та усиновлення. З 1 жовтня 2012 р. Він переформатованийу Департамент сім'ї та дітей. КМУ було прийнято Постанову № 415 «Про внесення змін до деяких постанов КМУ з питань Міністерства соціальної політики»¹⁹, щодо законодавчих змін, які регулюють діяльність різних установ та закладів для дітей.

07.03.2012 р. під час розширеного засідання КМУ Президентом були оприлюдненіСоціальні ініціативи²⁰, оголошено створення нового інституту в соціальному захисті населення — інституту соціальних дільничних інспекторів²¹. Соціальні дільничні — це принципово новий підхід до розв'язання проблем українських сімей. Їх завдання — запобігання проблемам у сім'ї і захист прав дітей. Соціальна робота має бути орієнтована на профілактику проблем, а не на подолання їх наслідків²². В червні 2012 р. розпочато кампанію по формуванню корпусу інспекторів, який має складатися з 12000 осіб. У жовтні було набрано 9 000 фахівців, які пройшли перше навчання²³. Станом на 15.10.2012 р. Ані КМУ, ані Мінсоцполітики не розроблено і не прийнято жодного нормативно-правового документу, що визначав би повноваження та завдання новоствореної посади.

31.10.2012 р. Кабінет Міністрів України вніс зміни у Додаток 2 до своєї постанови від 18.04.2012 р. № 606 «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій». Зокрема, рішенням Уряду цей перелік нині доповнено Службою у справах дітей²⁴.

У 2012 р. розпочато процес реорганізації притулків для дітей у центри соціально-психологічної реабілітації²⁵. За офіційними даними, станом на 01.01.2012 р. в Україні функціонувало 67 притулків та 51 центр соціально-психологічної реабілітації дітей²⁶.

В 2012 р. Відбулися зміни у врегулюванні діяльності Міжвідомчої комісії з питань охорони дитинства. 31.05.2012 р. КМУ було прийнято Постанову № 483 «Про внесення змін до Положення про Міжвідомчу комісію з питань охорони дитинства»²⁷, якою змінено статус та завдання Міжвідомчої комісії. Зокрема, встановлено, що Комісія є тимчасовим консультативним, дорадчим органом, утвореним КМУ з метою підготовки пропозицій щодо реалізації державної політики з питань захисту прав та інтересів дітей. Основними функціями Комісії тепер є сприяння забезпеченню координації дій органів виконавчої влади з питань охорони дитинства; підготовка пропозицій щодо формування і реалізації державної політики з питань захисту прав та інтересів

¹⁹ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/415-2012-%D0%BF>

²⁰ <http://www.president.gov.ua/news/23275.html>

²¹ http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=245044332&cat_id=244276429

²² <http://www.unian.ua/news/506944-12-tisyach-sotsialnih-dilnichnih-rozpochnut-robotu-u-veresni.html>

²³ <http://chernivtsi.comments.ua/news/2012/10/09/150709.html>

²⁴ http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245750947&cat_id=244276429

²⁵ <http://amn.net.ua/ukr/news/events/1780>

²⁶ Национальный доклад Украины Данный в рамках второго цикла Универсального периодического. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.minjust.gov.ua/upr/>

²⁷ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/483-2012-%D0%BF>

дітей; визначення шляхів, механізмів та способів вирішення проблемних питань, що виникають під час реалізації державної політики у сфері охорони дитинства²⁸. Станом на 15.10.2012 р. оновлений склад Міжвідомчої комісії не затверджено, Комісія не збиралась.

Продовжено реформування кримінальної міліції у справах дітей і є ідеї створення на її базі ювенальної міліції ОВС України²⁹. Модель покращення послуг у сфері кримінальної юстиції щодо неповнолітніх, апробується у Івано-Франківську³⁰.

2012 р. продемонстрував, що рушійною силою у вдосконаленні політики із охорони дитинства та захисту прав дитини в Україні є Уповноважений Президента з прав дитини, хоча його основною функцією є моніторинг ситуації із дотримання прав дитини в Україні, а не реалізація політики. Рекомендації за результатами моніторингу лягають в основу актів Президента, що формують державну політику з охорони дитинства. 31.08.2012 р. Президентом було видано Доручення щодо поліпшення захисту прав та законних інтересів дітей³¹. 22.10.2012 р. — Указ № 609/2012 «Про Національну стратегію профілактики соціального сирітства на період до 2020 року» метою якої є забезпечення реалізації кожною дитиною права на виховання в сім'ї, зростання в безпечному сімейному оточенні, підвищення ефективності роботи державних органів та органів місцевого самоврядування із запобігання соціальному сирітству, вдосконалення системи надання соціальних послуг дітям і сім'ям з дітьми³².

За період діяльності офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини під керівництвом новообраного Уповноваженого, надійшло 221 звернення, з яких понад 60% стосується питань захисту прав дитини. Основними формами реагування є запити до уповноважених органів та надання роз'яснень громадянам. Діяльність Уповноваженого щодо захисту прав дитини знаходиться на початковій стадії і ведеться в неповному обсязі³³.

13.04.2012 р. прийнято новий Кримінальний процесуальний кодекс України (набув чинності 19.11.2012). Кодекс передбачає включення принципів ювенальної юстиції у кримінальне провадження щодо дітей: кримінальне провадження щодо неповнолітнього здійснюється слідчим, який спеціально уповноважений керівником органу досудового розслідування на здійснення досудових розслідувань щодо неповнолітніх. Розгляд справи у судді щодо неповнолітнього здійснюється суддею, уповноваженим згідно із Законом України «Про судоустрій і статус суддів» на здійснення кримінального провадження стосовно неповнолітніх. Таку спеціалізацію планується запровадити для прокурорів, що беруть участь у кримінальному провадженні щодо дітей. Держава поступово просувається в бік ювенальної юстиції, запроваджуючи систему відповідних державних органів.

²⁸ http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245265653&cat_id=244274160

²⁹ <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/725303;jsessionid=247EAC2EFB682F2FCC7E58EE5DC53933>

³⁰ Заданими МВС станом на 20.09.2012 р. http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=245607021; <http://www.president.gov.ua/news/25449.html>

³¹ <http://www.president.gov.ua/documents/15017.html>

³² <http://www.president.gov.ua/documents/15098.html?PrintVersion>

³³ <http://library.khpg.org/files/docs/1347027978.pdf>

3. ОСНОВНІ ПОРУШЕННЯ ПРАВ ДІТЕЙ В УКРАЇНІ. ПРАВО ДІТЕЙ ВИСЛОВЛЮВАТИ ВЛАСНУ ДУМКУ ТА ЇЇ ВРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ

48% опитаних дітей вважають, що порушується право дітей висловлювати власну думку, кожен третій відмітив, що це право порушується батьками, кожен четвертий — вчителем/викладачем. 44% вважають, що порушується право дітей на вільне спілкування з друзями, родичами, батьками та отримання корисної інформації.

Результати досліджень та моніторингу щодо забезпечення прав дитини свідчать про те, що інтереси та думка дітей не аналізуються і не враховуються. У 2012 р. до проблеми було привернено увагу державних органів — поштовою стали звернення від дітей на адресу Уповноваженого Президента України з прав дитини³⁴ з цього питання. Невраховання думки дитини особливо помітно у судовому провадженні. Суди не приділяють уваги думці дитини та її врахуванню під час вирішення спорів та справ, що стосуються дітей (позбавлення батьківських прав, встановлення місця проживання дитини, вчинення жорстокого поводження щодо дитини тощо)³⁵. 01.06.2012 р. Вперше за роки незалежності відбулась зустріч Президента з дітьми та заслухана їх думка з різних питань. Основна частина пропозицій молоді стосувалася необхідності вчитися дослухатися до потреб дітей.³⁶

3.1. Право дітей на захист від жорстокого, брутального поводження, знуцання

56% дітей вважають, що в українців порушується право на захист від жорстокості, знуцання, брутального поводження.

54% вказали про порушення права на повноцінне харчування. Основними порушниками діти вважають батьків.

48% засвідчили порушення права дітей на любов та піклування з боку батьків. Особливо гостро це відчувають діти 10–13 років (52,6%).

Жорстокість та знуцання над дітьми проявляється як в сім'ї, так і поза нею. Згідно із офіційною статистикою Мінсоцполітики³⁷ за 9 місяців 2012 р. до підрозділів цього відомства звернулось 560 дітей щодо насильства в сім'ї, а на обліку перебувало 1478 дітей. За 9 місяців 2012 р. на Національну «гарячу лінію» з питань попередження насильства та захисту прав дитини надійшло 400 дзвінків щодо випадків жорстокого поводження із дітьми, в більшості це насильство в сім'ї.

Діти, що переживають насильство в сім'ї, також стикаються із ігноруванням їх прав та інтересів від органів, компетентних захищати їх права. Аналіз дзвінків на НГЛ«Ла Страда — Україна», а також судових справ показує, що правоохоронні органи залишають поза увагою права та інтереси дітей, які є свідками насильства в сім'ї. Ди-

³⁴ <http://www.president.gov.ua/news/24064.html>

³⁵ Судовий розгляд справ, пов'язаних з вчиненням насильства в сім'ї в Україні : проблеми відповідності міжнародним стандартам та шляхи вдосконалення : наук.-практ. посіб. для суддів / Євсюкова М. В., Христова Г. О., Шаповалова О. А. та ін. / за заг. ред. Шаповалової О. А., Павлиш С. О. — К., 2011. — с. 137–138

³⁶ <http://www.president.gov.ua/news/24399.html>

³⁷ Лист від Департаменту сім'ї та дітей Мінсоцполітики України від 18.10.2012 р. № 3223/0/57/12-зв

тина, спостерігаючи насильство в сім'ї відносно інших членів родини, фактично стає жертвою психологічного насильства. Такі ситуації так і залишаються невирішеними, і правоохоронні органи реагують лише тоді, коли насильство відбувається у тяжкій формі та його наслідки для дитини стають більш візуалізованими.

Існують системні проблеми щодо вирішення справ, що стосуються дітей, у судах. Так, справи пов'язані із визначенням місця проживання дитини, позбавленням батьківських прав можуть тривати роками. До вирішення остаточного питання про те, з ким із батьків буде проживати дитина, ця дитина може за рішенням суду відбиратися у одного із батьків та передаватися іншому. При цьому суди не враховують, що це може негативно вплинути на психоемоційний стан дитини.

Існує і проблема насильства над дітьми в навчальних закладах, що підтверджується й зверненнями від самих дітей³⁸, і інформацією у ЗМІ³⁹. Оскільки система роботи освітніх навчальних закладів, особливо інтернатних, пронизана принципом приховування таких фактів та кругової поруки, на сьогодні відсутня можливість реально оцінити цю ситуацію. Проблеми, які виникають у дітей в закладах інтернатного типу, та з якими найчастіше звертаються на Національну «гарячу лінію» стосуються жорстокого поводження з дітьми як зі сторони працівників інтернатного закладу, так і зі сторони однолітків та старших дітей. Найбільше занепокоєння викликає саме жорстоке поводження зі сторони працівників інтернатного закладу, адже саме ці люди повинні захищати права та інтереси дитини, натомість ними вони грубо порушуються. Змінити ситуацію надзвичайно складно, оскільки більшість таких правопорушень приховуються, а залякана дитина боїться та не знає, куди можна звернутися.

У 2012 р. на Національну «гарячу лінію» з питань попередження насильства та захисту прав дитини звернувся вихованець інтернату в Кіровоградській області А., який скаржився на жорстоке поводження з боку вихователів та дирекції, на нехтування його проблемами психолога та на насмішки з боку однолітків. Спочатку хлопець замовчував інформацію, а потім все ж наважився сказати психологу, що його б'ють, тілесні покарання він отримує і від вихователів, і від керівника закладу. Щоб А. мовчав, його збиралися направити на лікування до психіатричного закладу. Лише термінове втручання Уповноваженого Президента з прав дитини (за зверненням від Центру «ЛаСтрада — Україна») допомогло вирішити ситуацію, хлопця було влаштовано до дитячого будинку сімейного типу.

3.2. Право на отримання медичної допомоги

53% учасників дослідження відмітили про порушення права на отримання медичної допомоги. Це право найчастіше порушується з боку медичних працівників

Основними проблемами у сфері охорони здоров'я дітей залишаються відсутність якісного обстеження та надання об'єктивного діагнозу дитині; значні недоліки щодо

³⁸ Основні порушення прав дітей на основі аналізу звернень та скарг, які надійшли до Уповноваженого Президента України з прав дитини. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/24064.html>

³⁹ <http://life.obozrevatel.com/boiling/59416-shkolniki-zhazhdut-krovi.htm>

матеріально-технічного забезпечення лікувальних закладів (незадовільний стан ліжок, матраців, білизни, неповне забезпечення ліками, застаріле обладнання); допомога дітям-інвалідам тощо⁴⁰. В 2012 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)⁴¹.

Видатки Держбюджету 2012 р. не відповідають реальним потребам забезпечення дітей-інвалідів та тяжкохворих дітей ліками, медичними препаратами, реабілітаційними послугами, імунопрофілактикою тощо. Лікування «Хвороби «Гоше» забезпечене на 25%, «Ниркової недостатності (діаліз)» — на 37%, «Первинний імунодефіцит» — на 10%. Видатки на лікування деяких хвороб (аутизм, епілепсія, мукополісахаридоз) взагалі не передбачені. Стаття «Дитяча онкологія та онкогематологія» фінансується на 45% від потреби. Недостатнє забезпечення, відсутність трансплантаційних методів лікування, реабілітації, спеціальної паліативної допомоги доповнюється порушенням права дітей на батьківську турботу в лікувальному закладі. Батькам заборонено перебувати в стаціонарі разом з дитиною, вік якої більше 6-ти років. Кожна 5-та дитина в Україні потребує в тій чи іншій мірі допомоги спеціаліста-психіатра, однак і досі відсутня державна програма щодо надання такої допомоги. 70% препаратів, що закупаються за бюджетні кошти, застосовуються в педіатрії та реалізуються через аптечну мережу, не мають доказової бази⁴².

Навесні 2012 р. Президент України дав завдання КМУ розробити окрему програму щодо реабілітації дітей з ДЦП⁴³ та пообіцяв, що у 2012 р. на реалізацію реабілітаційних програм буде виділено 60 млн. гривень⁴⁴. Фактично у 2012 р. на реабілітацію дітей з ДЦП держава виділила 16 млн. грн., збільшивши фінансування програми «Заходи щодо реабілітації хворих на ДЦП в Міжнародній клініці відновного лікування» в три рази⁴⁵.

У квітні 2012 р. Зареєстровано 180 випадків ВІЛ-інфекції у дітей⁴⁶. Рівень знань учнівської молоді про ВІЛ/СНІД загалом і про шляхи, якими ВІЛ-інфекція передається, залишається дуже низьким (17,2%)⁴⁷.

⁴⁰ Основні порушення прав дітей на основі аналізу звернень та скарг, які надійшли до Уповноваженого Президента України з прав дитини. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/24064.html>

⁴¹ Нерівні можливості для дітей в Україні: аналіз та рекомендації для політики / Черенько Л. М., Полякова С. В., Шишкін В. С., Заяць В. С., Васильєв О. В., Новосельська Т. А., Демчук М. В., Київ: 2011.

⁴² Основні порушення прав дітей на основі аналізу звернень та скарг, які надійшли до Уповноваженого Президента України з прав дитини. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/24064.html>

⁴³ Там само

⁴⁴ <http://health.unian.net/ukr/detail/231563>

⁴⁵ <http://www.dcp.org.ua/news/6749.html>

⁴⁶ Дані Міжнародного благодійного фонду «Міжнародний Альянс ВІЛ/СНІД в Україні» <http://www.aidsalliance.org.ua/cgi-bin/index.cgi?url=/ua/library/statistics/index.htm>

⁴⁷ Готовність підлітків захистити себе від інфікування ВІЛ / Інститут економіки та прогнозування НАН України, Український інститут соціальних досліджень ім. О. Яременка, Представництво Дитячого Фонду ООН (ЮНІСЕФ) в Україні, 2010

3.3. Сексуальна експлуатація дитини та дитяча праця

*52% вважають, що існують випадки сексуальної експлуатації дітей.
47% вважають, що діти піддаються трудовій експлуатації*

За 9 місяців 2012 р. ОВС зареєстровано 226 злочинів щодо розбещення неповнолітніх (ст. 156 КК України), 58 злочинів щодо статевих зносин з особами, які не досягли статевої зрілості⁴⁸. За 6 місяців 2012 р. Від зґвалтувань (разом із замахами) потерпіла 61 дитина, з яких 18 малолітніх. Зареєстровано 9 злочинів, пов'язаних із дитячою порнографією (ст. 301 КК України), 4 пов'язаних із дитячою проституцією (ст. 303 КК України), виявлено 41 дитину, які займалася проституцією, і яких притягнуто до адміністративної відповідальності за ст. 181-1 КУпАП⁴⁹. У 2011 р. кількість дівчат підліткового віку, які зайняті у сфері комерційного сексу становила 15 000 осіб⁵⁰. Такі дані дають можливість стверджувати, що масштаби проблеми є достатньо великими, а офіційна статистика відображає лише вершину айсбергу. Україна сьогодні не здатна ефективно реагувати на випадки комерційної сексуальної експлуатації дітей, як на законодавчому, так і на практичному рівні. Відсутня система попередження сексуального насильства та сексуальної експлуатації дітей, система надання допомоги постраждалим дітям. Навіть якщо інформація про такі злочини доходить до правоохоронних органів, вони рідко розкриваються та доходять до суду. Єдиний в країні центр соціально-психологічної реабілітації «Софія» для дівчат, постраждалих від сексуального насильства та сексуальної експлуатації громадської організації «Віра. Надія. Любов», у 2012 р. не функціонував через відсутність фінансування. Проблема не тільки у відсутності центрів, але і у кадровому забезпеченні державних структур спеціалістами, які здатні надавати фахову допомогу постраждалим дітям. Шкільні програми не містять окремих курсів щодо вироблення навичок у дітей щодо протистояння ризикам сексуальних зловживань відносно них.

Більшість діяльності у напрямку запобігання сексуальному насильству та захисту прав дітей у 2012 р. Ініціювалась та проводилась громадськими організаціями. Так, Центр «Ла Страда — Україна» у співпраці з МВС, ХНУВС за фінансової підтримки Міжнародної організації ЕКПАТ в 2012 р. створив дві спеціально обладнані «зелені кімнати» для опитування дітей, які постраждали від насильства та експлуатації в Харкові (в 2011 р. були відкриті в Києві та Одесі). Було також розроблено, надруковано та розповсюджено серед науковців та практичних працівників МВС України методичні рекомендації з обладнання та використання таких кімнат в роботі КМСД⁵¹, проведені навчання для фахівців.

У 2011–2012 рр. В Україні проводилась робота з розробки та впровадження Кодексу щодо захисту дітей від жорстокого поводження з дітьми в мережі Інтернет та ІКТ-ресурс-

⁴⁸ Лист від Департаменту інформаційно-аналітичного забезпечення МВС України від 22.10.2012 р. № 16,1 К-197.

⁴⁹ Лист від Управління кримінальної міліції у справах дітей МВС України від 23.07.12 № 58/1-713.

⁵⁰ Оцінка чисельності дітей та молоді вікової групи 10–19 років, що відносяться до груп ризику / ЮНІСЕФ; Укр. Ін.-т соц. дослідж. Ім. О. Яременка. — К., 2011. — 48 с.

⁵¹ http://www.la-strada.org.ua/ucp_mod_library_view_170.html, http://www.la-strada.org.ua/ucp_mod_library_view_169.html, http://www.la-strada.org.ua/ucp_mod_library_view_168.html

сах⁵², ініційована «ЛаСтрада — Україна» за підтримки Офісу Уповноваженого Президента України з прав дитини та фінансової підтримки Міжнародної організації ЕКПАТ. Кодекс включає питання захисту дітей від насильства в Інтернеті, в тому числі від дитячої порнографії. Згідно з Кодексом провайдери зобов'язуються інформувати своїх клієнтів про відповідальність за ці злочини та про можливості уберегтися від них. Кодекс підписали мобільні оператори «Київстар» та «МТС», підтримав ініціативу «Укртелеком».

Центр «ЛаСтрада — Україна» співпрацює з приймальником-розподільником для дітей при ГУ МВС України в м. Києві. В 2010–2012 роках Центром було навчено 14 волонтерів, які проводили профілактичну роботу в приймальниках-розподільниках Львову, Донецька, Харкова, Одеси та Сімферополя.

Проблема дитячої праці залишається в тіні. За даними МВС⁵³ за 9 місяців 2012 р. порушено 31 кримінальна справа, що стосується експлуатації дитини (ст. 150 КК України — 3 справи, ст. 150-1 КК України — 28). В 2011 р. кількість таких справ становила 94 (14 за ст. 150, 80 за ст. 150-1 КК України). Офіційні дані не відображають повних масштабів проблеми.

3.4. Право дитини на опіку та піклування

48% вважають, що державна не завжди турбується про дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, або турбується не в повній мірі

Станом на 01.10.2012 р. У прийомних сім'ях та дитячих будинках сімейного типу виховується 11261 дитина, що складає 11,7% від загальної кількості дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. В Україні функціонує 695 дитячих будинків сімейного типу та 3737 прийомних сімей. Усиновлено 1445 дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування громадянами України та 588 дітей іноземцями⁵⁴.

На сьогодні сирітство є соціальною проблемою, адже переважна кількість дітей, які опинились без батьківської опіки, мають живих батьків. В Україні залишається можливість для батьків відмовитися від дитини, передати її на виховання в інтернат.

За попередній рік кількість дітей в інтернатах збільшилась у шість разів⁵⁵. Понад дві третини українських дітей-сиріт, які досягли повноліття, не мають житла. На думку експертів, цю ситуацію викликає неспроможність влади забезпечувати дешевим соціальним житлом. Самі ж урядовці переконують, що здебільшого сироти залишаються без даху над головою через свою соціальну непристосованість⁵⁶.

Порушення прав дітей, що позбавлені батьківського піклування, існує як в інтернатних закладах, так і в прийомних сім'ях, з боку опікунів. Відомі випадки, коли опіку-

⁵² http://www.la-strada.org.ua/ucp_mod_news_list_show_233.html

⁵³ Лист від Департаменту інформаційно-аналітичного забезпечення МВС України від 25.10.12 № 16,1К-1362зі

⁵⁴ Лист від Міністерства соціальної політики України від 24.10.2012 р. № 3371/0/57/12-зв

⁵⁵ Місто, 8 лютого 2012 року, «Кому вигідно щоб діти-сироти залишались сиротами» <http://www.misto.vn.ua/ua/home/interview/4345>

⁵⁶ «Соціально непристосовані сироти» http://sirotstvy.net/ua/press_centre/about_problem/735.html

ни віддавали своїх підопічних не в інтернати, а іноземцям, ігноруючи закони України, які передбачають подібні дії лише після перевірки прийомної сім'ї спеціальними органами. Так, 07.05.2012 прокуратура Дніпропетровської області порушила кримінальну справу відносно опікуна (ч.1 ст.169 КК), який незаконно передав на виховання за кордон свою неповнолітню сестру. Чоловік з сестрою прибув до Італії, де відповідно до місцевого законодавства оформив опікунство на іноземців, проігнорувавши законодавство України⁵⁷. В липні 2012 р. став відомим випадок насильства та вбивства батьками двох усиновлених дітей, а також викрадення чужої дитини. Багатодітна сім'я була під соціальним супроводом, проте це неопередило трагедії⁵⁸, що свідчить про його формальність або взагалі відсутність.

Уповноваженим Президента України з прав дитини було ініційовано скасування таємниці усиновлення⁵⁹. Ця проблема широко обговорювалася під час круглих столів державними та громадськими організаціями⁶⁰. Зрозуміло, що подібні зміни потребують просвітницької роботи серед громадян та чітких дій державних органів.

3.5. Право на освіту

48% стверджують про порушення права дітей на освіту

Дослідження минулого року⁶¹ показало, що в Україні існують проблеми у рівному доступі дітей до дошкільної, середньої та позашкільної освіти: нестача місць у дитячих дошкільних установах переважно у великих містах, складнощі доступу до закладів освіти у сільській місцевості, важкість доступу до освіти дітей з обмеженими можливостями та дітей з особливими навчальними потребами, незадовільне технічне оснащення навчальних закладів, низький рівень підключення шкіл до Інтернету, низький рівень правової освіти. 2012 р. В опублікованому Глобальному звіті щодо гендерного розриву, за індикатором рівного доступу до освіти хлопчиків та дівчат Україна посідає 22 місце⁶².

За даними проекту «Я дала хабар за свою дитину»⁶³, метою якого є складання мапи хабарів в Україні в сфері сімейних відносин, захисту прав дитини та жінок, за місяць від початку проекту надійшло 21 повідомлення. 86% випадків коли люди давали хабарі, і 14% у яких громадяни повідомляють, що не давали хабарі. За даними проекту, найбільш дорогим для життя дітей регіоном України є АРК. У Севастополі влашту-

⁵⁷ Усе найкраще дітям, або Кому вигідніше існування сиріт в Україні» http://sirotstvy.net/ua/press_centre/about_problem/559.html?pg=3

⁵⁸ <http://www.unian.ua/news/518209-mati-gerojinya-z-luganskoji-oblasti-ne-ziznaetsya-u-vbivstvi-usinovlenih-ditey.html>

⁵⁹ <http://www.president.gov.ua/news/25009.html>

⁶⁰ http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2041:2012-09-25-06-43-33&catid=14:2010-12-07-14-44-26&Itemid=75.

⁶¹ Нерівні можливості для дітей в Україні: аналіз та рекомендації для політики / Черенько Л. М., Полякова С. В., Шишкін В. С., Заяць В. С., Васильєв О. В., Новосельська Т. А., Демчук М. В., Київ: 2011.

⁶² http://www3.weforum.org/docs/WEF_GenderGap_Report_2012.pdf

⁶³ <http://vsirivni.com.ua/habar>

вати дитину у дитячій заклад коштує батькам до 3000 грн, що відповідає рівню столиці. найдешевший вступ дитини у садочок — в Донецькій обл. — 300 грн. В Києві вимагають сплатити за вступ в перший клас ліцею 1000 доларів. Цікаво, що уникнути щеплення своєї дитини в закладах медицини коштує незалежно від регіону — і оцінюється в 450–500 грн⁶⁴.

3.6. Права дітей в контакті та конфлікті із законом

43% знають про випадки, коли діти, які вчинили злочин, піддавалися тортурам та приниженню

В 2011 р. прийнято Концепцію розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні⁶⁵ та план дій на її виконання. У 2012 р. Розпорядженням Президента створено робочу групу з питань реалізації Концепції⁶⁶. Інформації про стан виконання прийнятого в жовтні 2011 р. плану у відкритому доступі немає.

3.6.1. Ініціативи громадських організацій щодо захисту прав дітей

На виконання рекомендацій Комітету ООН з прав дитини та задля сприяння дотриманню прав дитини в Україні було створено Коаліцію НУО «Права дитини в Україні»⁶⁷. Також в цьому напрямі активно працюють громадські організації, серед яких ВГО «Школа рівних можливостей», ВГО «Служба захисту дітей»⁶⁸, УФ «Благополуччя дітей»⁶⁹, МБФ «Отчий дім»⁷⁰, «Україна без сиріт»⁷¹ та ін. У зв'язку із збільшенням кількості дзвінків від дітей на Національну «гарячу лінію» з протидії насильству в сім'ї та захисту прав дітей, а також на виконання міжнародних стандартів в сфері захисту прав дитини, Центром «Ла Страда — Україна» ведеться робота для створення окремої «гарячої лінії» для дітей, відкриття якої відбудеться у січні 2013 р. Тренери Національної тренерської мережі Центру за 6 місяців 2012 року провели 1465 заходів для 14 111 осіб. У другому півріччі роботу продовжено. Інформація про ініціативи та діяльність доступна на інтернет-ресурсах організацій. Можна відмітити активність приватних фондів та підтримку діяльності громадських організацій задля захисту прав дітей.

Вдосконалюючи закони, змінюючи на краще захист прав дитини на практиці, також необхідно не забувати про роботу з населенням, оскільки суспільство демонструє занадто толерантне ставлення до порушення прав дитини. Необхідно навчити лю-

⁶⁴ <http://www.vsirivni.com.ua/news/ya-dala-khabar-vlashtuvannya-ditini-u-dityachii-sadok-v-ukra-n-koshtu-materiyam-v-d-300-do-3000->

⁶⁵ Права людини в Україні 2011. Доповіді правозахисних організацій. Розділ XXI Права дитини <http://khpg.org/index.php?r=1.6.14.1>

⁶⁶ <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/26/2012-%D1%80%D0%BF>

⁶⁷ <http://khpg.org/files/docs/1327514545.pdf>

⁶⁸ <http://www.vsirivni.com.ua/organizations/vseukra-nska-gromadska-organ-zats-ya-sluzhba-zakhistu-d-tei>

⁶⁹ <http://www.ccf.org.ua/>

⁷⁰ <http://otchiy-dim.org/>

⁷¹ <http://www.ukrainabezsyrit.org/>

дей проявляти нульову толерантність до таких порушень, що сприятиме дотриманню прав дитини в Україні та запобіганню порушенням цих прав.

4. РЕКОМЕНДАЦІЇ⁷²

1. Забезпечити ефективний перерозподіл функцій після адміністративної реформи серед органів центральної та місцевої влади та координацію дій для повного забезпечення виконання обов'язків держави щодо прав дитини.

2. Відновити роботу Міжвідомчої комісії з питань охорони дитинства. Оновити її склад, включивши до неї представників громадських організацій, що займаються захистом прав дитини в Україні. Проводити регулярні засідання Міжвідомчої комісії з питань охорони дитинства.

3. 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.

4. 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, розробити 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.

5. Дослідити питання щодо середнього віку досягнення статевої зрілості в Україні і на цій основі закріпити вік вступу у статевий зв'язок у законодавстві України.

6. Розробити ефективну методологію моніторингу порушення прав дітей у освітніх та інтернатних закладах та забезпечити ефективний механізм притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у порушенні прав дитини.

7. Передбачити та забезпечити достатнє фінансування із Державного бюджету на забезпечення дітей-інвалідів та тяжкохворих дітей ліками, медичними препаратами, реабілітаційними послугами, імунопрофілактикою тощо.

8. 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.

9. Продовжувати обладнання та використання в рамках кримінального провадження «зелених кімнат» для опитування дітей, які постраждали від насильства та експлуатації.

10. Проводити широкі інформаційні кампанії щодо прав дітей, підтримувати роботу Національної «гарячої лінії» з прав дітей.

⁷² У 2012 р. Залишаються актуальними рекомендації минулорічної доповіді, зокрема, № 3, 4, 5, 7, 8, 11, 12, 13, 15, а також рекомендації, що містяться у Альтернативній доповіді до Ради ООН з прав людини «Про стан дотримання прав дитини в Україні», що підготовлена коаліцією громадських організацій України.

XXIV. НАСИЛЬСТВО ЩОДО ЖІНОК ТА ДОМАШНЄ НАСИЛЬСТВО¹

У попередніх доповідях «Права людини в Україні» (2011, 2009–2010, 2008) інформація щодо гендерно-обумовленого насильства подавалася переважно в контексті проблеми домашнього насильства, яке залишається розповсюдженим порушенням прав людини в Україні і в 2012 р. Однак 2012 р. був насичений подіями, що вказали на актуальність й інших форм гендерно-обумовленого насильства, зокрема, фізичного та сексуального насильства щодо жінок поза сім'єю.

Питання термінології²

Декларація ООН (20.12.1993 р.) щодо викорінення насильства проти жінок надає засади визначення гендерного насильства. Згідно зі ст. 1 Декларації насильство проти жінок розуміється як:

«Будь-який акт насильства, здійснений за ознакою статі, якій завдає або може завдати фізичної, сексуальної чи психологічної шкоди або страждання жінкам, а також загрози здійснення таких актів, примус чи свавільне позбавлення волі як в громадському, так і в приватному житті».

Ст. 2 Декларації визначає, що міжнародна спільнота визнає загальний характер форм насильства проти жінок. Визначення містить (але не обмежується): фізичне, сексуальне і психологічне насильство, яке має місце як в сім'ї, так і в суспільстві включно з побиттям, сексуальним насильством проти дівчаток, насильство, пов'язане з посагом, зґвалтування в шлюбі; пошкодження жіночих статевих органів та інші традиційні практики, що завдають шкоди жінкам; позашлюбне насильство; насильство, пов'язане з експлуатацією, сексуальні домагання і залякування на роботі і в освітніх установах; примусові вагітність, аборти і стерилізація; торгівля жінками і примусова проституція; насильство з боку чи за потурання держави.

У програмах розвитку, зокрема, Фонду народонаселення ООН, використовується наступне визначення, яке може бути застосоване в українських умовах:

«Гендерне насильство — це насильство, яке стосується чоловіків і жінок, і жертвами якого переважно є жінки. Воно виникає як наслідок нерівних владних стосунків між жінками і чоловіками. Це насильство, яке спрямоване проти жінки, тому що вона жінка, чи непропорційно впливає на жінку. Воно стосується (але не вичерпується) фізичної, сексуальної і психологічної шкоди включно із залякуванням, стражданнями, примусом та/або позбавленням свободи в сім'ї чи в суспільстві взагалі. Це також стосується насильства, яке чинить чи не зупиняє держава».

(ФН ООН, Гендерна тематична група, 1998)

¹ Розділ підготовлений фахівцями Міжнародного жіночого правозахисного центру «Ла Страда — Україна» — К. Левченко, М. Євсюковою, Т. Бугаєць, О. Калашник, К. Черехаю, І. Мидловець, Є. Степанюк, Інформаційно-консультаційного жіночого центру — О. Суисловою.

² Механізм моніторингу та протидії гендерному насильству і дискримінації (Аналітичний звіт) / За заг. ред. О. Суислової — К.: СПД Москаленко О.М., 2009 — С. 10–11.

1. ЗАГАЛЬНИЙ СТАН СИТУАЦІЇ НАВКОЛО НАСИЛЬСТВА ЩОДО ЖІНОК

Насильство в сім'ї. Щороку кількість осіб, які перебувають на обліку в ОВС за вчинення насильства в сім'ї, зростає (табл.1, 2).

Табл. 1

| Рік | 2010 | 2011 | 6 місяців 2012 |
|---|---------|---------|----------------|
| Усього осіб, які перебувають на обліку в міліції за вчинення насильства в сім'ї | 104 892 | 109 468 | 111 094 |
| Кількість жінок | 7 212 | 7 920 | 8 283 |
| Кількість чоловіків | 97 260 | 101 105 | 102 149 |

Табл. 2³

| Рік | Поставлено на облік в поточному періоді | Винесено офіційне попередження про неприпустимість вчинення насильства в сім'ї | Винесено захисних приписів | Виявлено осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, передбачені ст. 173-2 КУпАП | Кількість осіб, які оштрафовані |
|-------------|---|--|----------------------------|--|---------------------------------|
| 2010 | 44 088 | 50 750 | 2 706 | 58 209 | 29 890 |
| 2011 | 87 540 | 98 597 | 5 026 | 104 039 | 67 202 |
| 6 міс. 2012 | 47 219 | 51 363 | 2 239 | 54 719 | 30 873 |

За даними Міністерства соціальної політики України⁴ за 9 місяців 2012 р. надійшло 84 989 звернень щодо насильства в сім'ї, з них від жінок — 71 714. Кількість осіб, які перебувають на обліку з приводу вчинення насильства в сім'ї становить 110 057 осіб.

1.1. Фізичне та сексуальне насильство щодо жінок

2012 р. ядро візуалізував проблему сексуального та фізичного насильства над жінками. Яскравим прикладом стала справа Оксани Макар (м. Миколаїв). Дівчину зґвалтували троє хлопців, після чого намагались спалити живцем. Одразу після повідомлення в міліцію підозрюваних затримали, але в подальшому двох з трьох підозрюваних відпустили. Такий перебіг подій викликав широкий резонанс в суспільстві. Громадська активність призвела до того, що справа була взята на контроль та по ній розпочалось досудове слідство. Макар померла 29 березня 2012 р.⁵

³ Таблиці зведені на підставі статистичних даних МВС України.

⁴ Лист від Департаменту сім'ї та дітей Міністерства соціальної політики України від 18.10.2012 р. № 3223/0/57/12-зв

⁵ <http://www.rbc.ua/ukr/top/show/delo-oksany-makar-dvoe-iz-treh-obvinyaemyh-chastichno-priznali-12062012214000>

Іншою справою є випадок із Олександрою Поповою. В ході побутової сварки 18-річну дівчину жорстоко побив 22-річний гр. Косінов. У комі дівчина перебувала 72 дні. Ленінський судм. Миколаєва засудив хлопця до 12 років позбавлення волі⁶.

Справ щодо зґвалтування чимало. В період 2009–2011 роках до ОВС надійшло більше 7000 заяв та повідомлень про вчинення зґвалтування, однак кримінальних справ порушено 2071.⁷ За 9 місяців 2012 р. ОВС зареєстровано 1584 таких заяв та повідомлень, з них порушено 440 кримінальних справ за вчинення злочину, передбаченого ст. 152 КК України «Зґвалтування», а відмовлено у порушенні кримінальної справи у 993 випадках. До суду ж направлено 363 справи.⁸ За даними Державної судової адміністрації України⁹ на початок 2012 р. У судах перебувало 263 справи за ст. 152 КК України, за 6 місяців 2012 р. надійшло ще 214 справ щодо зґвалтувань. Розглянуто 242 справи, з них у 207 постановлено вироки, засуджено 250 осіб.

Але ще більша кількість зґвалтувань залишається в тіні, тому що жінки бояться просити захисту, не в змозі самотійно протистояти насильству, а також тому, що не вірять, що діюча правова система їх захистить. А існуюча офіційна статистика підтверджує складність доведення таких справ до логічного завершення та встановлення покарання для кривдників у судах. Також і суспільство по різному сприймає такі прояви насильства. Чимало людей покладають провину за скоєне на потерпілу¹⁰. Зґвалтування в шлюбі не є додатковою кваліфікаційною ознакою і не розглядається як окремий злочин.

Проблемою є невміння фахівців, зокрема, соціальних працівників, а також самих потерпілих ідентифікувати проблему.

Показники щодо вбивства жінок, зґвалтування жінок та дівчат є в наявності, але їхня цифра не відображає реальної ситуації в суспільстві, так як дані збираються не за всіма показниками¹¹.

Сексуальне насильство проти дівчаток не розглядається як окрема проблема, а лише як загальна проблема насильства проти дітей.

Поширеним явищем в Україні залишаються і *сексуальні домагання щодо жінок, зокрема, на робочому місці*. За 10 місяців 2012 р. на Національну «гарячу лінію» із запобігання насильству та захисту прав дитини звернулося 7 осіб (6 жінок, 1 чоловік), які скаржились на сексуальні домагання на робочому місці, в більшості це домагання «по вертикалі», тобто з боку начальства до свої підлеглих¹². Однак офіційна статистика відсутня. Це пов'язано як із відсутністю ефективного законодавства у цій сфері (зокрема, неможливістю довести факт сексуального домагання), замовчуванням фак-

⁶ <http://ua.for-ua.com/ukraine/2012/09/17/174239.html>

⁷ Лист від Департаменту інформаційно-аналітичного забезпечення МВС України від 22.10.2012 р. № 16,1К-197 зі

⁸ Там само

⁹ Лист від 23.10.2012 р. № інф/К-238/12

¹⁰ Чому суспільство вважає, що жертви зґвалтування самі в цьому винні? / <http://www.pravda.com.ua/columns/2012/03/31/6961852>

¹¹ Статистичні дані Міністерства внутрішніх справ, Державної судової адміністрації України часто не узгоджуються між собою.

¹² За даними Міжнародного жіночого правозахисного центру «Ла Страда-Україна».

тів, так і з існуванням сталих гендерних стереотипів, внаслідок існування яких потерпілі не ідентифікують проблему і вважають сексуальні домагання «нормальним» явищем¹³.

Булінг та інші види насильства. Поняття «булінг» (переслідування) відсутнє в національному законодавстві, відповідно, немає інформації про кількість осіб, зокрема, жінок, які страждають від нього.

Дані про **наси́льство серед жінок-мігранток та біженок** взагалі відсутні. Інформації про кількість жінок в Україні, яким зроблені операції на статевих органах, немає.

Гендерне насильство, що вчиняється з боку або за потурання держави. Цей тип насильства до сьогодні знаходиться поза центром уваги і держави, і громадськості, тому шлях до розробки і реалізації практичних кроків в цій сфері ще тривалий.

Рекомендація Rec(2002)5 Комітету Міністрів Ради Європи державам-учасницям щодо захисту жінок проти насильства, прийнята 30 квітня 2002 р., звертає увагу на необхідність криміналізації насильства, що вчиняється з боку або за потурання держави.¹⁴

77. криміналізувати всі форми фізичного, сексуального та психологічного насильства, що здійснюються або допускаються державою або посадовими особами, незалежно від місця дії, але особливо в тюрмах і центрах утримання, психіатричних закладах тощо;

78. криміналізувати всі форми фізичного, сексуального і психологічного насильства, що здійснюються або допускаються в ситуаціях, коли відповідальність за те, що трапилося, може бути покладена на державу або на третю особу, наприклад, в інтернатах, будинках престарілих та інших установах.

1.2. Нові міжнародні документи та діяльність на міжнародному рівні

Підписання Україною в 2011 р. Конвенції Ради Європи № 210 про боротьбу та попередження насильства щодо жінок та домашнього насильства матиме позитивні наслідки для реалізації державної політики з протидії насильству. Конвенція містить положення щодо подолання як звичних форм насильства щодо жінок, як то фізичне, сексуальне насильство, переслідування, сексуальні домагання, домашнє насильство, так і таких проблем, що є не досить розповсюдженими, але існують в Україні, зокрема, жіночі обрізання, примусові шлюби, злочини «честі». У зв'язку з цим законодавство потребуватиме відповідного аналізу на відповідність положенням цієї Конвенції та значного доопрацювання.

07.06.2012 р. У Верховній Раді відбувся круглий стіл «Запобігання насильству: гармонізація українського законодавства із стандартами Ради Європи»¹⁵, метою якого було з'ясування планів щодо її ратифікації, і який сприяв активізації роботи в напрямку під-

¹³ Дані Інформаційно-консультативного жіночого центру.

¹⁴ Механізм моніторингу та протидії гендерному насильству і дискримінації (Аналітичний звіт) / За заг. ред. О. Суислової — К.: СПД Москаленко О.М., 2009 — С. 58

¹⁵ http://la-strada.org.ua/ucp_mod_news_list_show_292.html; http://portal.rada.gov.ua/rada/control/uk/publish/article/news_left?art_id=311264&cat_id=37486

готовки коректного перекладу Конвенції¹⁶, що є передумовою ратифікації. Зокрема, не існувало узгодженої позиції щодо перекладу словосполучення «domesticviolence». Після надходження офіційного перекладу, Мінсоцполітики України отримало доручення Кабміну провести аналіз відповідності українського законодавства положенням Конвенції та в місячний термін підготувати зміни до законодавства (такий термін засвідчує нерозуміння проблематики та формальність у підході до ратифікації Конвенції та приведення законодавства у відповідність із її положеннями). Існуючі оцінки Міністерства юстиції України щодо відповідності українського законодавства положенням Конвенції № 210 є неповними і потребують доопрацювання. Центром «Ла Страда — Україна» у вересні 2012 р. створено громадську експертну робочу групу з метою опрацювання питань відповідності законодавства України положенням нової Конвенції № 210, вироблення рекомендацій по вдосконаленню законодавства і направлено пропозиції Міністерству соціальної політики щодо підтримки роботи та включення представників різних міністерств та відомств.

Питання насильства щодо жінок знайшли висвітлення у державній доповіді та доповіді неурядових організацій в рамках другого раунду Універсального періодичного огляду з прав людини в Раді ООН з прав людини¹⁷. Протягом заслуховування державної доповіді, що відбулась 24.10.2012 р., держави-учасниці сесії надали Україні ряд рекомендацій щодо поліпшення захисту прав людини в Україні, серед яких і поліпшення розслідування всіх актів насильства щодо жінок та домашнього насильства¹⁸.

План Дій Ради Європи для України на 2011–2014 рр.¹⁹ включає проект, спрямований на попередження та боротьбу із насильством щодо жінок та підготовку до ратифікації Конвенції № 210. На кінець 2012 р. розроблений план проекту, але реалізація не розпочата.

1.3. Законодавство України

У попередніх доповідях висвітлювалися проблеми законодавчого забезпечення протидії насильству в сім'ї²⁰. У 2012 р. Внесені зміни на рівні підзаконних нормативно-правових актів, однак суттєвих вдосконалень законодавства не було.

20.06.2012 р. Мінсоцполітики та МВС України прийняли спільний Наказ № 371/549 «Про внесення змін до наказу Міністерства України у справах сім'ї, молодіта спорту і Міністерства внутрішніх справ України від 07 вересня 2009 р. № 3131/386»²¹. Новим Наказом Інструкція щодо порядку взаємодії управлінь (відділів) у справах сім'ї, молоді та спорту, служб у справах дітей, центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді та відповідних підрозділів органів внутрішніх справ з питань здійснення заходів з попередження насильства в сім'ї технічно приводиться у відповідність із положення-

¹⁶ Офіційний переклад Конвенції 210 з'явився в липні 2012 р.

¹⁷ Посилання на доповідь на сайті Ла Страда

¹⁸ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/Highlights24October2012am.aspx>

¹⁹ [http://coe.kiev.ua/uk/DPAInf\(2011\)17E%20Action%20Plan%20Ukraine.pdf](http://coe.kiev.ua/uk/DPAInf(2011)17E%20Action%20Plan%20Ukraine.pdf)

²⁰ <http://helsinki.org.ua/index.php?r=a1b7>

²¹ <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1158-12>

ми адміністративної реформи. Зокрема, слова «Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту» замінюються словами «Міністерство соціальної політики України», «управління(відділи) у справах сім'ї, молоді та спорту» замінюються на «структурні підрозділи, відповідальні за реалізацію державної політики щодо попередження насильства в сім'ї». Наказ зареєстровано в Міністерстві юстиції України 10.07.2012 р. За № 1158/21470.

04.07.2012 р. Кабінетом Міністрів України видано Розпорядження № 430-р «Про внесення змін до плану заходів з проведення Національної кампанії «Стоп насильству!» на період до 2015 року»²², а 11.07.2012 р. прийнято Постанову № 617 «Про внесення змін до Порядку розгляду заяв та повідомлень про вчинення насильства в сім'ї або реальну його загрозу»²³. Однак ці зміни також є технічними і не стосуються змісту ані Порядку розгляду заяв та повідомлень про вчинення насильства в сім'ї, ані Плану заходів з проведення кампанії «Стоп насильству!», а лише нових назв уповноважених структур.

Мінсоцполітики 17.09.2012 р. видано Наказ № 581 «Про затвердження рекомендацій щодо проведення щорічної акції «16 днів проти насильства»²⁴. У ньому із назви всесвітньої акції зникло слово «гендер» (акція стосується саме подолання гендерного насильства). Такий підхід Мінсоцполітики може бути пов'язаний із існуючими антигендерними рухами у країні та побоюваннями викликати критику з їх боку. І підтверджує намагання Мінсоцполітики, який є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, уникнути висловлення офіційної позиції щодо гендерної політики держави. Основними завданнями Акції «16 днів проти насильства» у 2012 р. є привернення уваги громадськості до актуальних для українського суспільства проблем подолання насильства в сім'ї, протидії торгівлі людьми та жорстокого поводження з дітьми, гендерного насильства та забезпечення рівних прав жінок і чоловіків; активізація партнерського руху органів державної влади, державних закладів, громадських організацій до проблем насильства в сім'ї та захисту прав жінок в Україні; проведення інформаційних кампаній з метою підвищення обізнаності населення України з питань попередження насильства в сім'ї, жорстокого поводження з дітьми, формування свідомості всіх верств населення щодо нетерпимого ставлення до насильства; проведення місцевих або регіональних заходів, громадських слухань з питань попередження насильства в сім'ї, гендерного насильства та торгівлі людьми; підтримання представників соціальних закладів щодо популяризації соціального ефекту, результатів від звернення за допомогою при насильстві; сприяння утвердженню ненасильницької ідеології в українському суспільстві.

За інформацією Мінсоцполітики України у 2012 р. було відновлено роботу щодо вдосконалення Закону України «Про попередження насильства в сім'ї», розроблено проект Закону у новій редакції та передано на розгляд Кабміну²⁵. Станом на 01.11.2012 р.

²² <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/430-2012-%D1%80>

²³ <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/617-2012-%D0%BF/paran2#n2>

²⁴ http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=144533&cat_id=138973

²⁵ http://portal.rada.gov.ua/rada/control/uk/publish/article/news_left?art_id=311264&cat_id=37486

Законопроект із зазначеної тематики Кабміном не вносився на розгляд Верховної Ради України. Громадських обговорень з цього приводу не було організовано.

31.05.2012 р. Кабміном схвалено Концепцію Державної цільової соціальної програми підтримки сім'ї до 2016 р.²⁶, в якій серед іншого відзначається актуальність проблеми насильства в сім'ї, що призводить як до розлучень, так і є однією з передумов поширення злочинності в суспільстві²⁷. В Концепції зазначено, що особлива небезпечність насильства в сім'ї полягає в тому, що від нього страждають діти, які потерпають від насильства і спостерігають за його проявами, а у майбутньому — застосовують негативний досвід у власній сім'ї. Насильство в сім'ї є суспільною проблемою, яка повинна розв'язуватися на рівні держави. Згідно із затвердженою Концепцією Програму підтримки сім'ї до 2016 р. передбачено виконати за трьома напрямками — формування позитивного іміджу сім'ї; формування у молоді свідомого ставлення до шлюбу, народження бажаних дітей; забезпечення соціального супроводження сімей, які опинились у складних життєвих обставинах, та сімей, які перебувають у зоні ризику щодо потрапляння у такі обставини, з метою збереження сім'ї, запобігання вилученню дітей із сім'ї, протидії насильству в сім'ї, надання необхідних соціальних послуг шляхом проведення ефективної превентивної роботи. До впровадження Програми мають бути залучені органи державної влади та місцевого самоврядування, громадські організації. Фінансування Програми планується здійснювати за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, інших джерел. Станом на 01.11.2012 р. проект Програми не виносився на громадські обговорення.

Проблемою українського законодавства залишається відсутність визначення гендерного насильства. Нормативно-правові акти, спрямовані на захист жінок від інших форм насильства, не розроблялися.

1.4. Слабкий інституційний механізм попередження насильства в сім'ї як передумова порушення прав людини

Проблеми руйнування інституційного механізму були відображені у попередніх доповідях²⁸ та у розділах Доповіді щодо прав жінок та протидії торгівлі людьми. У 2012 р. Відбулись чергові зміни на рівні Мінсоцполітики України. Департамент сімейної політики було переформатовано у Департамент гендерної політики та оздоровлення дітей, а Департамент з усиновлення та захисту прав дитини — у Департамент сім'ї та дітей, до якого увійшло Управління сімейної політики (питання протидії насильства в сім'ї). Однак питання насильства щодо жінок залишаються взагалі поза увагою.

Через слабкий інституційний механізм та слабку взаємодію органів та установ, на які покладаються завдання із реалізації державної політики щодо попередження насильства в сім'ї, подолання гендерної дискримінації виникають проблеми із ефективністю діяльності в цій сфері, і зокрема, захисту жертв насильства. Існує проблема розбіжнос-

²⁶ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/325-2012-%D1%80>

²⁷ Але програма мала бути затверджена ще на початку 2011 р., оскільки термін дії попередньої закінчився в 2010 р. Протягом двох років такої програми в країні не було

²⁸ <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1332334988>; <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1298365038>

тей та неузгодженості у статистиці органів та установ, на які покладається здійснення заходів з попередження насильства в сім'ї, зокрема, Мінсоцполітики та МВС України (кожен орган веде свою власну звітність, яка не узгоджується одна з іншою). Відсутня система постійного навчання співробітників ОВС, суддів, соціальних працівників щодо чинних положень законодавства у сфері подолання насильства в сім'ї, гендерного насильства. У 2012 р. Збільшилась кількість випадків заперечення насильства в сім'ї як порушення прав людини²⁹. Через слабкість інституційного механізму щодо попередження насильства в сім'ї відсутнє адекватне реагування на ці рухи з боку держави.

Не працюють корекційні програми роботи з кривдниками, запроваджені законом з 2009 р. На них направляється дуже мала кількість осіб, серед яких тільки невеликий відсоток їх проходить. Так, згідно із статистикою МВС за 9 місяців 2012 р. на проходження корекційних програм направлено ___кривдників (в 2011 р. спрямовано 3742 особи)³⁰. За даними Мінсоцполітики таких осіб 2414, з них 569 пройшли такі програми (у 2011 р. 4240 осіб направлено, 396 пройшли такі програми).

1.5. Стан надання допомоги потерпілим від насильства

Закон «Про попередження насильства в сім'ї» не передбачає обов'язковості створення кризових центрів. Вони мають створюватися місцевими державними адміністраціями за поданням спеціально уповноваженого органу виконавчої влади, але порядок визначення потреб регіону відсутній. Фактично відсутнє фінансування діяльності у сфері попередження гендерно обумовленого насильства, зокрема, надання допомоги постраждалим від такого насильства. Це призводить доневиконання положень законодавства. Як результат — збільшення кількості скарг на бездіяльність та дії різних органів влади, які надходять на Національну «гарячу лінію» із запобігання насильству та захисту прав дитини. За 9 місяців 2012 р. на неї звернулися 8001 осіб, з них 68,8% жінок та 31,2% чоловіків. 12,3% з усіх дзвінків складають дзвінки щодо насильства в сім'ї, з них: 51,9% — фізичне насильство, 35,0% — психологічне насильство, 7,6% — економічне насильство та 5,5% — сексуальне насильство. 0,8% від загальної кількості дзвінків пов'язані з екстремними випадками вчинення домашнього насильства.

За даними МВС протягом 2010 — 6 місяців 2012 рр. ОВС видано направлень для проходження реабілітації у спеціалізованих установ 390 жертвам насильства в сім'ї (табл. 3).

Табл. 3³¹

| Рік | 2010 | 2011 | 6 місяців 2012 |
|---|------|------|----------------|
| Кількість жертв насильства в сім'ї, яких направлено до спеціалізованих установ для реабілітації | 114 | 170 | 106 |

²⁹ <http://www.pokrov.lviv.ua/?p=2601>; <http://www.pokrov.lviv.ua/?p=1291>

³⁰ Звіт про стан протидії насильству в сім'ї за 6 місяців 2012 р. та 12 місяців 2011 р. МВС України. Дані щодо кількості осіб, які пройшли корекційні програми отримати не вдалось.

³¹ Згідно із статистикою Міністерства внутрішніх справ України.

За даними Мінсоцполітики³² кількість осіб, які охоплені соціальними послугами з приводу насильства в сім'ї за 9 місяців 2012 р. становить 9593 особи (розбивка за статтю та віком відсутня). Моніторинг спеціалізованих закладів для постраждалих від насильства в сім'ї³³ показав, що у багатьох випадках жертв не ідентифікують саме як постраждалих від насильства, і відносять до категорії «складні життєві обставини».

1.6. Порушення прав осіб, які страждають від насильства в сім'ї

Насильство в сім'ї зачіпає багато прав людини, зокрема, право на життя, бути вільним від нелюдського поводження, на повагу до приватного життя, особисту недоторканність та ін. Постраждалі від насильства стикаються із подвійним порушенням прав, в т. ч. через nereагування та низьку ефективність діяльності з боку органів державної влади, що мають повноваження захищати громадян від насильства в сім'ї. За 9 місяців 2012 р. на Національну «гарячу лінію» надійшло близько 200 скарг на не-ефективність чи бездіяльність органів державної влади. Основна частина скарг стосується системних порушень з боку працівників ОВС (71,2%): nereагування на скарги та виклики, наголошуючи при цьому, що насильство в сім'ї — проблема окремої сім'ї і не потребує вирішення правоохоронними органами, захист прав агресора (чоловік є співвласником будинку або батьком дитини, тому його затримання, арешт, винесення захисного припису може порушити його права), «зависаючі» виклики залишаються взагалі без реагування, а у разі фізичного насильства поза увагою залишається інші форми насильства, особливо психологічне. 7,1 — скарги на Міністерство охорони здоров'я, 10,6 — Мінсоцполітики, 5,1 — Мінюст. Приклади скарг, що надходять на Національну «гарячу лінію»:

«Жінка страждає від фізичного насильства з боку чоловіка вже 13 років. Є дитина 11 років. Жінка намагається втекти від чоловіка, але він її знаходить та живе з нею насильно. Міліція не хоче нічого зробити, бо він має право жити разом з дитиною. Що робити?»

«Жінка живе з чоловіком 3 роки. Є дитина маленька. Чоловік почав підіймати руку на дружину та дочку. Що робити? Вона вже зверталася до міліції, але міліція не реагує. Кажуть, що це легкі тілесні ушкодження та нехай вони розлучаються»

«Я живу з чоловіком у громадянському шлюбі 1,5 роки. Спочатку в нас були стосунки, як у казці, але потім все змінилося — він почав часто вживати алкоголь і принижувати мене, інколи, навіть бив. Я зверталася у міліцію, але мені сказали, що це мої сімейні проблеми і, щоб я розбиралася сама. Скажіть, що мені робити?»

Проблемою залишається захист прав осіб, які страждають від домашнього насильства, але формально не підпадають під ознаки членів сім'ї згідно із Законом України

³² Лист від Департаменту сім'ї та дітей Міністерства соціальної політики України від 18.10.2012 р. № 3223/0/57/12-зв

³³ Здійснений у 2012 р. Центром «Ла Страда-Україна» спільно з Мінсоцполітики при підтримці AVON. Мета моніторингу –отримати інформацію про спеціалізовані заклади та установи, які діють у різних регіонах країни, адже саме до них консультанти Національної «гарячої лінії» із запобігання насильству та захисту прав дитини перенаправляють абонентів, які телефонують з різних областей, чи потребують притулку у Києві. Моніторинг дав можливість зрозуміти реальну ситуацію із наданням притулку, можливості надання і отримання допомоги. Моніторингові візити здійснені до 50 закладів та установ.

«Про попередження насильства в сім'ї». Мова йде про колишнє подружжя, родичів, які не проживають разом. Працівники ОВС формально підходять до таких справ, не використовуючи інших норм законодавства з метою захисту прав жертв такого насильства.

«В діях гр. М. ознаки адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 173-2 КУпАП України (вчинення насильства в сім'ї, невиконання захисного припису або не проходження корекційної програми), вбачаються формально. Так, відповідно до чинного законодавства України М. до передбаченої відповідальності не може бути притягнутий, оскільки він спільного господарства з М. не веде, побутом ви не пов'язані та не маєте взаємних прав морального та матеріального характеру.

Водночас повідомляємо, що при наявності будь-яких претензій цивільно-правового характеру до М., відповідно до ст.ст. 297, 299 Цивільного кодексу України, Ви маєте право звернутись до місцевого суду щодо вирішення питання про захист гідності, честі та недоторканності Вашої репутації».

Із відповіді Управління громадської безпеки ГУМВС України у Луганській області по скарзі на факт насильства.

Права жертв насильства в сім'ї порушуються і в судах України. Жертви насильства в сім'ї, які зазнали легких тілесних ушкоджень або побоїв чи мордування, мають самостійно звертатися до суду в порядку приватного обвинувачення. В більшості випадків такі особи самостійно складають заяву, що має відповідати вимогам, встановленим щодо обвинувального висновку, який як правило складається слідчими та прокурорами, що мають юридичну освіту. Не дивно, що постраждалі від насильства роблять помилки у таких заявах. Судді досить формально ставляться до таких справ, не пояснюючи жертвам насильства в сім'ї помилки складеної заяви, та відмовляють у її прийнятті і відкритті провадження по справі³⁴. При розгляді справ, пов'язаних із вчиненням насильства в сім'ї в порядку кримінального провадження, призначені вироки є досить легкими або умовними (звільнення від відбування покарання з випробуванням)³⁵. У 2012 р. розгорівся скандал навколо засудження Ровеньківським міським судом Луганської області до 1-го року і 3-х місяців позбавлення волі колишнього капітана міліції, який жорстоко вбив свою дружину — старшого лейтенанта міліції, а їх малолітнього сина викинув на узбіччя дороги³⁶. Такий неадекватний вирок суду першої інстанції сколихнув Україну³⁷. Апеляційний суд Луганської області відмінив рішення першої інстанції тавиніс вирок — довічне ув'язнення³⁸.

Позитивним зрушенням у суспільстві є поява розуміння, що насильство є не лише проблемою кризових сімей, але й заможних, сімей працівників правоохоронних органів, висвітлення цієї тематики у ЗМІ (наприклад, скандал з небожем Г. Герман³⁹).

³⁴ Судовий розгляд справ, пов'язаних з вчиненням насильства в сім'ї в Україні: проблеми відповідності міжнародним стандартам та шляхи вдосконалення. Науково-практичний посібник для суддів / Євсюкова М. В., Христова Г. О., Шаповалова О. А. та ін. / За заг. Ред. Шаповалової О. А., Павлиш С. О. — К., 2011. — С. 110-111.

³⁵ Там само, С. 105

³⁶ <http://ntn.ua/uk/news/courts/2012/06/21/8172>

³⁷ <http://tsn.ua/ukrayina/luganchan-oburiv-vi-rok-milicioneru-yakiy-porizav-na-shmatki-druzhinu.html>

³⁸ <http://www.lot.lg.ua/index.php?mod=openday&m=08&y=2012&d=30&archid=9004>

³⁹ Олег Бокала жорстоко побив свою вагітну дружину, двох дівчат, які заступились за жінку та працівника міліції — жінку-слідчу. Щодо Бокала було порушено кримінальну справу за ч. 4 ст. 296 КК України — хуліганство [<http://zik.ua/ua/news/2012/07/23/360083>]

1.7. Діяльність громадських організацій щодо подолання гендерно-обумовленого насильства

Громадські організації виступають ключовими суб'єктами діяльності із подолання насильства в сім'ї в Україні. 2012 р. діяльність в основному була зорієнтована на надання допомоги жертвам такого насильства, зокрема, **моніторинг спеціальних закладів та установ, в яких надають допомогупостраждалимвід насильства в сім'ї⁴⁰, робота Національної «гарячої лінії» із запобігання насильству та захисту прав дитини**, консультанти якої надають інформаційні, психологічні та правові консультації. Абоненти звертаютьсятакож для отримання консультацій щодо вирішення психологічних проблем, проблем міжособистісних стосунків, протидії насильству та жорсткому поводженню з дітьми, встановлення опіки над дітьми, розлучення та пов'язаних з цим питань, гендерної дискримінації тощо. Національна «гаряча лінія» є ефективним механізмом надання соціальної допомоги, а також перенаправлення осіб, постраждалих від насильства. На супроводі Центру «Ла Страда — Україна» у 2012 р. перебуває 15 справ щодо насильства в сім'ї та гендерного насильства (психологічна та вторинна правова допомога, сприяння у наданні тимчасовому притулку тощо). У 9 справах надано вторинну правову допомогу. У 2012 р. За допомогою Центру «Ла Страда — Україна» було підготовлено та направлено першу від України скаргу до Європейського суду захисту прав людини від імені Наталії М. та її малолітнього сина (порушення їх права та норм Конвенції — ст.ст. 3, 8, 13 та 14).

Оскільки система надання допомоги постраждалим від насильства в сім'ї є недосконалою, громадські організації у 2012 р. Ініціювали кілька проектів із розробки оптимальної моделі надання допомоги та захисту жертвам насильства в сім'ї. МБФ «Українська фундація громадського здоров'я» продовжив реалізацію проекту **«Свобода від насильства: Розширення прав та можливостей дівчат і жінок у складних життєвих обставинах»⁴¹**. У 2012 р. розроблено проект програми для дівчат (14–18 років) та жінок, які пережили насильство або належать до групи ризику, який буде апробований у м. Києві, з подальшим доопрацюванням на основі пропозицій експертів — учасників програми⁴².

Український жіночий фонд разом із Центром «Ла Страда — Україна»розпочав реалізацію проекту **«Надання допомоги жертвам насильства в сім'ї та попередження розповсюдження домашнього насильства»**, метою якого є підтримка громадських організацій (в 10 регіонах), що надають послуги жертвам насильства в сім'ї та створення уніфікованої методології із надання допомоги жертвам насильства⁴³. МФВ в рамках Програми «Верховенство права» підтримав декілька проектів, спрямованих на підвищення спроможності громадських організацій надавати послуги жертвам насильства в сім'ї та посилення правових можливостей самих жінок, які зазнали насильства в сім'ї⁴⁴.

⁴⁰ http://www.la-strada.org.ua/ucp_mod_news_list_show_301.html

⁴¹ http://www.healthright.org.ua/project9_1

⁴² <http://www.healthright.org.ua/node/221>

⁴³ http://www.uwf.kiev.ua/konkurs.htm#2012_violence

⁴⁴ http://www.irf.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=9006&Itemid=116

Громадські організації вчергове приєднались до щорічної Всесвітньої компанії «16 днів проти гендерного насильства», яка у 2012 р. проходить під гаслом «Від миру вдома до миру у всьому світі»⁴⁵.

У 2012 р. громадські та міжнародні організації в Україні брали участь у реалізації всеукраїнського соціального проекту «Давай разом!», який був приурочений до Євро-2012. В його рамках реалізовувалась кампанія «Червона Картка», для привернення уваги до соціальних проблем, в т.ч. домашнього насильства, сексуальної експлуатації, зневаги до прав жінок тощо. Червону картку цим негативним явищам показали відомі українські спортсмени та зірки шоу-бізнесу: футболіст А. Шевченко, стронгмен В. Вірастюк та співачки А. Лорак і Гайтана.

Серйозною проблемою у роботі громадських організацій є нестабільне фінансування та відсутність фінансової підтримки з боку органів державної влади та місцевого самоврядування.

2. РЕКОМЕНДАЦІЇ⁴⁶

1. Провести аналіз національного законодавства України у сфері протидії гендерному насильству на його відповідність міжнародним стандартам, зокрема, положенням нової Конвенції Ради Європи про боротьбу з насильством щодо жінок та домашнім насильством. На основі отриманих результатів розробити та внести комплексні зміни до національного законодавства, особливо у частинах визначення гендерного насильства, попередження, протидії та надання послуг жертвам. Розробити та прийняти окрему програму з попередження гендерного насильства в Україні.

2. Прийняти державні стандарти щодо надання послуг та організації попереджувальної роботи у сфері протидії насильству в сім'ї на національному рівні, які вже в цілому розроблені спільно з громадськими та міжнародними організаціями.

3. Підтримувати з боку держави роботу «гарячих ліній», створення притулків та центрів допомоги для жінок щодо допомоги у випадках порушення прав жінок, гендерної дискримінації, гендерного насильства, зокрема, насильства в сім'ї, торгівлі людьми, які працюють на базі неурядових організацій.

4. Розробити положення щодо державного замовлення від громадських організацій послуг, спрямованих на попередження насильства в сім'ї, надання допомоги жертвам.

5. Звернути увагу правоохоронних органів на обов'язкове реагування на ситуації насильства в сім'ї, свідками яких є діти, своєчасного реагування та вжиття спеціальних заходів щодо попередження насильства в сім'ї.

6. Ввести у програми підвищення кваліфікації працівників ОВС, суддів, соціальних працівників, медиків тематику щодо подолання гендерного насильства в сім'ї.

7. Забезпечити можливість впровадження корекційних програм для осіб, які вчинили насильство в сім'ї на місцевому рівні, через підготовку кадрів для такої роботи та залучення більшого кола організацій до такої роботи, окрім кризових центрів.

⁴⁵ <http://gender.at.ua/news/2012-12-10-1047>

⁴⁶ Рекомендації минулих доповідей залишаються актуальними.

8. Створити при Міністерстві соціальної політики міжвідомчу робочу групу щодо адаптації українського законодавства до положень Конвенції Ради Європи про боротьбу з насильством щодо жінок та домашнім насильством, до складу якої мають увійти представники Міністерства внутрішніх справ, Міністерства закордонних справ, Міністерства юстиції, Міністерства освіти та науки, молоді та спорту України, Міністерства охорони здоров'я, Генеральної прокуратури, Державної міграційної служби України, народні депутати України, науковці, незалежні експерти, представники громадських та міжнародних організацій.

9. Розробити та запровадити навчальні програми щодо формування ненасильницької моделі поведінки серед дітей та молоді через заклади середньої та вищої освіти.

10. Проводити постійні інформаційні та просвітницькі кампанії серед широкої громадськості, спрямовані на подолання гендерного насильства в Україні

11. Узгодити ведення статистики органами та установами, на які покладено завдання щодо реалізації державної політики з попередження насильства в сім'ї.

XXV. ТОРГІВЛЯ ЛЮДЬМИ ЯК ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ

1. ЗАГАЛЬНИЙ СТАН СИТУАЦІЇ. СТАТИСТИКА. НОВІ ТЕНДЕНЦІЇ

Торгівля людьми залишається актуальною проблемою для України. Протягом січня 2000 — червня 2012 рр. 8676 осіб, постраждалих від торгівлі людьми, отримали допомогу від Представництва МОМ в Україні (протягом січня–червня 2012 р. — 510 осіб). За цей період Центр «Ла Страда–Україна» надав допомогу більше ніж 1500 особам (протягом січня–червня 2012 р. — 320 особам) постраждалим від торгівлі людьми та насильства. Протягом січня–червня 2012 р. працівники органів внутрішніх справ виявили 109 злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми. При цьому сама проблема торгівлі людьми зазнає змін, що створює складнощі для виявлення постраждалих та надання їм допомоги, ведення профілактичної роботи, а також ефективного розслідування таких справ. За даними МОМ в Україні спостерігається, зокрема, зниження кількості постраждалих, які повертаються з країн ЄС (5,5% у січні–червні 2012 р., 18% у 2011 р. порівняно з 28% у 2010 р.). Найбільш популярними країнами призначення для українців стають Росія та Польща. Випадки внутрішньої торгівлі людьми складають до 8%, від котрих переважно страждають діти та молоді дівчата, яких експлуатують у жебрацтві та сексуальній сфері. У більшості випадків Україна дедалі більше стає країною призначення для торгівлі людьми з метою трудової експлуатації у сільському господарстві та на будівництві. У 2010 р. було виявлено 8 постраждалих, у 2011 — 23, у січні–червні 2012 р. — 54. 43% іноземних громадян, які постраждали від торгівлі людьми, є громадянами Молдови. Збільшується кількість випадків трудової експлуатації. Так, 83% осіб, яким надавалась допомога у січні–червні 2012 р. (більше 2/3 у 2011 р.), страждали від торгівлі людьми з метою трудової експлуатації, і 10% (25% у 2011 р.) страждали від сексуальної експлуатації².

За інформацією Міністерства соціальної політики на жовтень 2012 р. статус постраждалої особи від торгівлі людьми отримали 7 осіб.

Інформація про затримання злочинців, причетних до злочину торгівлі людьми, відкриття справ за ст. 149 ККУ слабо відображається ЗМІ. Крім того, інформація про доведення зазначених справ до суду, результати судових розглядів, винесення вироків у справах та притягнення винних до відповідальності тощо майже зовсім відсутня

¹ Підготували К. Б. Левченко, Л. Г. Ковальчук, К. Ч. Черпаха, О. К. Калашник, М. В. Євсюкова, Мудрик В. — Міжнародний жіночий правозахисний центр «Ла Страда — Україна».

² Використано статистичні та аналітичні матеріали Представництва МОМ в Україні за 2010–2011 рр., першу половину 2012 р.

в інформаційному просторі. Відсутність позитивної інформації не сприяє бажанню постраждалих осіб співпрацювати з правоохоронними органами та формує зневіру у справедливість вирішення подібних справ.

Крім того, ослаблення інституцій та структур, які мають організувати роботу з протидії торгівлі людьми, зокрема, МВС та Міністерства соціальної політики, в 2010 — 2012 рр. можуть привести до посилення негативних тенденцій в наступні 2–3 роки.

2. НОВІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ

Протягом першої половини 2012 р. Кабінетом Міністрів було прийнято цілу низку підзаконних актів на виконання Закону України «Про протидію торгівлі людьми»:

1. Про національного координатора у сфері протидії торгівлі людьми (Постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.2012 р. № 29³).

2. Про затвердження Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2015 року (Постанова Кабінету Міністрів України від 21.03.2012 р. № 350⁴).

3. Про затвердження Положення про створення та функціонування Єдиного державного реєстру злочинів торгівлі людьми (Постанова Кабінету Міністрів України від 18.04.2012 р. № 303⁵).

4. Про затвердження Порядку встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми (Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2012 р. № 417⁶).

5. Про затвердження Порядку виплати одноразової матеріальної допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми (Постанова Кабінету Міністрів України від 25 липня 2012 р. № 660⁷).

6. Порядок взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми (Постанова Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2012 р. № 783⁸).

Прийняті документи уточнюють положення Закону та визначають шляхи його реалізації. Серед основних позитивних моментів слід відзначити таке: встановлюється статус особам, які постраждали від торгівлі людьми, що дає можливість отримати допомогу, в тому числі матеріальну, від держави; визначається відповідальність різних державних структур за діяльність у сфері надання допомоги постраждалим особам; окремі положення стосуються надання допомоги дітям, іноземним громадянам.

Відповідно до прийнятих документів Міністерство соціальної політики визначено національним координатором у сфері протидії торгівлі людьми. Проте відповідні зміни не знайшли свого відображення в Положенні про діяльність цього Міністерства,

³ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/29-2012-%D0%BF>

⁴ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/350-2012-%D0%BF>

⁵ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/303-2012-%D0%BF>

⁶ <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/417-2012-%D0%BF>

⁷ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/660-2012-%D0%BF>

⁸ <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/783-2012-%D0%BF>

яке затверджено Указом Президента від 6 квітня 2011 року № 389/2011, хоча з часу його затвердження зміни до Положення вносилися вже тричі⁹.

Запроваджуваний Національний механізм взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми стосується лише одного напрямку протидії — захист та надання допомоги постраждалим. Тоді як такі напрями як профілактика, боротьба, координація залишилися поза увагою.

Зазначені вище документи приймалися із значним запізненням, що свідчить про нереальність дотримання місячного строку, визначеного Законом.

Крім того, визначення місячного строку суперечить Постанові Кабміну «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», відповідно до якої проекти нормативно-правових актів в обов'язковому порядку мають виноситися на публічне громадське обговорення. Строк такого обговорення повинен становити не менш як один місяць. Очевидно, що ще й потрібен час на підготовку цих документів, а також внесення коректив за результатами публічного обговорення. Практика свідчить про потребу у 4–6 місяців, що необхідно зазначити в законі.

В Законі України «Про загальнодержавну програму «Національний план дій щодо виконання Конвенції ООН про права дитини до 2016 року» у розділі з ліквідації торгівлі дітьми, сексуальної експлуатації, інших форм жорстокого поводження з дітьми в річному плані із заходів зазначено лише проведення профілактичної роботи на тему жорстокого поводження з дітьми із сім'ями, які опинилися в складних життєвих обставинах. В 2011 та 2012 рр. на виконання завдань відповідного підрозділу Плану з Державного бюджету ніяких грошей не виділено.

Прикладом обмеження прав жінок під виглядом боротьби з торгівлею людьми безпосередньоє проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо обмежень у використанні допоміжних репродуктивних технологій) № 8282¹⁰, який спрямований на протидію торгівлі людьми шляхом обмеження прав жінок всупереч зобов'язанням, взятим на себе Україною відповідно до статті 16 Конвенції ООН про ліквідацію дискримінації щодо жінок¹¹. 16 жовтня 2012 р. Він прийнятий Верховною Радою. Застосування практик боротьби із злочином торгівля людьми шляхом обмеження прав громадян є не новою, але неприпустимою ситуацією для України¹². Про це говорить майже у кожному своєму виступі і у доповідях Спеціальний доповідач з питань протидії торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, кожен звіт

⁹ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/389/2011>

¹⁰ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=39973

¹¹ 16 жовтня ВР збирається обмежити право жінок користатися допоміжними репродуктивними технологіями: <http://www.facebook.com/lastradaukraine>

¹² В міжнародному досвіді протидії торгівлі людьми стратегії поділяються на уповноважувальні (empowering) та репресивні (repressive). Репресивні стратегії — це ті, в рамках яких запроваджуються заходи, що обмежують права людини. Наприклад, жорсткіші умови візового режиму, додаткові перевірки громадян в аеропортах перед вильотом за кордон (screening) і т.д. У випадках зовнішньої торгівлі людьми. Держави приймають і уповноважувальні, і репресивні стратегії. Однак усі рекомендації міжнародних документів та інституцій говорять про необхідність відмов від репресивних і введення уповноважувальних стратегій. Є ще поняття супутня шкода (collateral damage), яке використовують для наслідків від впровадження стратегій, що шкодять правам людини, зокрема, групам ризику та постраждалим особам. Іноді під «благими намірами» боротьби з торгівлею людьми впроваджуються заходи, котрі суперечать концепції захисту прав людини, наприклад, процедура так званої «добровільної депортації». ООН, РЕ, ОБСЄ та ЄС наголошують на необхідності дотримання правозахисного підходу в діяльності з протидії торгівлі людьми.

моніторингової групи ГРЕТА, котра здійснює моніторинг виконання Конвенції РЄ про заходи щодо протидії торгівлі людьми, усі директиви ЄС. Цей принцип роботи є основоположним і в Законі України «Про протидію торгівлі людьми». Позиції законопроекту № 8282 є репресивними з високим ступенем спричинення супутньої шкоди, оскільки обмежує репродуктивні права жінок після досягнення ними певного віку.

3. ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ПОРУШЕННЯ ПРАВ ОСІБ, ЯКІ СТРАЖДАЮТЬ ВІД ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ

Стаття 17 ЗУ «Про протидію торгівлі людьми» визначає, що для забезпечення реалізації прав, передбачених Законом, особи, які постраждали від торгівлі людьми, можуть бути направлені до одного центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг) або до центрів соціально-психологічної реабілітації дітей та притулків для дітей, у випадку, коли постраждала особа є неповнолітньою. Проте, відповідно до положень зазначених закладів, розроблених на підставі «Типового положення про центр соціально-психологічної допомоги» (Постанова КМУ від 12 травня 2004 р. № 608), «Типового положення про центр соціально-психологічної реабілітації дітей» (Постанова КМУ від 28 січня 2004 р. № 87) та «Типового положення про територіальний центр соціального обслуговування (надання соціальних послуг)» (Постанова КМУ від 29 грудня 2009 р. № 1417), така категорія осіб, як постраждалі від торгівлі людьми, не включена до переліку осіб, які мають право на отримання послуг у цих закладах. Крім того, результати моніторингу закладів, які надають допомогу постраждалим від домашнього насильства та торгівлі людьми, проведеного в червні-жовтні 2012 р. Центром «Ла Страда — Україна»¹³, підтверджують на практиці складнощі з *доступом до послуг для постраждалих від торгівлі людьми*, а саме обмеження щодо віку особи (до 35 років), наявності реєстрації при прийнятті до центрів соціально-психологічної допомоги тощо. Крім того, існують *складнощі з ідентифікацією постраждалих* від торгівлі людьми серед загальної кількості клієнтів (осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах) зазначених закладів. Досвід впровадження механізму перенаправлення постраждалих у пілотних областях¹⁴ показав, що в результаті проведення тренінгів та підготовки фахівців, які працюють у зазначених закладах, кількість ідентифікованих як постраждалі від торгівлі людьми, зростає.

Залишається проблемним питання *надання допомоги постраждалим особам з інших країн*, забезпечення їхніх потреб у захисті та допомозі під час перебування в Україні.

Відсутність в Законі та відповідних підзаконних актах положення про *встановлення періоду реабілітації та обмірковування* для осіб, відносно яких є підстави вважати, що вони постраждали від торгівлі людьми, також призводить до порушення

¹³ Більш детальна інформація в розділі, присвяченому ситуації з насильством щодо жінок та гендерним насильством.

¹⁴ Робочі матеріали пілотного компонента проекту «Розбудова національного механізму перенаправлення (НМП) в Україні»

прав постраждалих, особливо громадян інших країн. Вважається за доцільне внести зазначені положення, які містяться в ключових міжнародних документах, до національних нормативних актів, врахувавши існуючий досвід інших країн, де період реабілітації та обмірковування є вже сталою нормою.

Незважаючи на наявність в ЗУ «Про протидію торгівлі людьми» положень щодо *необхідності оцінки ризиків* повернення постраждалої особи до країни походження (ст. 16 «Права особи, яка постраждала від торгівлі людьми» та ст. 24 «Повернення або залишення дитини, яка постраждала від торгівлі дітьми»), нормативні документи, що були прийняті на виконання закону, не містять чіткої процедури проведення оцінки таких ризиків. Також дана процедура включена в положення, якими керуються в своїй діяльності суб'єкти, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми.

Мають місце складнощі та порушення і під час процесу *відшкодування потерпілим майнової, моральної та фізичної шкоди*, якої вони зазнали внаслідок вчинення злочину торгівля людьми. Серед них: формальний підхід слідчих до роз'яснення потерпілим їхніх прав заявити позов про компенсацію; необхідність довести факт моральних страждань; віддаленість експертних центрів та нечисленність атестованих судових експертів-психологів; відсутність практики міжнародного співробітництва щодо захисту майнових прав громадян України; недосконалий законодавчий механізм стягнення компенсації; недовір'я ст. 1177 Цивільного кодексу України щодо зобов'язань держави відшкодувати збитки потерпілим тощо¹⁵.

Досі *не були прийняті стандарти* щодо здійснення послуг у сфері протидії торгівлі людьми, які були розроблені та подані до Міністерства соціальної політики групою експертів — представників державних, неурядових та міжнародних організацій ще в 2010 р.

4. МІЖНАРОДНИЙ КОНТЕКСТ

У ході підготовки Української держави до другого раунду Універсального періодичного огляду з прав людини в Раді ООН з прав людини громадськими організаціями України були підготовлені тематичні звіти. Питання стану протидії торгівлі людьми увійшли до звіту коаліції громадських організацій з питань забезпечення гендерної рівності, протидії торгівлі людьми і домашньому насильству¹⁶. Міжнародна асоціація «Ла Страда» спільно з Центром «Ла Страда — Україна» подала окремий звіт з питань протидії торгівлі людьми¹⁷, а міжнародна організація ЕКПАТ, членом якої є Всеукраїнська мережа проти комерційної сексуальної експлуатації дітей, подала звіт з питань протидії комерційній сексуальній експлуатації дітей, куди увійшли теми протидії торгівлі дітьми¹⁸.

¹⁵ «Реалізація права потерпілих від торгівлі людьми на компенсацію та відшкодування в Україні: аналіз ситуації», 2012

¹⁶ http://www.la-strada.org.ua/ucp_mod_library_view_190.html

¹⁷ http://www.la-strada.org.ua/ucp_mod_library_view_191.html

¹⁸ http://www.la-strada.org.ua/ucp_mod_library_view_192.html

Відповідно до Рекомендацій Комітету ООН з питань ліквідації дискримінації щодо жінок за результатами розгляду шостої та сьомої об'єднаної доповіді про виконання державою Конвенції ООН з ліквідації усіх форм дискримінації щодо жінок, Україна мала представити Комітету проміжний звіт про виконання пунктів 31 (протидія торгівлі людьми) та 33 (представництво жінок). Центр «Ла Страда — Україна» спільно з громадськими організаціями підготував альтернативний звіт про стан виконання Україною п. 31 і надіслав його до Комітету¹⁹. В Заключних спостереженнях 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. Ці зауваження залишаються актуальними і через два з половиною роки. Станом на жовтень 2012 р. обидва проекти не розпочаті.

План дій Ради Європи для України на 2011–2014 рр. містить два проекти, пов'язані з темою протидії торгівлі людьми: Проект 1.3.3 «Формування механізму невідкладного 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» та Проект 2.2.6 «Проект з протидії торгівлі людьми в Україні»²⁰. Станом на жовтень 2012 р. проекти не розпочаті. Але Україну відвідала делегація Ради Європи для формування проектних заявок.

У червні 2012 р. Європейська комісія прийняла Стратегію викорінення торгівлі людьми на період 2012–2016 рр. Міжнародна асоціація «Ла Страда» привітала прийняття Стратегії, водночас підготувала звернення до ЄК, в якому наголосила на необхідності пріоритетності прав постраждалих осіб над питаннями міграційного контролю, посилення можливостей для постраждалих осіб отримувати компенсацію завданої шкоди, підтримки діяльності громадських організацій різних країн у цій сфері²¹.

Навесні 2012 р. Спеціальний доповідач ООН з питань протидії торгівлі людьми представила свій річний звіт за період 01.03.2011 р. до 29.02.2012 р. У ньому містяться рекомендації урядам країн стосовно покращення діяльності з протидії торгівлі людьми²².

У червні 2012 р. був представлений щорічний звіт про діяльність з протидії торгівлі людьми державами. Україну віднесли до другої групи, що означає що уряд вживає заходів з протидії торгівлі людьми, але недостатньо. Окремий параграф присвячено рекомендаціям Україні щодо покращення діяльності у цій сфері²³.

В 2012 р. Україна номінувала 2-х кандидатів у члени моніторингової групи ГРЕТА, створеної для моніторингу виконання взятих на себе зобов'язань державами-учасницями Конвенції РЄ «Про заходи щодо протидії торгівлі людьми». Ними стали пред-

¹⁹ http://www.la-strada.org.ua/ucp_mod_library_view_136.html

²⁰ [http://coe.kiev.ua/uk/DPAInf\(2011\)17E%20Action%20Plan%20Ukraine.pdf](http://coe.kiev.ua/uk/DPAInf(2011)17E%20Action%20Plan%20Ukraine.pdf)

²¹ <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/download.action?nodeId=a301b2cf-40ec-4026-a1a0-b04675979fce&fileN ame=The+EU+Strategy+towards+the+Eradication+of+Trafficking+in+Human+Beings+2012-2016.pdf&fileType= pdf>

²² http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A.HRC.20.18_En.pdf

²³ <http://www.state.gov/documents/organization/192598.pdf>

ставниці неурядових організацій — К. Левченко, президент Центру «ЛаСтрада — Україна» та Є. Мручковська, голова ГО «Сучасник».

Наприкінці 2012 р. моніторинговою групою ГРЕТА має бути розпочато процес оцінки виконання Україною Конвенції РЄ «Про заходи щодо протидії торгівлі людьми», який буде продовжуватися в 2013 р.

5. СЛАБКИЙ ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ

Курс державної політики та зобов'язання, які взяла на себе Україна у сфері протидії торгівлі людьми, підписавши ряд міжнародних та національних документів, вимагають посилення діяльності у цій сфері, а також зміцнення кадрового потенціалу відповідальних структур. Натомість спостерігається ослаблення державного механізму протидії цьому явищу. Нові функції, які покладаються на Міністерство соціальної політики, зокрема, щодо встановлення статусу особи, постраждалої від торгівлі людьми, повноваження національного координатора державної політики у цій сфері та інші вимагають серйозного організаційного та кадрового забезпечення як на центральному, так і на обласному рівнях. У той же час згідно з міжнародними стандартами структурний підрозділ, відповідальний за протидію торгівлі людьми, повинен бути максимально високого рівня, що забезпечить можливість ефективно організувати координацію та взаємодію усіх задіяних структур та закладів.

Окрім того, Департамент по боротьбі з кіберзлочинністю і торгівлею людьми Міністерства внутрішніх справ було понижено до Управління боротьби з торгівлею людьми та злочинами проти моральності. На практиці всі ці зміни призводять до труднощів у роботі по боротьбі із злочинами, відволіканням працівників на іншу діяльність, як це було вже в 2005 р.

Координація роботи у сфері боротьби з торгівлею людьми, так само як і гендерної політики, протидії домашньому насильству здійснювалась через Міжвідомчу координаційну раду з питань сім'ї, гендерної рівності, демографічного розвитку та протидії торгівлі людьми, створену в 2007 р. Вона критикувалася за низьку ефективність, у т. ч. через поєднання великої кількості питань та відсутність конкретних кроків з реагування. За обставин закінчення дії державних програм зазначеними темами у 2011–2012 рр. ця Рада в 2011–2012 рр. не працювала.

6. ІНІЦІАТИВИ ГРОМАДСЬКИХ ТА МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Як і в попередні роки, громадські та міжнародні організації були більш активними в реалізації діяльності щодо запобігання торгівлі людьми та надання допомоги постраждалим від цього злочину.

Превентивно-освітня діяльність в сфері протидії торгівлі людьми активно впроваджувалася Центром «Ла Страда — Україна» та членами Національної тренерської мережі. 200 тренерів мережі регулярно проводили тематичні заходи в 14 областях Ук-

раїни. Протягом 6 місяців 2012 р. фахівцями було проведено 1465 заходів для 44 111 учасників (13 121 фахівців та 30 990 представників групи ризику).

У зв'язку із проведенням в Україні футбольного чемпіонату Євро-2012 було реалізовано ряд ініціатив, спрямованих на підвищення рівня обізнаності щодо небезпеки торгівлі людьми та створення можливостей для отримання допомоги у разі потреби: національна кампанія «Червона картка» (плакати, біл-борди та сіті-лайти за участю відомих українських співачок та спортсменів з номером Національної «гарячої лінії» з питань протидії торгівлі людьми / Київ, Донецьк, Львів, Харків).

На період проходження в Україні матчів фінальної частини чемпіонату Європи з футболу Центр «Ла Страда — Україна» збільшив години консультування Національних «гарячих ліній» з питань протидії торгівлі людьми та запобігання насильству в сім'ї і захисту прав дітей, забезпечив консультування англомовних консультантів, розширив тематику консультування.

Координатором проектів ОБСЄ в Україні здійснювалася реалізація проекту «Поширення Національного механізму взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми, в Україні». У співпраці з Мінсоцполітики проведено низку заходів з представниками обласних управлінь, дотичних до впровадження Національного механізму взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми, у Чернівецькій, Хмельницькій, Вінницькій, Луганській, Донецькій та Харківській областях. Продовжувалася робота з ідентифікації та надання допомоги постраждалим від торгівлі людьми в пілотних регіонах Національного механізму взаємодії. На кінець червня 2012 р. В Донецькій та Чернівецькій областях представниками державних суб'єктів взаємодії у співпраці із громадськими організаціями було проведено роботу із 528 особами, 446 з яких ще перебувають в процесі виявлення. Всім постраждалим особам надавалася медична, психологічна, правова та інша допомога за результатами оцінки потреб. Проведено навчання для тренерів в Луганській, Чернівецькій, Харківській, Вінницькій, Хмельницькій та Донецькій областях з метою створення регіональних команд спеціалістів із числа суб'єктів Механізму взаємодії.

В 2012 р. місією Міжнародної організації з міграції продовжувалася діяльність та реалізація проектів, спрямована на поширення Національного механізму взаємодії (НМВ) суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми в Автономній Республіці Крим, Дніпропетровській, Тернопільській, Херсонській та Львівській областях. Наразі, за результатами роботи у всіх п'яти регіонах виділено потреби у наступних кроках: необхідність у наданні Міністерством соціальної політики України методичних рекомендацій із детальними роз'ясненнями щодо процедури встановлення статусу постраждалої особи, національного механізму взаємодії, надання матеріальної допомоги постраждалим особам та визначенням конкретних структур на місцях, відповідальних за надання довідок про статус; потреба у подальшому глибокому навчанні фахівців, що є суб'єктами механізму взаємодії; необхідність у навчанні нових фахівців із соціальної роботи, які наразі набираються у великій кількості у кожному регіоні працювати за принципом дільничних; виділення коштів на першочергові потреби виявлених постраждалих, на їх доїзди до установ, що надають допомогу, на роботу додаткових спеціалістів за потреби тощо.

7. РЕКОМЕНДАЦІЇ

Рекомендації, розміщені в доповіді за 2011 р. Залишаються актуальними в 2012 р. Стан їх виконання представлений в таблиці нижче.

| | Рекомендації 2011 р. | Стан виконання рекомендацій в 2012 р. |
|-----|---|---|
| 1. | В основу політики протидії торгівлі людьми покласти міжнародні документи, в т. ч., останні рекомендації Комітету ООН з ліквідації всіх форм дискримінації щодо жінок із застосуванням індикаторів виміру прогресу та виділенням бюджетного фінансування. | Частково. Передбачено Державною цільовою соціальною програмою протидії торгівлі людьми на період до 2015 року |
| 2. | Запрошення до участі в розробці нормативно-правових документів, якими забезпечується робота національного механізму перенаправлення, громадських організацій, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми та незалежних експертів. | Виконано частково |
| 3. | Продовження роботи по доопрацюванню та лобюванню прийняття Державної програми протидії торгівлі людьми на 2012–2016 роки, уточнення розробленого проекту та індикаторів. | Програму прийнято. Строк виконання Програми починається в 2013 р. |
| 4. | Розробка законопроектів, необхідних для приведення законодавства України у відповідність до Конвенції Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми. | Виконано |
| 5. | Підготовка науково-практичного коментаря до Закону «Про протидію торгівлі людьми». | Виконано |
| 6. | Прийняття стандартів щодо здійснення послуг у сфері протидії торгівлі людьми на національному рівні. | Не виконано. Стандарти розроблено, але не затверджено |
| 7. | Підготовка інформації від громадських організацій до Комітету ООН по ліквідації дискримінації жінок щодо виконання п. 33 Заключних зауважень Комітету за результатами представлення Україною шостої та сьомої періодичної доповіді про виконання Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок. | Виконано |
| 8. | Підготовка інформації від громадських організацій до Ради ООН з прав людини з приводу діяльності з протидії торгівлі людьми до другого Універсального періодичного огляду з прав людини. | Виконано |
| 9. | Моніторинг виконання в 2012 р. положень Основних напрямків економічного та соціального розвитку України у сфері протидії торгівлі людьми | Не виконано |
| 10. | Моніторинг імплементації Закону України «Про протидію торгівлі людьми». | Триває |

Рекомендації за результатами аналізу ситуації в 2012 р.

Президенту України

1. Внести зміни до Положення про Міністерство соціальної політики України як координатора у сфері протидії торгівлі людьми, у відповідності до прийнятих документів з протидії торгівлі людьми.

Кабінету Міністрів України, центральним органам виконавчої влади

2. Внести зміни в постанову Кабінету Міністрів України, доповнивши Національний механізм взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми, діяльністю за такими напрямками як профілактика та боротьба з торгівлею людьми.

3. Внести відповідні зміни до документів Кабінету Міністрів України, зокрема, положень про суб'єктів надання допомоги постраждалим від торгівлі людьми, а саме центрів соціально-психологічної допомоги, центрів соціально-психологічної реабілітації дітей та центрів соціального обслуговування з метою забезпечення постраждалих від торгівлі людьми доступом до послуг.

4. Включити до нормативних документів положення які будуть запроваджувати та регулювати встановлення періоду реабілітації та обмірковування для осіб, відносно яких є підстави вважати, що вони постраждали від торгівлі людьми.

5. Розробити та затвердити процедуру оцінювання ризиків повернення постраждалих осіб до країни походження.

6. Підготувати та подати в 2013 році інформацію до Групи експертів Ради Європи з питань протидії торгівлі людьми (ГРЕТА) щодо стану протидії торгівлі людьми в Україні.

Обласним державним адміністраціям

7. Розробити обласні програми протидії торгівлі людьми та подати на затвердження сесіям обласних рад, виділивши необхідне фінансування для їх реалізації.

Міжнародним та донорським організаціям

8. Продовжувати виділяти ресурси на програми протидії торгівлі людьми в Україні та надання допомоги потерпілим.

XXVI. ДОТРИМАННЯ ПРАВ ІНОЗЕМЦІВ

1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

За сподіваннями правозахисників, 2012 рік мав засвідчити зміни на краще — вперше за роки незалежності в Україні були створені сприятливі умови для побудови та розвинення принципово нової, порівняно з попередніми більш гуманної моделі взаємовідносин «влада-іноземці».

Цьому процесу мали сприяти три чинники:

- проведення в державі Євро-2012;
- остаточна передача більшості повноважень щодо здійснення контролю за імміграційними процесами Державній міграційній службі України, яка, незважаючи на всі допущені організаційні прорахунки при її утворенні і законодавчому забезпеченні діяльності, по своїй суті є більш цивільним органом влади, ніж МВС, а отже, органом менш орієнтованим на здійснення каральних функцій стосовно іммігрантів;
- запровадження наприкінці 2011 року кардинальних змін до нормативно-правової бази України, що регулює відносини у сфері імміграції, в першу чергу прийняття законів України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» та «Про біженців та осіб, що потребують додаткового або тимчасового захисту»;

В силу вказаних факторів, тиск на іммігрантів з боку правоохоронних структур у 2012 році мав суттєво зменшитися і, як показав проведений аналіз результатів діяльності Державної міграційної служби, Міністерства внутрішніх справ та Державної прикордонної служби України, такий оптимістичний прогноз, в цілому, підтвердився.

Відповідно до статистичних даних вказаних відомств за 9 місяців 2012 року, у порівнянні з аналогічним періодом минулого року, кількість видворених з України нелегальних мігрантів з ініціативи органів внутрішніх справ зменшилася понад чим у 4 рази (у 2011 році — 10 756 осіб, у 2012 році — приблизно 2500 осіб), з ініціативи прикордонної служби — майже в 2 рази (у 2011 році — 1000 осіб, у 2012 році — 585 осіб).

Суттєво, майже в 1,5 рази зменшилась і кількість іммігрантів, притягнутих міліцією до адміністративної відповідальності за порушення правил перебування в Україні по статті 203 КУпАП — з 40 729 осіб у 2011 році до 28 868 осіб у 2012 році.

З 11 817 до 10 054 осіб зменшилась кількість іноземців, яким було відмовлено у перетинанні державного кордону.

Показовим є те, що подібне пом'якшення у ставленні правоохоронних структур до іммігрантів жодним чином не призвело до загострення міграційної, криміногенної

¹ Підготовлено Володимиром Батчаєвим, АУМДПЛ.

чи санітарно-епідеміологічної ситуації в Україні — небезпек, якими державні органи регулярно лякали громадян, виправдовуючи необхідність проведення кардинальних та жорстких заходів стосовно іммігрантів.

При шестивідсотковому, понад мільйонному зростанні кількості іноземців, які відвідали Україну за 9 місяців 2012 року у порівнянні з аналогічним періодом 2011 року (2012 рік — 19 913 121, 2011 рік — 18 828 993 іноземців):

- кількість вчинених іноземцями злочинів зменшилася на чотири відсотки, з 2989 випадків у 2011 році до 2.874 випадків у 2012 році;
- середня наповненість місць тримання нелегальних мігрантів в установах ДМС не перевищувала 26%, в установах прикордонної служби — 30–45% залежно від регіону;
- на виконання положень угоди з європейським співтовариством про реадмісію від уповноважених органів держав-членів ЄС за 9 місяців 2012 року було прийнято лише 99 нелегальних мігрантів, що майже вдвічі менше, ніж за аналогічний період 2011 року — 179 осіб.

Слід розуміти, що вказану статистику ніяким чином не слід розцінювати, як результат незадовільної діяльності Державної міграційної служби — передусім, це індикатор більш виваженого ставлення її керівників до прав іммігрантів та, можливо, відмова від притаманної міліцейському відомству політики штучного нарощування показників у протидії нелегальній міграції, коли видимість ефективної роботи у цій сфері досягалась за рахунок використання недоліків і прогалин імміграційного законодавства для переведення іноземців до категорії порушників, позбавлення їх права на ефективне оскарження прийнятих міліцією рішень, фальшування матеріалів тощо. Чи можна вважати лібералізацію у ставленні силових структур до іммігрантів наміром побудувати принципово нову і постійно діючу модель взаємин «держава-іммігранти», або це лише тимчасовий крок, спрямований на поліпшення іміджу України на час проведення Євро-2012, покажуть обрані Державною міграційною службою пріоритети діяльності та результати її роботи у 2013 році.

2. Євро-2012

Та прискіплива увага, яка приділялася міжнародним товариством до організації прийому іноземних вболівальників українською стороною під час європейського футбольного чемпіонату, безумовно мала вплинути і вплинула на загальне ставлення правоохоронних органів до іноземців — міліція на період чемпіонату була вимушена змінити звичні для себе жорсткі методи контролю за іммігрантами і тимчасово відмовитися від застосування активного «пресингу» до іноземних громадян.

Можна стверджувати, що саме завдяки подібним змінам у формах роботи правоохоронних структур, не виправдалися численні песимістичні прогнози та застереження засобів масової інформації з головним лейтмотивом: «Українська міліція небезпечна для іноземних громадян».

Проведеним моніторингом не зафіксовано масових порушень прав іноземців під час проведення Євро-2012, що, в свою чергу, дає підстави констатувати — МВС вда-

лося поєднати масштабні заходи з охорони громадського порядку із дотриманням прав іноземних громадян. Вітчизняні правоохоронці довели, що вони можуть бути не тільки толерантними, чемними і навіть люб'язними у своєму ставленні до іноземних гостей, а й вміло уникати створення конфліктних ситуацій, відмовитися від випадків здириництва й чинення поборів з іноземців та штучного створення умов для притягнення їх до адміністративної відповідальності за нібито вчинені правопорушення.

Українська міліція продемонструвала — при наявності бажання у вищих посадовців МВС, правоохоронне відомство може у короткий термін кардинально змінити ставлення своїх співробітників до іноземців та перетворити міліціонерів з «мисливців за іммігрантами» на «представників держави, готових надавати допомогу».

Про націленість правоохоронців на створення позитивного іміджу саме в очах іноземних гостей свідчать численні повідомлення у прес-медіа, головним меседжем яких стало твердження — «українським міліціонерам на період Євро-2012 категорично заборонили чіпати іноземців, а на громадян України подібна доброзичливість не поширюється».

«Українській міліції заборонили чіпати іноземних уболівальників під час Євро-2012»²

«Amnesty International заявляє про те, що українська міліція отримала вказівку на час Євро-2012 не чіпати іноземних уболівальників. Про це йде мова у статті Макса Такера на сайті організації Amnesty International»³.

Такер нагадує про попередження організації перед турніром про небезпеку, якою є українська міліція для іноземних туристів. «Ми докладно розповідали про численні випадки, коли міліція катувала своїх жертв, душила або жорстоко била їх, щоб вимагати гроші, отримати зізнання, або просто через національність чи сексуальну орієнтацію затриманого», — нагадує автор статті.

«Під час турніру європейські фанати уникли такого ставлення. То як же українській владі вдалося перетворити цю жорстоку, погано екіпіровану й недофінансовану службу в ефективну міліцію, здатну охороняти головну спортивну подію? Відповідь, звичайно, в тому, що цього не сталося. Згідно з джерелами в міліції, офіцери отримали вказівку уникати фізичних контактів з європейськими вболівальниками: «Не торкайтеся до них», — повідомляє правозахисна організація.

«Іноземні вболівальники в значній мірі ігнорувалися міліцією під час турніру. Українців, які повідомляли про порушення громадського порядку під час Євро-2012, запитували: «Хто це робить, українці чи іноземці?» Якщо відповідь була «іноземці», міліція відмовлялася з'являтися. Фанати, що бились біля Олімпійського стадіону в Києві, були оточені міліцією, але їх не розганяли — офіцери просто чекали, коли бійка закінчиться», — пише Такер.

Автор статті зазначає, що якщо для того, щоб утримати міліцію на повідку подали від іноземних фанів, виявилось достатньо суворого наказу згори, то для того, щоб

² <http://www.rbc.ua/ukr/top/show/amnesty-international-ukrainskoy-militsii-zapretili-trogat-inostrannyh-04072012205700>

³ <http://livewire.amnesty.org/2012/07/04/euro-2012-fans-escape-serious-police-abuse-but-what-human-rights-legacy-for-ukraine/>

позбавити українців від зловживань з боку тих, хто має захищати їх, потрібні куди радикальніші заходи.

Нагадаємо, за даними влади, Україну під час Євро-2012 відвідали 1,8 млн. іноземних гостей. При такому напливі туристів, особливо з огляду на нестриманість футболних уболівальників і їхню пристрасть до пиятики, можна було побоюватися сплеску порушень громадського порядку. При цьому українські правоохоронні органи за період проведення футбольного чемпіонату склали всього 15 адміністративних протоколів проти іноземних уболівальників».

Втім, зрозуміло, що будь-які накази та інструкції не зможуть водночас змінити свідомість міліціонерів і в різних регіонах України продовжували мати місце випадки традиційного для української міліції «неєвропейського» ставлення до іноземців — безпідставне зупинення у громадських місцях, необґрунтовані перевірки паспортних документів, вимагання хабарів під загрозою затримання тощо. Таких випадків було багато⁴.

3. ДЕРЖАВНА МІГРАЦІЙНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

Державна міграційна служба України (ДМС) у 2012 році не виправдала покладених на неї очікувань, передусім, через заплутаний та невиправдано довготривалий процес свого становлення у регіонах країни. Територіальні підрозділи служби громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України, яка була попередником ДМС у сфері роботи з іноземними громадянами, остаточно були ліквідовані лише у жовтні місяці і протягом 2012 року в Україні функціонували одночасно одразу три органи — державна міграційна служба, міліція міграційного контролю і служба громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб із спорідненими функціями й завданнями, що призвело до протиріч, плутанини та, навіть, певної дестабілізації їх діяльності.

Державна імміграційна служби у 2012 році не спромоглася приступити до активної фази діяльності і багато іноземних громадян, фізичних або юридичних осіб, які запрошували чи приймали їх в Україні, вказували, що тяганина із формуванням територіальних органів державної міграційної служби призвела до виникнення численних проблем та непорозумінь, які перекреслили позитивні і, наразі, у багатьох випадках суто теоретичні новації. Найбільше іноземці потерпали від проблем бюрократичного характеру, які мали місце при оформленні та отриманні підрозділах ДМС різного роду документів — з питань отримання громадянства, дозволу на імміграції, отримання посвідки на тимчасове проживання тощо.

Зрозуміло, що на початковому етапі повноцінне та ефективне функціонування будь-якого новоствореного інституту влади, тим більше у сфері управління міграційними процесами, неможливе, передусім, через необхідність адаптування його діяль-

⁴ Див. <http://www.pravda.com.ua/news/2012/05/4/6963932/>, <http://investigator.org.ua/news/51098/>, <http://www.unian.net/news/498001-v-kieve-militsiya-sodrara-s-nemtsev-20-evro-za-nochnoy-promenad.html>, http://gazeta.ua/articles/life/_majzhe-10-gostej-evro-2012-davali-habar-najbilshe-vimagala-miliciya-opituvannya/448401, <http://ua.korrespondent.net/journal/1364173-korrespondent-vidkrittya-ukrayini-zavdyaki-futbolu-evropejci-viyavili-bilya-sebe-dobrozichlivu-krayinu>, <http://5.ua/newsline/184/0/93581/> та інші приклади.

ності до існуючої бази нормативно-правових актів, виваженого підбору кваліфікованого персоналу, вирішення проблем матеріально-технічного забезпечення тощо. Проте, безпрецедентно повільна передача Державні міграційній службі розпорядчих функцій та повноважень, в першу чергу, була викликана тим, що поява «нового гравця» у імміграційній сфері викликала неочевидний, але значний супротив провладних покровителів структур, які до цього займалися роботою з іноземцями та отримували на це відповідне фінансування.

4. ОТРИМАННЯ СТАТУСУ БІЖЕНЦЯ

Статистика Державної міграційної служби України не дає підстав вважати, що набуття чинності Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» призвело до спрощення у реалізації іммігрантами свого бажання отримати захист в Україні.

При значному, майже дворазовому збільшенні кількості іноземців, які звернулися з відповідними клопотаннями до ДМС (за 9 місяців 2012 року — 1558 осіб, за аналогічний період 2011 року — 890 осіб), кількість іноземців, що отримали захист в Україні суттєво зменшилась — за 9 місяців 2012 року 48 іммігрантів було визнано біженцями, 50 — особами, які потребують додаткового захисту, в той час, коли за аналогічний період минулого року статус біженців було надано 133 особам.

Втім, такий стан справ може бути викликаний також і неготовністю ДМС у теперішній час забезпечити повноцінний і своєчасний розгляд звернень іммігрантів, які бажають отримати захист в Україні.

Аналізуючи особливості взаємин правоохоронних органів і іммігрантів у 2012 році, неможливо не згадати типовий випадок, який набув значного резонансу не тільки в Україні, а й в усьому світі — викрадення 19.10.2012 р. з території України російськими спецслужбами громадянина Російської Федерації, опозиціонера Леоніда Развозжаєва, який мав намір отримати в Україні статус біженця.

«Викрадення російського опозиціонера: Україна залежна»⁵

«За правовою допомогою з приводу отримання притулку, Развозжаєв прийшов до Управління верховного комісара у справах біженців ООН. Там Развозжаєва направили до фірми — партнера HIAS.

«В п'ятницю Развозжаєв був зареєстрований цією організацією в Києві з метою надання йому правової допомоги», — повідомила радник з питань громадської інформації УВКБ ООН в Білорусі, Молдові та Україні Олександра Маковська.

«Однак він вийшов з офісу під час обідньої перерви і не повернувся, залишивши в офісі свої речі. Юристи були стурбовані тим, що сталося, і повідомили в правління УВКБ ООН, спробували зв'язатися з ним, але зв'язку не було, тому була повідомлена міліція про те, що людина зникла», — розповіла Маковська.

Співробітники організації чули крики на вулиці, а коли вискочили, лише побачили чорну машину без номерів. Самого Развозжаєва вже ніде не було.

⁵ <http://www.pravda.com.ua/articles/2012/10/23/6975186/>

У неділю стало відомо, що він опинився у Москві. На закритому засіданні Басманного суду йому призначили запобіжний захід у вигляді попереднього ув'язнення строком до двох місяців.

Опозиціонер на виході з суду встиг прокричати журналістам, що його катували: «Розкажіть, що мене катували, обіцяли вбити. Дві доби мене катували. Викрали в Україні», — встиг прокричати він, коли його виводили з суду по дорозі до СІЗО».

Реакція Міністерства внутрішніх справ на вказаний випадок була несподіваною — міліція фактично визнала право за іноземними спецслужбами викрадати людей на території України.

«Дослідча перевірка МВС триває з 19 по 29 жовтня, але я вже наперед бачу, що порушення кримінальної справи за викраденням людини просто не може бути. Мабуть, буде відмова у порушенні кримінальної справи. ... Якщо б злочинці викрали людину, то в цьому випадку стовідсотково порушення кримінальної справи, а якщо це дії правоохоронців іншої держави, то я не думаю, що спецслужби не мали б ділитись своїми планами щодо цих дій», — заявив речник МВС Володимир Поліщук. — Тут не злочинці викрадали, не терористи, а це була проведена операція інших силовиків на території України».⁶

Зрозуміло, що така позиція правоохоронців викликала обурення і протест в суспільстві.

«Теперішня реакція влади є ідентичною тому, що відбувалося після викрадення з території України палестинського інженера, яке так і не було розслідуване. Раніше також надходили повідомлення про зникнення без вісти на території України шукача притулку з Узбекистану Хамідулло Тургунова. Лише протягом другої половини 2012 року надходили повідомлення про незаконну екстрадицію з України шукача притулку з Росії та шукача притулку з Узбекистану.

Україна виглядає не лише державою, нездатною гарантувати іноземним громадянам безпеку протягом перебування на своїй території, а й активною учасницею порушення їх прав.

Ми обурені відсутністю адекватної реакції на те, що сталося, з боку держструктур України. Нечисленні коментарі, що їх натепер виголошували представники кількох державних установ (зокрема, МЗС, МВС та ДПС), і мовчання решти, демонструють або розгубленість, або неймовірний цинізм. У будь-якому разі, очевидним є те, що держчиновники не вважають кричущі порушення прав і свобод громадян питаннями, вартими серйозної уваги», — охарактеризувала дії влади і правоохоронних структур ГО «Центр Соціальна Дія».⁷

Можна додати, що та неприхована і, навіть, демонстративна пасивність правоохоронних органів у розслідуванні фактів викрадення іноземними спецслужбами з території України іноземців — громадян певних країн свідчить: у своєму ставленні до іммігрантів влада керується не нормами вітчизняного і міжнародного права, а, передусім, зовнішньополітичними інтересами та взаєминами, які склалися з країною громадянства або походження іммігранта.

⁶ <http://www.unn.com.ua/ua/exclusive/989056-mvs-ukrayini-ne-porushivatime-kriminalnoyi-spravi-schodo->

⁷ <http://noborders.org.ua/sfery-dijalnosti/bizhenci-ta-shukachi-prytulku/zayava/>

5. НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ

У 2012 році законодавче регулювання порядку в'їзду та перебування імігрантів на території України відбувалося без очевидних колізій і різких змін вектору імміграційної політики, які спостерігалися у минулому році. Запроваджені нововведення були зосереджені переважно на адаптуванні вже існуючих нормативно-правових актів до нового варіанту Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», який набув чинності в грудні 2011 року.

Міністерство внутрішніх справ України також дещо оновило нормативно-правову базу відомчих документів, підготувавши та зареєструвавши у Міністерстві юстиції ряд наказів, серед яких можна виділити :

- наказ МВС України від 25.04.2012 р. № 363 «Про затвердження Порядку розгляду заяв іноземців та осіб без громадянства про продовження строку перебування на території України»;
- спільний наказ МВС, АДПС і СБ України від 23.04.2012 р. № 353/271/150 «Про затвердження Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства»;
- спільний наказ МВС, МОЗ та АДПС України від 17.04.2012 р. № 336/268/254 «Про матеріально-побутове і медичне забезпечення іноземців та осіб без громадянства, що утримуються в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, і пунктах тимчасового тримання та спеціально обладнаних приміщеннях»;
- наказ МВС України від 13.04.2012 р. № 321 «Про затвердження Інструкції з ведення реєстраційного обліку місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні органами Державної міграційної служби України»;
- наказ МВС України від 20.02.2012 р. № 142 «Про затвердження Положення про Управління міліції міграційного контролю Міністерства внутрішніх справ».

Особливо слід відмітити розроблення та реєстрацію у Міністерстві Юстиції наказу МВС України від 02.02.2012 р. № 84 «Про затвердження стандартів адміністративних послуг, що надаються підрозділами Державної міграційної служби». Вказаним наказом затверджено ряд стандартів надання адміністративних послуг іноземцям та особам без громадянства, в тому числі:

- Стандарт адміністративної послуги з оформлення та видачі дозволу на імміграцію іноземцям або особам без громадянства;
- Стандарт адміністративної послуги з оформлення та видачі посвідки на постійне або тимчасове проживання;
- Стандарт адміністративної послуги з оформлення і видачі запрошення фізичним особам для отримання візових документів на в'їзд в Україну іноземцям та особам без громадянства;
- Стандарт адміністративної послуги з оформлення і видачі запрошення юридичним особам для отримання візових документів на в'їзд в Україну іноземцям та особам без громадянства;
- Стандарт адміністративної послуги з оформлення іноземцям та особам без громадянства продовження строку перебування на території України.

Розроблення таких Стандартів з більш конкретним визначенням обов'язків посадових осіб ДМС та регламентуванням порядку оформлення імігрантом тих чи інших документів, забезпечує певну прозорість процедури отримання необхідних документів, що спрощує можливість контролювати дії посадовців та оскаржувати їх неправомірні рішення.

Проте, окрема активність Міністерства внутрішніх справ у приведенні відомчих нормативно-правових документів у відповідність до новацій законодавства у сфері іміграції спостерігалась лише у першому півріччі 2012 року. У подальшому така робота була припинена і, вірогідно, саме це стало причиною існування правових колізій та очевидної невідповідності деяких наказів МВС більш гуманній сутності законів України.

Як приклад, можливо навести «Інструкцію про порядок прийняття органами внутрішніх справ України рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства», яка затверджена наказом МВС України від 07.07.2011 № 410 та зареєстрована в Мін'юсті України 29.07.2011 № 934/19672. Вказаний документ, що був виданий з урахуванням норм не діючого на сьогодні Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» в редакції 05.04.2011, відповідно до бази Верховної Ради України до теперішнього часу Міністерством внутрішніх справ не скасований і є чинним (<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0934-11>), незважаючи на відверто репресивну спрямованість його положень — можливість винесення рішення про заборону імігранту в'їжджати в Україну протягом 10 років, відсутність механізму оскарження іноземцям прийнятого рішення тощо.

Наведені вище накази були розроблені МВС з метою забезпечення реалізації положень відповідних законів та постанов Кабінету Міністрів України, а тому цим наказам притаманні ті ж самі недоліки, головним з яких є залишення за посадовцями міграційної служби права на власний розсуд, з позиції суб'єктивного оцінювання особи імігранта або його вчинків, приймати рішення, які обмежують права і свободи іноземця. Свідомо чи ні, але не конкретизувавши та детально не вписавши підстави застосування стосовно імігрантів обмежувальних заходів та заходів примусу (відмова у проведенні продовження терміну перебування чи в оформленні посвідки на тимчасове проживання, заборона в'їзду в Україну, примусове повернення чи видворення імігранта тощо), законодавці сприяли поширенню корупційних проявів серед персоналу ДМС. Існування в нормативно-правових актах розпливчатих формулювань, на підставі яких обмежуються права імігрантів, а також збереження норми щодо можливості обмеження прав іноземців та вжиття щодо них заходів примусу не за скоєне порушення, а лише на підставі припущень про наявність у імігранта наміру вчинити порушення, залишається чи не головною вадою вітчизняного іміграційного законодавства.

6. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

У 2012 році спостерігалися певні позитивні тенденції у ставленні правоохоронних органів до перебування іноземців на території держави — традиційний і сумнівний з позицій дотримання прав людини курс на забезпечення у будь-який спосіб жорсткого контролю та цілеспрямованого застосування стосовно імігрантів заходів примусу

й покарання був змінений на більш ліберальний. Разом з тим, робити остаточні висновки щодо кардинальних змін в імміграційній політиці України ще не можливо, оскільки позитивні кроки могли бути тимчасовими та такими, що викликані виключно проведенням в Україні ЄВРО-2012 і необхідністю покращення в зв'язку з цим іміджу України в очах європейської спільноти.

З вказаної причини доцільно утриматися і від оцінювання діяльності Державної міграційної служби України, як інструменту реалізації концепції державної імміграційної політики, оскільки пріоритети такої діяльності для суспільства залишаються неочевидними і на виконанні яких саме завдань — гуманістично-соціальних чи карально-примусових буде у майбутньому акцентована робота ДМС, наразі, відповіді не має. Державна міграційна служба, незважаючи на значний потенціал, у 2012 році до активної роботи не приступила, зосередившись головним чином на вирішенні своїх внутрішніх організаційних питань.

Разом з тим, саме від бачення влади щодо ролі Державної міграційної служби та, у багатьох випадках, від позиції її керівництва залежатиме стан дотримання прав іммігрантів в Україні, оскільки навіть змінене імміграційне законодавство залишає значні можливості для посадових зловживань персоналом ДМС та утиску прав іммігрантів.

Необхідно констатувати і те, що, через підконтрольність Державної міграційної служби Міністерству внутрішніх справ, вона отримала у спадок всі негативні атрибути діяльності імміграційних підрозділів міліції — непрозорі схеми отримання прибутків за рахунок діяльності комерційних структур МВС, високий рівень корумпованості персоналу, формальне та бюрократичне ставлення до вирішення проблем іммігрантів, зосередженість на захисті відомчих інтересів в ущерб правам та законним інтересам громадян.

XXVII. ПРАВА ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ¹

1. ДЕЯКІ ЗАГАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ

Необхідність реформування Української Конституції існувала та існує по сьогоднішній день, у тому числі й в питаннях, що стосуються регулювання проходження військової служби та статусу військовослужбовців. На нашу думку, формулювання ч. 2 ст. 65 Конституції України², де зазначено: «Громадяни відбувають військову службу відповідно до закону» є некоректним. Це пов'язано з тим, що слово «відбувають» більше відображає проходження військової служби як важкий обов'язок, тягар, покарання і не повинно стосуватися військової служби. У зв'язку з цим, з Основного Закону, на жаль, починається уявлення про військову службу не як про особливий вид державної служби, а як про певну аномалію суспільного життя.

У зв'язку з цим, з точки зору юридичної техніки, формулювання «Громадяни відбувають військову службу відповідно до закону», яке закріплене у ч. 2 ст. 65 Основного Закону України необхідно під час реформування Конституції України змінити на інше: «Громадяни України проходять військову або альтернативну (невійськову) службу відповідно до закону», оскільки слово «проходять» у цьому контексті та сучасному розмінні більш узгоджується з цивілізованими формами проходження військової служби, а також конкретизувати, що її проходять саме громадяни України. (У Росії, наприклад, має місце інша ситуація: в її Конституції³ чітко вказано, що військову службу проходять громадяни Російської Федерації, але поточним законодавством дозволяється проходити військову службу й іноземцям. На некоректність такої ситуації звертається увага у відповідній літературі⁴).

Таким чином, слово «проходити» найбільш чітко узгоджується з процесом проходження військової служби в сучасній демократичній державі, а тому повинно використовуватися як у Конституції України, так і в поточному законодавстві.

Що стосується необхідності закріплення у ч. 2 ст. 65 Конституції України не тільки військової, але й альтернативної (невійськової) служби, то вона обумовлена тим, що останню необхідно розглядати не тільки як право, але й як обов'язок. Це пов'язано з тим, що альтернативна (невійськова) служба здійснюється громадянином України, який має

¹ Підготовлено Євгеном Григоренком, викладачем юридичного факультету ХНУ ім. В. Н. Каразіна.

² Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

³ Конституція Російської Федерації від 12 грудня 1993 р. // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / В. О. Сєрьогін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін. / За заг. ред. В. О. Сєрьогіна. — Х. : «Фінн», 2009. — С. 221–242.

⁴ Закомолдин Р. В. Об обеспечении сохранности военной тайны в условиях реформирования военного законодательства / Р. В. Закомолдин // Военно-юридический журнал. — 2008. — № 3. — С. 11.

відповідні підстави, при виникненні необхідності реалізації військового обов'язку. У цьому разі мається на увазі, що громадянин, який повинен проходити військову службу та релігійні переконання якого суперечать цьому, має право на заміну виконання зазначеного обов'язку альтернативною (невійськовою) службою, тобто у такого громадянина є вибір варіанту поведінки. Але після такого вибору та реалізації права замість військової проходити невійськову службу, громадянин України виконує саме обов'язок, що безпосередньо пов'язаний з існуванням військового обов'язку та який замінює останній.

У частині 1 статті 1 Закону України «Про альтернативну (невійськову) службу»⁵ прямо вказано, що така служба запроваджується замість проходження строкової військової служби і має на меті виконання обов'язку перед суспільством. П. М. Рабінович із цього приводу слушно зазначає, що у разі проходження альтернативної (невійськової) служби громадянин від виконання обов'язку не звільняється, а лише відбувається «перекваліфікація» обов'язку, тобто заміна іншим⁶. Крім цього, на підтвердження цієї тези, необхідно навести припис частини 3 статті 43 Конституції України⁷, де зазначено, що не вважається примусовою працею альтернативна (невійськова) служба. Тобто проходження альтернативної (невійськової) служби за юридичною природою можна вважати правом-обов'язком.

Крім того, хотілося б звернути увагу на те, що Дисциплінарний статут Збройних Сил України у статті 4 містить положення про те, що військова дисципліна зобов'язує кожного військовослужбовця додержуватися Конституції та законів України, Військової присяги, неухильно виконувати вимоги військових статутів, накази командирів; бути пильним, зберігати державну та військову таємницю; додержуватися визначених військовими статутами правил взаємовідносин між військовослужбовцями, зміцнювати військове товариство; виявляти повагу до командирів і один до одного, бути ввічливими і додержуватися військового етикету; поводитися з гідністю й чесно, не допускати самому і стримувати інших від негідних учинків.

Слід підкреслити, що Основний Закон нашої держави у статті 3 закріпив, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Виходячи з того, що Дисциплінарний статут є одним із важливих актів, що безпосередньо регулює питання військової дисципліни, обов'язки військовослужбовців щодо її додержання, види заохочень та дисциплінарних стягнень, права командирів щодо їх застосування, а також порядок подання і розгляду заяв, пропозицій та скарг, доречним було б доповнити статтю 4 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України положенням про те, що військова дисципліна також зобов'язує кожного з військовослужбовців поважати права і свободи, честь і гідність інших військовослужбовців, ставитися з повагою до індивідуальності кожного.

Підґрунтя цієї пропозиції також складає те, що військова дисципліна — це бездоганне і неухильне додержання всіма військовослужбовцями порядку і правил, ус-

⁵ Про альтернативну (невійськову) службу в Україні : Закон України від 12 грудня 1991 р. № 1975-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 15. — Ст. 188.

⁶ Конституція України : науково-практичний коментар / В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. — Х. : Видавництво Право; К. : Концерн Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. — С. 192.

⁷ Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

тановлених військовими статутами та іншим законодавством України, тому закріплення вищезазначеного положення сприятиме більш повному уявленню про те, які питання охоплює військова дисципліна та зменшить деякий відсоток кількості випадків нестатутних відносин.

Наприкінці необхідно відзначити, що також пильної уваги потребують і питання, що виникають через ліквідацію військових судів та військових прокуратур. Залишається відкритим питання про вживання відповідних термінів (військовий прокурор, військова прокуратура) у законодавстві. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури», що прийнятий 18 вересня 2012 року, набирає чинності 1 грудня 2012 року⁸, змінив у Статуті внутрішньої служби Збройних Сил України, Статуті гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України, Дисциплінарному статуті Збройних Сил України, Законі України «Про Військову службу правопорядку Збройних Сил України» слова «військовий прокурор» на «відповідний прокурор». Останній термін вводить плутанину з приводу того, що мається на увазі під «відповідним»?

2. ОСНАЦЕННЯ ОЗБРОЄННЯМ ТА ВІЙСЬКОВОЮ ТЕХНІКОЮ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ ЯК ФАКТОР ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА СТВОРЕННЯ УМОВ ДЛЯ ДОДЕРЖАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА

У сучасних умовах розвитку людської цивілізації найактуальнішою проблемою світової спільноти та будь-якої окремо взятої держави постає комплексна, складна та багатогранна проблема безпеки. З огляду на це більшість сучасних держав світу приділяють суттєву увагу вищевказаній проблемі, вживаючи відповідні заходи та вирішуючи необхідні питання в середині держави задля створення необхідних та достатніх передумов щодо забезпечення власної національної безпеки. Крім цього, з метою забезпечення світової та власної безпеки, окремо взяті суверенні держави діють шляхом узгодженої та об'єднаної волі з іншими державами світу в цьому напрямі.

Проблема національної безпеки для України також була та є доволі актуальною та ваговою. У зв'язку з цим, Українською державою вживаються певні заходи щодо її забезпечення. У сучасних умовах існує відповідна правова база, яка являє собою систему нормативно-правових актів, що регламентують широкий діапазон питань, безпосередньо пов'язаних із забезпеченням національної безпеки України, яку започатковує Конституція України як Основний Закон держави та суспільства. Саме в рамках указаної нормативно-правової бази Українська держава організує, вибудовує та реалізує власну сучасну політику, спрямовану на забезпечення національної безпеки.

Проте, незважаючи на це, проблем у сфері забезпечення національної безпеки нашої держави у сучасних умовах більш ніж достатньо. Це пов'язано із багатьма об'єктивними та суб'єктивними факторами, а також із тим, що ця проблема є комплексною та такою, що охоплює всі сторони державного та суспільного життя. Тобто її

⁸ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури : Закон України прийнятий 18 вересня 2012 року № 5288-VI // Голос України. — № 182.

вирішення має бути забезпечено діяльністю всіх структур державного механізму, зусиллями суспільства, а також активною позицією окремо взятого індивіда. Крім того, вказана проблема за визначенням не може бути раз і назавжди розв'язана, а потребує наполегливої, цілеспрямованої та копіткої праці, спрямованої на постійне забезпечення та вирішення різноманітних питань безпеки, прогнозування ймовірних та можливих випадків виникнення нових факторів небезпеки та їх попередження, а також подолання або мінімізації негативного впливу факторів, що вже існують.

На сьогодні існують реальні та потенційні загрози національній безпеці України, які проявляються у спробах створення і функціонування незаконних воєнізованих збройних формувань та намагання використати в інтересах певних сил діяльність військових формувань, у нарощуванні іншими державами поблизу кордонів України угруповань військ та озброєнь, які порушують співвідношення сил, у небезпечному зниженні рівня забезпечення військовою технікою та озброєнням нового покоління Збройних Сил України, інших військових формувань, що загрожує зниженням їх боєздатності, у накопиченні великої кількості застарілої та не потрібної для Збройних Сил України військової техніки, озброєння, у незадовільному рівні соціального захисту військовослужбовців, громадян, звільнених з військової служби, та членів їх сімей.

І хоча державна політика у сфері національної безпеки спрямована на прискорення реформування Збройних Сил України та інших військових формувань з метою забезпечення їх максимальної ефективності та здатності давати адекватну відповідь реальним та потенційним загрозам Україні, на посилення контролю за станом озброєнь та захищеності військових об'єктів та на забезпечення соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей⁹, реальний стан національної безпеки України залишається достатньо вразливим.

Про такий уразливий стан свідчить низка факторів. Оцінку про те, що стан озброєнь Збройних Сил України наближується до критичної межі, оприлюднили експерти Центру досліджень армії, конверсії і роззброєння у газеті неофіційної інформації «Народний оглядач» ще у 2008 році¹⁰. Ще тоді у Сухопутних військах 93% озброєнь і військової техніки вже вичерпали свій ресурс. У Повітряних силах з 172 літальних апаратів, які входять до складу Об'єднаних сил швидкого реагування — найбільш боєздатного компоненту Повітряних сил України, небоєздатні — 62, тобто 37%. У Військово-морських силах з 10 надводних кораблів Воєнно-морських Сил України зі складу об'єднаних сил швидкого реагування повністю технічно справних немає. Міністерство оборони України повідомляло, що до кінця 2007 року стали непридатними до використання 70–80% основної номенклатури ракетно-артилерійського озброєння, близько 50% винищувачів і літаків-розвідників, 60% бомбардувальників, 20% штурмовиків від їх штатної кількості.

Вже тоді зазначалося, що до кінця 2011 року українські Збройні Сили наблизяться до межі свого існування як функціональна структура. Тому одразу постало питання негайного переозброєння Збройних Сил України».

⁹ Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 351.

¹⁰ Зваженість, виваженість та поміркованість: стан озброєнь української армії — критичний // <http://sd.org.ua/news.php?id=15296>

На думку експерта, можливим виходом з ситуації, що склалася, є терміновий, реалістичний і незалежний від відомчих інтересів аналіз потреб української армії щодо переозброєння. Після цього — перегляд пріоритетів розвитку оборонно-промислового комплексу з відповідним їх узгодженням з програмами розвитку озброєнь для Збройних Сил України. Надалі — реалізація пріоритетних програм переозброєння Збройних Сил України з активним залученням передових технологій із закордону шляхом організації спільних підприємств і залучення провідних світових компаній до створення зразків озброєної воєнної техніки для Збройних Сил України. Найперспективнішим у цьому плані вважався розвиток контактів на європейському напрямі.

Тим часом, за даними Центру досліджень армії, конверсії і роззброєння, на переозброєння української армії Міністерство оборони планує витратити в 2009–2011 роках 2,4 млрд. доларів. У 2009 році витрати на модернізацію, закупівлю нових озброєнь і військової техніки мають становити 600 млн. У 2010-му ці витрати повинні сягати близько 800 млн., а в 2011 р. — близько 1 млрд. доларів. «Така ситуація створює сприятливі умови для розвитку широкої кооперації вітчизняного оборонно-промислового комплексу з країнами НАТО. Така співпраця може забезпечити отримання нових технологій і залучення інвестицій українськими підприємствами оборонно-промислового комплексу. Вже зараз почалося активне просування європейців в оборонно-промисловий сектор України. Найяскравішим прикладом є проект зі створення корвета для Воєнно-Морських Сил України, в якому близько 40% комплектуючих поставлятимуться європейськими компаніями», — зазначив експерт¹¹.

Начальник Наукового центру Сухопутних військ доповідав: «у 2006–2010 рр. на озброєння тільки сухопутних військ надійшло понад 400 одиниць озброєної військової техніки. Перелік номенклатури вражає — від комплексного тренажера для екіпажа танка Т-64Б до окулярів нічного бачення ОНБ-300 і пожежної автоцистерни АЦ-40. Та скільки не перелічуй, ключова думка не зміниться: не тільки у сухопутних військах, а й в усю українську армію загалом за два останні десятиліття не надійшло жодного зразка озброєної військової техніки, що стратегічно впливало б на обороноздатність країни. Можливо, тому в українській армії активно закуповують лише те, що можуть виробляти на цей момент: до 2015 р. для Сухопутних військ заплановано закупити понад 300 од. і модернізувати понад 240 од. бронетехніки. Такі ємні закупівлі бронетехніки навряд чи можна вважати нормою, при тому, що, за оцінками військових фахівців, тільки п'ята частина бойових літаків і четверта частина бойових вертольотів, які перебувають на озброєнні у Збройних Силах України, взагалі здатні піднятися у повітря (!). А справних зенітно-ракетних комплексів менше половини»¹².

Чи можна взагалі в такій ситуації стверджувати, що країна має адекватну протиповітряну оборону, здатна відбити потенційну агресію? Крім того, спеціалісти стверджують, що на 2016 рік у Збройних Силах України не залишиться жодної придатної для використання авіаційної ракети або ракети для комплексів ППО. Взагалі, ресурс ремонтпридатності і, відповідно, модернізації бойових літаків, на думку військових фахівців, до 2020 року буде вичерпаний. Доки Україна бере на озброєння пожежні ав-

¹¹ Зваженість, виваженість та поміркованість: стан озброєнь української армії — критичний // <http://sd.org.ua/news.php?id=15296>

¹² Армія для парадів? // http://dt.ua/POLITICS/armiya_dlya_paradiv-92925.html

тоцистерни (що не відомо, як стосуються обороноздатності) та шини, інші держави купують літаки, ракети і сучасні комплекси ППО¹³.

«Біла книга», що вийшла у лютому 2011 року, констатує: за останні п'ять років у Збройних Силах України не завершено цілої низки запланованих робіт. Зокрема, оптимізації системи управління Збройними Силами і створення Єдиної автоматизованої системи управління. Модернізовано лише вісім (14,4%) бойових літаків із 55 запланованих, не виконано заходів з оновлення 21 і закупівлі одного зенітно-ракетного комплексу С-300, двох літаків Ан-70 і 14 радіолокаційних станцій «Пелікан». Залишається низьким рівень справності більшості літаків (24%), вертольотів (36%), кораблів та суден забезпечення (7%).

Модернізація бойових вертольотів поки що залишається мрією. Та й ніде не було даних про виділення ресурсів на ці потреби. Скажімо, сусідня Польща прийняла рішення модернізувати 16 МіГ-29 із 32 наявних повітряних машин. Отже, навіть за неглибоку модернізацію Варшава викладе 3 млн. дол. на літак. Що стосується винищувальної авіації Збройних Сил нашої держави, то серйозне поліпшення тактико-технічних характеристик потребує не менш як 4–5 млн. дол. на кожен МіГ-29. Запланований на 2012 рік держбюджет справді вселяв певний оптимізм. І в частині переозброєння, у тому числі загальна сума на ці потреби має перевищити 2,8 млрд. грн., або 350 млн. дол. — для наочності. Але й тут Україна, порівняно з іншими державами, — аутсайдер. Згадаймо знову сусідню Польщу: протягом останніх десяти років вона збільшила витрати на переозброєння із 700 млн. дол. до 1,76 млрд. дол. У 2010 році. До речі, це майже весь український оборонний бюджет — за основним, гарантованим фондом. На купівлю озброєння та військової техніки Швеція планує витратити у 2012 р. 1,36 млрд. дол. Варто звернути увагу на таку деталь: держава, яка, на відміну від України, не перебуває на перетині геополітичних інтересів великих світових гравців, витрачає на зброю майже вчетверо більше. Україна, хоч і збільшила оборонні витрати, поки що не може змагатися навіть із маленькою Чехією, що витрачає на закупівлю нових оборонних систем 450–500 млн. дол. на рік. І тільки трохи у 2012 році наша країна має шанс випередити Білорусь, яка спрямовує на ці потреби щорічно до 150 млн. дол.¹⁴

У свою чергу, слід констатувати, що у 2011 році головний інспектор Міністерства оборони України в інтерв'ю журналу «Військо України» зазначив, що 90 відсотків озброєної техніки Збройних Сил України є морально та фізично застарілими. Він акцентував увагу на тому, що за 19 років незалежності на озброєння прийнято лише 93 нових та модернізованих зразків озброєної військової техніки, що були створені на вітчизняних підприємствах оборонно-промислового комплексу. При цьому кількісний показник всього обсягу нової озброєної військової техніки не перевищує 10 відсотків, інші 90 відсотків — є застарілими¹⁵.

Вважається, що «армія за 20 років існування незалежної України значно розгубила колишній авторитет у суспільстві і залишається непопулярним інститутом держави (притому що з-поміж решти інститутів держави армії традиційно довіря-

¹³ Армія для парадів? // http://dt.ua/POLITICS/armiya_dlya_paradiv-92925.html

¹⁴ Армія для парадів? // http://dt.ua/POLITICS/armiya_dlya_paradiv-92925.html

¹⁵ Страшная правда об украинской армии: 90% вооружений непригодно // <http://www.dnepr.on-nash.dp.ua/mnenie/unasbolsenetarmii>

ють більше). 20 років фінансування за залишковим принципом призвели до її очевидної деградації, відпливу професійних кадрів, які не вірять у перспективи розвитку оборонного сектору, низької привабливості контрактної служби. Не тільки технічний стан, а й бойову виучку, морально-бойовий дух в армії експерти оцінюють значно нижче від необхідних для адекватного реагування на сучасні виклики та загрози»¹⁶.

Але незважаючи на вказані вище (ніби то позитивні) наміри, сприятливі умови та прогнози, у травні 2012 року Міністр оборони України під час засідання колегії оборонного відомства визнав критичний стан озброєнь і військової техніки в українській армії. «Стан озброєння і військової техніки безпосередньо впливає на рівень боєготовності Збройних Сил України. Тому питання відновлення технічного стану озброєння і військової техніки стоїть дуже гостро», — зазначив він. За його словами, нинішній стан озброєння і військової техніки Збройних Сил України оцінюється як критичний і характеризується швидкими темпами скорочення терміну їхньої технічної придатності. Більше половини зразків озброєної воєнної техніки потребують модернізації та оновлення¹⁷.

Однак зовсім протилежно з цього приводу обговорювану ситуацію прокоментував директор Департаменту фінансів Міністерства оборони, який зазначив, що у 2012 році бюджетні призначення на відновлення і ремонт озброєної воєнної техніки збільшені у 2,4 рази і становлять 708 млн. грн. Крім того, за його словами, за рахунок ефективного використання бюджетних коштів удалося додатково спрямувати на ці цілі 111,2 млн. грн., що дозволить у 2012 році провести значний обсяг робіт з відновлення озброєння та військової техніки. Зокрема, планується відновити та відремонтувати 53 літаки, 30 вертольотів, 14 зенітно-ракетних комплексів, 14 бойових кораблів, 274 одиниці озброєння та військової техніки загальновійськової номенклатури тощо¹⁸.

Після чого за інформацією Міністерства оборони України «за перші п'ять місяців 2012 року після відновлення та ремонту у війська вже надійшли 11 бойових літаків, 6 вертольотів, 8 зенітно-ракетних комплексів. Ще 6 літаків проходять модернізацію на державних підприємствах оборонно-промислового комплексу»¹⁹.

Але такий своєрідний звіт цілком точно спростовано. «Міноборони щорічно заявляє про те, що на озброєння приймаються 5–7 зразків зброї і техніки на рік. У 2011 році, згідно з офіційними даними, нібито здійснився «прорив» — прийняли відразу 10 нових зразків. Але Україна — специфічна країна, тут прийняття на озброєння зовсім не означає, що ці зразки з'являться у військах в найближче десятиліття. У той же час, те, що реально надходить до підрозділів (нехай і дрібними партіями, а то і у вигляді одиничних зразків) — це різні тренажери, другорядне обладнання, пристосування, або як у Воєнно-Морських Силах — рятувальні засоби. Тобто те, що не впливає кардинально на боездат-

¹⁶ Армія для парадів? // http://dt.ua/POLITICS/armiya_dlya_paradiv-92925.html

¹⁷ Саламатін: стан озброєнь і військової техніки в українській армії — критичний // <http://economics.unian.net/ukr/detail/129390>

¹⁸ Саламатін: Стан озброєнь і військової техніки в українській армії — критичний // <http://economics.unian.net/ukr/detail/129390>

¹⁹ Саламатін: Стан озброєнь і військової техніки в українській армії — критичний // <http://economics.unian.net/ukr/detail/129390>

ність армії. Це потрібні військовим засоби, але вони не є стратегічно важливими видами озброєнь. Простіше кажучи, ці «нові зразки» прикрашають статистику, але не армію²⁰.

Слід також звернути увагу на те, що у 2011 році вже втратила чинність Державна програма розвитку озброєння та військової техніки в Збройних Силах України на період 2006-2011 рр., і по цей час не прийнято акту, який би регламентував розвиток такого озброєння. Але українські державні органи влади такий стан речей, як здається, цілком улаштовуює, оскільки у вересні 2012 року Уряд України підписав Протокол між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща про внесення змін до Угоди між Урядом України та Урядом Республіки Польща про взаємні поставки озброєння, військової техніки та надання послуг у військово-технічній галузі²¹.

Більш того, Порядок проведення Міністерством оборони України розрахунків з виконавцями робіт з відновлення та ремонту озброєння і військової техніки Збройних Сил від 14 жовтня 2009 року скасовано у серпні 2012 року по незрозумілим причинам. Невже озброєння та військова техніка української армії не потребує оновлення та ремонту? І по цей час не прийнято акту, що регулював би відносини у цій сфері.

Проведений аналіз стану озброєння та військової техніки у Збройних Силах України стосується лише тільки одного напрямку, виконання якого відбивається на стані національної безпеки та оборони України, напрямку, здійснення якого державна політика у сфері національної безпеки поставила перед собою — це посилення контролю за станом озброєнь та захищеності військових об'єктів. І, на жаль, навіть ще не вдаючись у подробиці, вже можна мати уявлення та зробити відповідні висновки про стан армії в Україні, про стан національної безпеки України, про спроможність захистити свої державні кордони, а також створити реальні умови для забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

3. ЩОДО ВІДСТРОЧКИ ВІД АРМІЇ

У нашій державі створено відповідну систему підготовки юнаків до оборони держави у випадку агресії. Але не всі громадяни можуть пройти таку підготовку у встановлений термін, тому що життя багатогранне і не передбачуване. Законодавець це врахував і надав призовникам можливість та право брати відстрочку від армії за сімейними обставинами, за станом здоров'я, для здобуття освіти і для продовження професійної діяльності. Це, безперечно є одним із тих багаточисельних кроків, які Україна необхідно здійснити, щоб бути демократичною, соціальною та правовою державою.

Проте необхідно зазначити, що на законодавчому рівні створені перешкоди для належної реалізації права громадян на надання відстрочки щодо призову на строко-

²⁰ ЗС України: коли озброєння прикрашають доповіді, але не армію // <http://wartime.org.ua/1410-zs-ukrayini-koli-ozbroennya-prikrashayut-dopovid-ale-ne-armyu.html>

²¹ Про підписання Протоколу між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща про внесення змін до Угоди між Урядом України та Урядом Республіки Польща про взаємні поставки озброєння, військової техніки та надання послуг у військово-технічній галузі : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2012 року № 708-р. — Урядовий кур'єр. — 2012. — № 179.

ву військову службу. Зокрема, виникають на практиці проблеми щодо надання таких відстрочок для українських громадян, які здобувають вищу освіту у закордонних вищих навчальних закладах. Питання полягає у тому, що у частині 8 статті 17 Закону України «Про військовий обов'язок та військову службу» встановлено, що відстрочка від призову на строкову військову службу для здобуття освіти на весь період навчання надається громадянам призовного віку, які навчаються у вищих навчальних закладах з денною формою навчання, у тому числі під час здобуття наступного вищого освітньо-кваліфікаційного рівня вищої освіти.

Як видно, вказана норма не конкретизує, про які вищі навчальні заклади йдеться: українські чи закордонні. Проте наявність припису, що міститься у частині 9 цієї статті (право на відстрочку від призову на строкову військову службу для здобуття освіти також мають громадяни України, які в рамках міжнародних договорів України навчаються у навчальних закладах інших держав), указує на те, що у частині 8 маються на увазі лише українські вищі навчальні заклади. Саме тому, особа, що здобуває освіту закордоном за власні кошти і не в рамках міжнародних договорів України формально-юридично не має права на відстрочку від призову.

У той же час, заради справедливості слід зазначити, що у вищезазначеному Законі є норма, яка дозволяє у випадках, не передбачених Законом, надавати відстрочки громадянам. Зокрема, у частині 15 статті 17 Закону вказано, що у випадках, не передбачених цим Законом, відстрочка від призову на строкову військову службу може бути надана призовникам згідно з рішеннями призовної комісії Автономної Республіки Крим, обласних та Київської міської призовних комісій за поданням районних (міських) призовних комісій.

Тому для урегулювання питання щодо надання відстрочки громадянам України, які навчаються у вищих навчальних закладах іноземних держав, необхідно частину 8 статті 17 Закону України «Про військовий обов'язок та військову службу» викласти у такій редакції: «відстрочка від призову на строкову військову службу для здобуття освіти на весь період навчання надається громадянам призовного віку, які навчаються у вищих навчальних закладах України або іноземної держави з денною формою навчання, у тому числі під час здобуття наступного вищого освітньо-кваліфікаційного рівня вищої освіти».

4. ЩОДО ПОРУШЕННЯ ВИБОРЧИХ ПРАВ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ

В українській законотворчій практиці вже склалась погана традиція ухвалювати виборчі закони напередодні виборів. Не виключенням у цьому випадку став Закон України № 4061-VI «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року, опублікований у газеті «Голос України» 10 грудня 2011 року. Тобто цей Закон було ухвалено менш ніж за рік до проведення чергових виборів народних депутатів (28 жовтня 2012 року). Стосовно права військовослужбовців строкової служби вільно взяти участь у голосуванні він не містить жодних революційних перетворень. Частина 3 статті 6 Закону майже повністю відтворює статтю 217 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України. Проте при ухваленні виборчого Закону його авто-

ри не розібрались з військовою термінологією і зазначили: «Для забезпечення умов для вільного волевиявлення військовослужбовцям строкової служби в день голосування надається відпустка для участі в голосуванні не менш як на чотири години». Але відпустка їм не надається, а натомість повинно бути надано звільнення, як вказано у статті 217 Статуту (для забезпечення вільного волевиявлення військовослужбовцям строкової служби в день виборів надається звільнення не менш як на чотири години). Тобто законодавець замість терміну «звільнення» у виборчому Законі використав термін «відпустка», що не відповідає і положенням статті 216 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України, де проведено розмежування між звільненням, відпусткою та відрядженням.

Тому виборче законодавство необхідно привести у відповідність шляхом вилучення терміну «відпустка», коли йдеться про надання можливості військовослужбовця здійснити своє громадянське право на волевиявлення, натомість уживати термін «звільнення» і не допускати такої підміни понять. Адже звільнення, відпустка та відрядження мають різне підґрунтя, строки, мету та підстави надання.

З цього приводу слід зазначити, що коли проходили вибори Президента України, військовослужбовцям надавали *звільнення*, щоб вони мали змогу проголосувати. Як з цього приводу зазначав Івано-Франківський тижневик «Репортер», «заздалегідь складається графік звільнення військових підрозділів, щоб усі військовослужбовці мали змогу виявити свою волю в обранні глави держави», «Потрібно наголосити на тому, що вже кілька виборів поспіль усі солдати та офіцери голосують на загальних виборчих ділянках. Ніяких закритих виборчих ділянок на території військових частин не існує. У цьому вбачається прояв демократичного розвитку нашого суспільства і армії зокрема». Керівництво деякими військовими частинами підкреслило, що «подеколи доводиться чути про нібито тиск на солдатів та офіцерів стосовно того, за кого вони повинні голосувати. Та це не так. Усім, без винятку, солдатам строкової служби, незалежно від їхніх досягнень, порушень військової дисципліни чи інших факторів, які зазвичай впливають на отримання звільнення в місто, були надані записки про звільнення терміном на чотири години. При цьому не контролюється, як і куди вони підуть. Адже брати чи не брати участь у виборах — справа сумління кожного громадянина. Хоче людина взяти участь у виборах — будь ласка. Ми не вимагаємо якихось свідчень того, що солдат відвідав виборчу ділянку чи ні»²².

Що стосується забезпечення Статутом внутрішньої служби Збройних Сил України рівних умов для вільного волевиявлення військовослужбовців строкової служби в день голосування, то він містить й виключення з цього питання. Зокрема, у статті 217 Статуту вказано, що для забезпечення вільного волевиявлення військовослужбовцям строкової служби в день виборів надається звільнення не менш як на чотири години, крім тих військовослужбовців, які призначені до складу добового наряду. Але далі зазначається, що голосування військовослужбовців, які несуть службу в наряді, проводиться у вільний від несення цієї служби час. Насправді, таке врегулювання цього питання не забезпечує можливість реалізувати своє виборче право вказаним

²² Військовослужбовці Прикарпаття проголосували // <http://www.report.if.ua/portal/novyny/viyskovo-sluzhbovtsi-prykarpattya-progolosuvaly>

особам. У зв'язку з цим існує необхідність більш чіткої (імперативної) регламентації цього питання.

Проте ситуація, що визиває надзвичайне хвилювання та виражає повний нігілізм, полягає у тому, що у частині 6 статті 3 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» зазначено, що військовослужбовці строкової служби, громадяни України, що проживають за кордоном, а також особи, визнані судом недієздатними, та громадяни України, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі, вважаються такими, що не належать до жодної територіальної громади та не мають права голосу на місцевих виборах. Частина 7 статті 18 того ж Закону, регламентує, що у військових частинах (формуваннях) виборчі дільниці не утворюються. Військовослужбовці, які мають право голосу на відповідних місцевих виборах згідно зі статтею 3 цього Закону, голосують на звичайних виборчих дільницях, розташованих за межами військових частин (формувань).

Не викликає сумніву, що названі положення порушують норми Основного Закону України, а саме статті 69, 70, 71, 21, 22 та 24.

На те, що Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» має низку положень, що мають ознаки неконституційності, звертали увагу члени Венеціанської комісії від України, представники багатьох політичних сил, заступник голови Центральної виборчої комісії, голова Комітету виборців України та ін.

Отже, слід констатувати, що в умовах сьогодення виборче законодавство, яке постійно влада коригує під себе, залишається вкрай недопрацьованим, у тому числі й в аспекті дотримання прав військовослужбовців.

5. ПРОБЛЕМА КОРУПЦІЇ У ЗБРОЙНИХ СИЛАХ УКРАЇНИ

Крім згадуваних вище проблем озброєння та військової техніки, неузгодження на законодавчому рівні права громадян на відстрочку, порушення виборчого права військовослужбовців, ще необхідно звернути увагу на одне з жахливих та пагубних явищ — корупцію.

На сьогоднішній день корупція є однією з найбільших загроз для будь-якої держави, яка прагне бути демократичною, правовою та соціальною. Слід погодитися з В. В. Черепановим, який абсолютно правильно зауважив, що «зародження корупції як негативного явища властиво суспільству, яке знаходиться під впливом влади і грошей»²³. Таке явище як «корупція» порушує права, свободи та законні інтереси громадян, підриває соціальну справедливість, правопорядок, негативно впливає на економічний розвиток держави і, зрештою, «вбиває» у ньому моральне, культурне, правове, законне начало. На жаль, сьогодні корупція пронизує всі сфери суспільного і державного життя низки держав. Не є виключенням і Україна.

²³ Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики: учебник для студентов / В. В. Черепанов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. — С. 521.

За останні роки Україна суттєво погіршила свій рейтинг порядності — із 99 місця у 2006 році до 146 (зі 187) — в 2009 році. Згідно з черговим звітом міжнародної правозахисної організації Transparency International щодо рівня корупції у світі «Барометр глобальної корупції — 2009» Україна посіла останнє місце серед «нових незалежних держав». У 2010 році Україна продемонструвала незначну тенденцію до поліпшення рівня корупції в державі. Про це свідчить індекс сприйняття корупції, який складається організацією Transparency International, показник 2,4 проти 2,2 в 2009 році (з 10-ти можливих балів) дуже далекий від бажаного результату. Transparency International вважає будь-який результат, який нижче трьох балів, «ганьбою для нації, яка змушена жити в тотально корумпованій державі». Крім того, зараз немає жодної гарантії, що боротьба з корупцією не буде використовуватися чинною владною командою як інструмент зведення рахунків з політичними опонентами або привід для звуження демократичних прав і свобод²⁴. У 2011 році Україна зайняла 152 місце в індексі сприйняття корупції, який складений міжнародною правозахисною організацією²⁵. Проте Прем'єр-міністр України спростовує названу вище інформацію і ставить під сумнів достовірність даних, за якими роблять висновки експерти названої вище організації²⁶.

У цій частині доповіді буде йтися про деякі причини корупції, причини її виникнення саме у Збройних Силах України (як військовому формуванню, на яке відповідно до Конституції України покладається оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності), законодавчому закріпленні запобігання такого явища і шляхах удосконалення правового регулювання зазначеного питання.

Існує величезна кількість причин, які породжують корупцію у вказаному сегменті державного апарату. Враховуючи рівень правової культури суспільства, вважаємо за необхідне, в першу чергу до їх числа віднести непорядність, відсутність моральних засад у певних військовослужбовців, які у тому числі займають важливі посади. Крім того, в цьому ж контексті слід указати на те, що у багатьох випадках простежується байдуже ставлення до конституційного обов'язку проходити військову службу, до присяги на вірність Українському народові, до військової форми одягу, до військових звань, до військової дисципліни, до позитивних військових традицій.

Крім цього до причин корупції у Збройних Силах України належить конфлікт інтересів, під яким Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» розуміє протиріччя між особистими інтересами особи і його службовими повноваженнями, наявність якого може впливати на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а так само на вчинення або не вчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень.

Причиною корупції у Збройних Силах України так само може бути безконтрольність вищих осіб (міністр оборони України, військово-політичне керівництво Збройними Силами України, адміністративне керівництво Збройних Сил України, началь-

²⁴ У світі українську корупцію називають «ганьбою для нації» // Українська правда. — 26.10.2010. // <http://www.pravda.com.ua/news/2010/10/26/5515166/>.

²⁵ Україна серед «лузерів» в рейтингу сприйняття корупції // <http://www.acrc.org.ua/ua/news-and-events/news/all/ukrayina-sered-luzeriv-v-rejtyngu-sprjnyattya-korupczyi.html>

²⁶ Азаров не вірить в об'єктивність Transparency International щодо проблеми корупції в Україні // <http://tyzhden.ua/News/60465>

ник Генерального штабу, безпосереднє військове керівництво). Йдеться про те, що їх контроль повинен носити постійний, в крайньому випадку, регулярний характер, бути максимально всеохоплюючим (роти, батальйони, дивізії), він повинен бути об'єктивним і голосним, а найважливіше — результативним (за результатами контролю повинні бути вжиті відповідні заходи).

І, звичайно, не саме останнє місце у цьому випадку займають дискреційні повноваження. Наприклад, відповідно до пункту 6 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України «у разі непокори або опору підлеглого командир зобов'язаний застосувати всі передбачені законами та військовими статутами примусові заходи аж до арешту винного та притягнення його до кримінальної відповідальності». Зазначена норма, будучи диспозитивною, надає (в цьому випадку) командирі право вибирати будь-яке покарання для винного. Чи варто говорити про те, що воно може бути явно неадекватно і непропорційно вчиненому порушенню (проступку, злочину).

Іншим прикладом дискреційних повноважень може служити пункт 45 зазначеного Статуту, яким передбачено, що «у разі невиконання (неналежного виконання) військовослужбовцем своїх службових обов'язків, порушення військовослужбовцем військової дисципліни або громадського порядку, командир повинен нагадати йому про обов'язки служби, а при необхідності — покласти дисциплінарне стягнення». Слід констатувати, що зазначену «необхідність» командир визначає самостійно, на свій розсуд.

Чітко дискреційні повноваження виражені в пунктах 48–52, 62, 68, 69 Дисциплінарного Статуту Збройних Сил України, у яких зазначені дисциплінарні стягнення, які покладаються на пересічних (матросів), сержантів (старшин), на пересічних (матросів) військової служби за контрактом, на сержантів (старшин) строкової військової служби, військовослужбовців-жінок, на прапорщиків (мічманів), на офіцерів. Вибір таких стягнень варіюється від простого зауваження до позбавлення відповідного звання. «Проміжними ланками» серед них є догана, сувора догана, зниження на одне звання та ін.

Дискреційними є повноваження командирів (начальників) щодо покладення дисциплінарних стягнень на підлеглих рядових (матросів), сержантів (старшин) строкової служби та служби за контрактом, на прапорщиків (мічманів), на підлеглих офіцерів. Повноваження командира відділення, заступника командира взводу, старшини роти, командира взводу, командира роти (корабля 4 рангу), командира батальйону (корабля 3 рангу), командира окремого батальйону (корабля 2 рангу), командира полку (корабля 1 рангу), командира дивізії щодо покладення дисциплінарних стягнень відрізняються різноманітністю. Командир може обійтися застосуванням простого зауваження, може попередити про неповну службову відповідність, а може призначити позачергово в наряд (пункти 53-61, 63-67, 70-74).

Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції»²⁷ від 7 квітня 2011 року визначає основи запобігання та протидії корупції в публічній та приватній сферах, відшкодування внаслідок учинення корупційних правопорушень збитків, шкоди, поновлення порушених прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інте-

²⁷ Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 року // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 40. — Ст. 404.

ресів юридичних осіб, інтересів держави. Крім цього, Закон установлює обмеження щодо використання службового становища, сумісництва з іншими видами діяльності, отримання подарунків, роботи близьких людей і ін. Як заходи запобігання корупції Закон передбачає організацію проведення спеціальної перевірки, порядок проведення якої затверджується Президентом України; проведення фінансового контролю; наявність кодексів поведінки; врегулювання конфлікту інтересів; проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів.

Необхідно констатувати, що тільки реальне проведення зазначених заходів є необхідним і дієвим методом у боротьбі з корупцією. Особливу актуальність у цьому контексті набуває проведення відповідних перевірок. Для порівняння поглянемо на динаміку результатів таких перевірок за 5 років. Так, у 2007 році за результатами перевірок щодо дотримання військовими посадовими особами вимог Закону України «Про боротьбу з корупцією» працівниками військових прокуратур складено і направлено до суду 259 протоколів про вчинення військовими посадовими особами корупційних правопорушень. Більшість зазначених правопорушень полягала у використанні командирами підлеглих військовослужбовців не за призначенням, для задоволення особистих потреб. Крім цього, військовими прокуратурами до суду з обвинувальним висновком направлено близько 1000 кримінальних справ, з яких понад 300 — про злочини в сфері економіки і шахрайстві²⁸.

У 2012 році (коли вже військові прокуратури ліквідовані) особовим складом підрозділів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби правопорядку за перше півріччя 2012 року: складено 35 протоколів про вчинення адміністративних корупційних правопорушень, що становить 38% від загальної кількості протоколів, складених спеціальними підрозділами по боротьбі з корупцією, з яких: за результатами судових розглядів прийнято 28 судових рішень; до адміністративної відповідальності у вигляді штрафу притягнуто 18 посадових осіб, закрито 10 адміністративних справ за відсутністю складу правопорушення. Усього у першому півріччі 2012 року за вчинення адміністративних корупційних правопорушень стосовно військовослужбовців і працівників Збройних Сил України складено 92 протоколи²⁹.

Однак така статистика не повною мірою відображає реальний стан справ, оскільки велика кількість таких злочинів і корупційних діянь не виявляються правоохоронними органами. «Не всі правопорушення відображаються офіційною статистикою (залишаються латентними). А дані, які вдається отримати для аналізу, мають досить уривчастий характер і частіше ставляться до рівня судимості, а не до рівня злочинності»³⁰.

Але за даними кримінологів, навіть рівень судимості за скоєння військових службових злочинів залишається великим, а у відносних показниках збільшується. Вчинення таких дій істотно підриває боєготовності військ, а також значно знижує авторитет і довіру до військової служби в очах як суспільства, так і самих військовослужбовців,

²⁸ Медведько О. Напередодні дня збройних сил України / О. Медведько // Право військової сфери. — 2007. — № 12. — С. 3.

²⁹ Інформація щодо виконання вимог антикорупційного законодавства у Міністерстві оборони України та Збройних Силах України за перше півріччя 2012 року // <http://www.mil.gov.ua/index.php?part=corruption&lang=ua>

³⁰ Кримінологія: Загальна та Особлива частини: підручник / І. М. Даньшин, В. В. Голіна, М. Ю. Валуйська та ін.; за заг. ред. В. В. Голіни. — 2-ге вид. перероб. 1 доп. — Х.: Право, 2009. — С. 264.

не сприяє належному проходженню такої служби, дотриманню прав і свобод військовослужбовців.

Закон приділяє увагу питанням участі громадськості у заходах щодо запобігання та протидії корупції, відповідальності за корупційні правопорушення, усунення наслідків корупційних правопорушень, контролю і нагляду за виконанням законів у сфері запобігання та протидії корупції.

У свою чергу, зазначений Закон дає визначення таким основоположним поняттями як корупція, корупційне правопорушення та ін. Так, під корупцією розуміється використання особою (суб'єктом відповідальності за корупційні правопорушення) наданих їй службових повноважень і пов'язаних з ними можливостей з метою отримання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/такої пропозиції такої вигоди для себе або інших осіб або відповідно обіцянку/пропозицію або надання неправомірної вигоди особі (суб'єкту відповідальності за корупційні правопорушення) або за його вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою відхилення цієї особи до протиправного використання наданих їй службових повноважень і пов'язаних з ними можливостей.

На відміну від українського законодавства, у Росії Федеральний Закон «Про протидію корупції» дає інше визначення корупції. Зокрема, він встановлює, що корупція — це зловживання службовим становищем, дача хабара, отримання хабара, зловживання повноваженнями, комерційний підкуп або інше незаконне використання фізичною особою свого посадового становища всупереч законним інтересам суспільства і держави в цілях отримання вигоди у вигляді грошей, цінностей, іншого майна або послуг майнового характеру, інших майнових прав для себе або для третіх осіб або незаконне надання такої вигоди вказаній особі іншими фізичними особами.

Абсолютно логічною є думка українських учених про те, що визначення корупції у відповідному Законі України є вкрай невдалим, оскільки фактично відсилає нас до такого терміну як «неправомірна вигода». Під останньою, згідно з Законом розуміється «грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги ... які без законних на те підстав обіцяють, пропонують». Ці вкрай небезпечні конструкції можуть навести на думку про те, що для кваліфікації достатнім є встановлення факту надання (прийняття) таких обіцянок (пропозицій). З формальної точки зору це так. Але довести це буде практично неможливо. Така конструкція створює і небезпека конфлікту, відзначають учені, статті 364 Кримінального кодексу України «Зловживання владою або службовим положенням» зі статтею 368 Кримінального кодексу України «Одержання хабара». Обидві ці статті передбачають відповідальність за корисливі протиправні дії, які фактично стали наслідком зловживання владою або службовим становищем³¹.

Корупційним правопорушенням є умисне діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою (суб'єктом відповідальності за корупційні правопорушення), за який законом установа кримінальна, адміністративна (стаття 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення), цивільно-правова та дисциплінарна відповідальність. Слід зазначити, що Кримінальний кодекс України не передбачає такого складу

³¹ Гарашук В. Антикоррупционное законодательство Украины 2011 года: перспективы развития и применения / В. Гарашук // Ежегодник украинского права : сб. науч. тр. / отв. За вып. А. В. Петришин. — Харьков : Право, 2012. — № 4. — С. 175.

злочину, іменоване «корупція». Цивільний кодекс України так само не оперує таким поняттям.

До суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення відповідний Закон відносить: осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (Президент України, Голова Верховної Ради України, Прем'єр міністр України, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор України, військові посадові особи Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів військових формувань та інші особи), особи, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, експерти) і ін.).

Однак слід зазначити, що, відносячи військових посадових осіб Збройних Сил України до суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення, необхідно в статті Закону, де позначені основні терміни, дати визначення зазначеним особам. Адже по суті не зовсім зрозумілим видається, хто саме відноситься до зазначеної категорії осіб. Таке твердження виходить з того, що ні Закон України «Про Збройні Сили України» від 6 грудня 1991 року, ні Закон України «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України» від 24 березня 1999 року, ні Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25 березня 1992 року не оперують такою категорією як «військова посадова особа Збройних Сил України».

Хоча у примітці 1 статті 423 Кримінального Кодексу України зазначено, що під військовими службовими особами розуміються військові начальники, а також інші військовослужбовці, які обіймають постійно чи тимчасово посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним дорученням повноважного командування. Але це є спеціальною нормою у кримінальній галузі, тому поняття військової посадової особи повинно бути закріплено у базовому, безпосередньо регулюючому військову сферу, нормативному акті.

У зв'язку з цим вважаємо за необхідне уточнити, що цей термін застосовується саме до Збройних Сил України та інших військових формувань.

На невідповідність Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» та Кримінального кодексу України звертає увагу і В. Я. Тацій. Вчений вказує, що Закон не узгоджується з багатьма чинними нормами Кримінального кодексу України щодо відповідальності за злочини корупційної спрямованості, а окремі його положення не тільки є незрозумілими, а іноді і відверто помилковими як з точки зору їх змістовного викладу, так і з боку законодавчо-технічного оформлення, формулювання і структурування³².

На конфлікт термінів звертає увагу і В. Гаращук. Автор зазначає, що в Кримінальному кодексі України йдеться про службову особу, у Кодексі України про адміністративні правопорушення — про посадову особу, у Законі України «Про засади запобігання та протидії корупції» згадується і службовець, і посадовець. Справа в тому, що Кримінальний кодекс України 2001 року відмовився від терміну «посадова особа»,

³² Тацій В. Я. Десять лет Уголовному кодексу Украины: достижения и проблемы применения / В. Я. Тацій // Ежегодник украинского права : сб. науч. тр. / отв. За вып. А. В. Петришин. — Харьков : Право, 2012. — № 4. — С. 495.

замінивши його словосполученням «службова особа», тоді як адміністративне законодавство абсолютно вірно використовує обидва терміну, розрізняючи їх. Службова особа може і не бути посадовою особою, тоді як посадова особа — це службовець (службова особа) з ширшими, ніж звичайний службовець, повноваженнями³³. У нашому випадку слід ще раз підкреслити, що Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» передбачає поняття «військове посадова особа Збройних Сил України», що так само вимагає уточнення.

Наприкінці необхідно звернути увагу на те, що за інформацією щодо виконання вимог антикорупційного законодавства у Міністерстві оборони України та Збройних Силах України за перше півріччя 2012 року зазначається, що найбільш поширеними правопорушеннями, за якими військовослужбовці та працівники Збройних Сил України притягувалися до адміністративної відповідальності є: порушення обмежень щодо використання службового становища — 37; пропозиція або надання неправомірної вигоди — 2; порушення обмежень щодо сумісництва з іншими видами діяльності — 5; порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви) — 1; порушення вимог фінансового контролю — 8; незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень, — 9; невжиття заходів щодо протидії корупції — 2. За цей період до адміністративної відповідальності притягнуто 55 військовослужбовців та 9 працівників Збройних Сил України³⁴.

Під час роботи, спрямованої на усунення причин та умов, що призвели до вчинення адміністративних корупційних правопорушень військовослужбовцями та працівниками Збройних Сил України, спеціальними підрозділами по боротьбі з корупцією Військової служби правопорядку у Збройних Силах України проведено комплекс заходів щодо запобігання їх проявам, а саме: здійснено заходи щодо запобігання, виявлення та припинення корупційних правопорушень військовими посадовими особами Збройних Сил України; проведено профілактичні заходи з метою недопущення вчинення корупційних правопорушень у військових колективах; проведено розслідування корупційних правопорушень, розглянуто звернення громадян України; підготовлено пропозиції та погоджено нормативно-правові акти; відпрацьовано поточні документи з питань протидії корупції та обліку корупційних правопорушень, що надходили до Служби правопорядку.

6. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Проблема дотримання прав військовослужбовців у різних сферах суспільного життя є досить гострою та актуальною. Необхідно відзначити, що у 2012 році відбулася ліквідація військових прокуратур, що не можна відзначити як позитивний крок

³³ Гарашук В. Антикоррупционное законодательство Украины 2011 года: перспективы развития и применения / В. Гарашук // Ежегодник украинского права : сб. науч. тр. / отв. За вып. А. В. Петришин. — Харьков : Право, 2012. — № 4. — С. 177.

³⁴ Інформація щодо виконання вимог антикорупційного законодавства у Міністерстві оборони України та Збройних Силах України за перше півріччя 2012 року // <http://www.mil.gov.ua/index.php?part=corruption&lang=ua>

уперед. Адже ліквідація таких важливих структур негативним чином відобразиться на здійсненні повноважень органів, які будуть виконувати частину повноважень ліквідованих структур у силу неузгодженості законодавства та відсутності спеціальної практики.

Вкрай недосконалим є законодавство України, це, в першу чергу стосується Законів України «Про військовий обов'язок та військову службу», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», Дисциплінарний статут Збройних Сил України та ін.

На виникнення й існування корупції в Збройних Силах України, як і в будь-яких інших державних структурах, впливає низка факторів. У цілому, антикорупційне законодавство України, яке представлене Законами України «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про внесення змін у деякі законодавчі акти України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» є певним кроком у боротьбі з корупцією. Проте заходи, які вживаються для зменшення рівня такого негативного явища мають бути реалізовані в сукупності, а не поодинокими випадками, і носити постійний характер, а не фрагментарний. Крім того, в межах організації такої боротьби необхідно враховувати специфіку Збройних Сил, особливості проходження в їх підрозділах служби. В цьому контексті вважаємо недоцільним фактичну ліквідацію військових прокуратур.

У зв'язку з проведеним аналізом гострих проблем української армії слід висловити такі рекомендації:

1. Статтю 4 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України доповнити положенням про те, що військова дисципліна зобов'язує кожного з військовослужбовців поважати права і свободи, честь і гідність інших військовослужбовців, ставитися з повагою до індивідуальності кожного.

2. Частина 8 статті 17 Закону України «Про військовий обов'язок та військову службу» викласти у такій редакції: «відстрочка від призову на строкову військову службу для здобуття освіти на весь період навчання надається громадянам призовного віку, які навчаються у вищих навчальних закладах України або іноземної держави з денною формою навчання, у тому числі під час здобуття наступного вищого освітньо-кваліфікаційного рівня вищої освіти».

3. Виборче законодавство необхідно привести у відповідність шляхом вилучення у ньому терміну «відпустка», коли йдеться про надання можливості військовослужбовця здійснити своє громадянське право на волевиявлення, натомість уживати термін «звільнення» і не допускати такої підміни понять. В імперативному порядку врегулювати надання звільнення для реалізації права взяти участь у голосуванні для осіб, що перебувають у наряді.

XXVIII. ПРАВА В'ЯЗНІВ

1. ДЕЯКІ ЗАГАЛЬНІ ДАНІ

У цьому розділі ми акцентуємо увагу на недоліках і позитивних змінах, що сталися в закладах, підпорядкованих Державній пенітенціарній службі України (наділі ДПтС) за поточний рік в галузі дотримання прав людини. Станом на 1 листопада 2012 року в 181 установі, що належать до сфери управління ДПтС, трималося 151 137 осіб. При цьому: у 32-х діючих слідчих ізоляторах утримувалися 33 216 осіб, з них на стадії досудового слідства 3643 особи, судового слідства 16 359 осіб, у 141 кримінально-виконавчій установі 116 643 особи, з них у 9 установах мінімального рівня безпеки із загальними умовами тримання 6 744 особи чоловіків, у 13 колоніях для тримання жінок 6189 осіб, у 35 установах середнього рівня безпеки для вперше засуджених 37 066 осіб; у 41 установі середнього рівня безпеки для неодноразово засуджених 43 692 особи, у 9 установах максимального рівня безпеки 4354 особи, у 5 установах мінімального рівня безпеки із полегшеними умовами для тримання чоловіків 963 особи, у 23 виправних центрах 5397 осіб, у 6 спеціалізованих лікувальних закладах 3137 особи, в лікувальних закладах при ВК та СІЗО 2645 осіб, у виховних колоніях для неповнолітніх 1278 осіб. Серед засуджених 13,2 тис. осіб засуджені на строк понад 10 років, 1802 особи відбувають покарання у вигляді довічного позбавлення волі, 819 осіб відбувають покарання у вигляді арешту.

У порівнянні з минулим роком кількість ув'язнених зменшилася на 2974 особи за рахунок зменшення кількості установ ДПтС з 184 до 181. При тому, що як перенасиченість цих закладів, так і умови утримання ув'язнених фактично залишилися без суттєвих змін.

Які можливі позитивні зміни в галузі дотримання прав ув'язнених, що перебувають в закладах ДПтС у зв'язку з вступом в дію нового КПК і які застереження чекають в цій площині?

Які прогнози щодо покращення в сфері громадського контролю в системі закладів ДПтС у зв'язку з запровадженням в Україні національного превентивного механізму по запобіганню катувань, і які реалії у практиці роботи спостережних комісій?

Які системні порушення прав людини ми спостерігаємо на протязі багатьох років в системі закладів ДПтС і які рекомендації залишаються поза увагою керівництва системи?

Що треба зробити, аби змінити ситуацію на краще?

На ці та інші питання ми спробуємо відповісти в цьому розділі.

¹ Підготовлено Вадимом Човганом та Андрієм Діденком, ХПГ.

2. ЗМІНА ЗАКОНОДАВСТВА

Указом Президента України № 631/2012 від 8 листопада 2012 року затверджено нову Концепцію державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України. Цей нормативний документ фактично замінює попередній Указ Президента України «Про Концепцію реформування Державної кримінально-виконавчої служби України» № 401/2008 від 25 квітня 2008 року.

Однак аналіз цього документа не свідчить про його прогресивність в порівнянні з попереднім аналогом. Окремі його положення калькують ті, що вже були, інші ж не містять особливих відмінностей. Також окремі позитивні норми попереднього Указу не знайшли свого відображення у новому.

Так, наприклад скасовано норму, що вказувала нагальну необхідність розроблення нових моделей установ виконання покарань для засуджених жінок та неповнолітніх, незважаючи на те, що вона так і не була врахована при зміні практики виконання відбування покарань.

Незважаючи на те, що в новій Концепції досить ґрунтовно окреслені існуючі проблеми, багато із завдань, що заплановані у ній, не спрямовані на їх безпосереднє вирішення.

Хоча у Концепції й згадується, що про невідповідність умов тримання засуджених та осіб, узятих під варту, нормам національного законодавства та європейським стандартам неодноразово відзначалося у доповідях Європейського комітету з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поведженню чи покаранню (далі Комітет), більшість його рекомендацій залишаються невиконаними, а у Концепції про необхідність їх виконання немає ні слова.

Остання доповідь опублікована Комітетом наприкінці 2011 року². Більшість із рекомендацій висловлених у ній не враховані Україною і, зокрема, Державною пенітенціарною службою України. Негативна оцінка такої бездіяльності посилюється також тим, що багато із цих рекомендацій уже висловлювались Комітетом у доповідях за результатами попередніх візитів. Наприклад, до сьогодні не вирішені проблеми умов короткострокових та тривалих візитів, конфіденційності кореспонденції, умов та обмежень при триманні в дисциплінарному ізоляторі та ін. Тобто вирішення більшості з цих проблем залежить саме від ДПтСУ, адже більшість із критикованих норм є нормами підзаконних актів ДПтСУ.

Те ж саме стосується і врахування владою рішень Європейського суду з прав людини, у яких встановлювались порушення прав засуджених. Таких рішень багато, що є, серед іншого, й наслідком того, що суд, вирішуючи справи, часто спирається на стандарти вироблені Комітетом. Наприклад, рішення *Тросін проти України*, в якому Суд критично поставився до українських правил візитів засуджених, а саме до норми КВК України про автоматичне накладення обмежень на візити родичів засудженого (у виді конкретної кількості можливих за певний період побачень), без врахування індивідуального ризику³.

² http://ukrprison.org.ua/international_documents/1326235909

³ <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-109197>

Однією із найбільш негативних рис Концепції є закріплення ідеї самозабезпечення установ виконання покарань з метою зменшення навантаження на державний бюджет. Досвід зарубіжних країн, та й тривалий вітчизняний досвід свідчить, що пріоритет економічних цілей праці засуджених над реабілітаційними не може бути виправданим і в кінцевому рахунку не призводить ні до досягнення економічних цілей, ні до реабілітаційних. Як вказують сучасні науковці, ідея самозабезпечення установ виконання покарань провалилась за часів Радянського Союзу і неодмінно приречена у майбутньому⁴.

Крім того, Концепція містить положення, які навіть з точки зору теорії кримінально-виконавчого права є досить нечіткими та надто узагальненими. Наприклад, модернізацію підприємств установ виконання покарань, а також удосконалення системи професійної підготовки засуджених має бути здійснено з-поміж іншого шляхом удосконалення принципів діяльності підприємств установ виконання покарань.

Концепцією передбачається організація обов'язкової соціально-педагогічної підтримки і соціально-психологічного супроводження засуджених і осіб, узятих під варту. При тому, що особи взяті під варту не є винними у вчиненні злочину до набрання законної сили вироком суду, не ясно як можна закріплювати *обов'язковий* соціально-педагогічний супровід осіб, які знаходяться під вартою.

У діяльності ДПтСУ продовжуються залишатись «білі плями» у регулюванні порядку виконання-відбування покарань. Так, експертами висловлювались думки, що адміністрація колонії не має права на використання технічних засобів нагляду та контролю, поки не буде прийнято спеціальний нормативно-правовий акт або акти. Цей висновок обґрунтовувався наступним⁵. По-перше, відповідно до частини 3 статті 103 КВК перелік технічних засобів нагляду та контролю має бути визначено у нормативно-правових актах ДПтСУ, крім того, у цих же актах має бути визначено і порядок їх використання. Наскільки відомо, на сьогодні відповідних нормативних актів не існує. Виходить, що не зрозуміло, які технічні засоби можна відносити до засобів нагляду та контролю, які з них можуть застосовуватись у колоніях, а також який порядок їх застосування. Тому до прийняття відомчого документа застосування вказаних засобів має визнаватись незаконним.

Тим не менш суди виправдовують подібну незаконну практику ДПтСУ. 30 жовтня, Окружним адміністративним судом міста Києва прийнято рішення про відмову в задоволенні позовних вимог Ю. Тимошенко на дії ДПтС в повному обсязі. Зокрема, суд підтвердив, що відеоспостереження у приміщеннях, де перебувають засуджені до позбавлення волі особи, пенітенціарною службою здійснюється законно⁶. І як можна зрозуміти із вказаного інформаційного повідомлення ДПтСУ, відомство не збирається виконувати вимоги КВК України, посилаючись на рішення суду.

Так, відомство неодноразово вказувало, що чинним законодавством не передбачено здійснення засудженими, які перебувають на лікуванні в медичних закладах МОЗ України, телефонних дзвінків⁷. Замість того, щоб прийняти такий акт.

⁴ Засоби виправлення та ресоціалізації засуджених до позбавлення волі: монографія / За заг. редакцією д.ю.н., проф. А. Х. Степанюка. — Харків: 2011. — С. 91-94.

⁵ <http://khp.org.ua/index.php?do=print&id=1326711173>

⁶ <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/655223>

⁷ <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/656246>

Наказом Міністерства юстиції України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства внутрішніх справ України від 28.03.2012 р. № 478/5/180/375/212/258 було затверджено Порядок взаємодії установ виконання покарань та суб'єктів соціального патронажу під час підготовки до звільнення осіб, які відбувають покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк. У відповідності до нового Наказу втратили чинність 3 нормативні документи, які раніше регулювали окремі специфічні питання соціальної адаптації осіб, що звільнялись з установ виконання покарань.

Новий Порядок швидше нагадує компіляцію окремих норм трьох попередніх наказів без суттєвої їх переробки, що більше схоже на мімікрію у бажанні змін, аніж на реальне бажання. Більше того, багато норм, які діяли раніше, взагалі не знайшли свого відображення у Наказі і, відповідно, втратили чинність, завдавши непоправного понівечення і без того слабкій системі соціальної адаптації засуджених, а окремі нечисленні нововведення, на нашу думку, мають суттєві недоліки.

Так, повністю скасовано розділ 2 Порядку взаємодії центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді і установ виконання покарань щодо забезпечення соціального обслуговування дітей та молоді, які звільняються з установ виконання покарань, що закріплював основні напрямки взаємодії сторін, тобто центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді (ЦСССМ) і УВП. До них відносились: обмін інформацією щодо підготовки до звільнення дітей та молоді з УВП; забезпечення соціальної адаптації дітей та молоді; залучення до соціального патронажу дітей та молоді об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, у тому числі благодійних організацій, а також волонтерів та окремих громадян.

Загалом скасовано багато позитивних норм, які існували раніше у колишніх Наказах, що застерігає від поспішної законотворчості у майбутньому.

Міністерством юстиції України 08 лютого 2012 року було прийнято Наказ № 222/5 «Про затвердження Інструкції про порядок розподілу, направлення та переведення для відбування покарання осіб (далі — Інструкція), засуджених до позбавлення волі», яким було скасовано старий наказ Державного департаменту України з питань виконання покарань від 16.12.2003 р. № 261 «Про затвердження Інструкції про порядок розподілу, направлення та переведення для відбування покарання осіб, засуджених до позбавлення волі». Цей документ по суті містить тільки невелику кількість несуттєвих змін регулювання розподілу засуджених до установ виконання покарань та більше створює враження імітації нормотворчості з боку Міністерства юстиції України, яке активно почало у своїй нормотворчості змінювати гриф ДПтСУ на багатьох нормативних документах відомства на власний, без переробки змісту норм, що містяться у них по суті.

Так само на заміну наказу Державного департаменту України з питань виконання покарань від 10.08.2000 р. № 162 «Інструкція про порядок забезпечення речовим майном засуджених, які відбувають покарання в установах виконання покарань, та осіб, які утримуються у слідчих ізоляторах» був виданий Наказ Мініюсту від 20.02.2012 р. № 280/5 «Про затвердження Порядку забезпечення речовим майном та норм належності речового майна для засуджених, які відбувають покарання в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах». Не внісши суттєвих змін у норми забезпечен-

ня речовим майном, Мінюст залишив «дикі» норми щодо забезпечення засуджених речами. Так, у відповідності до Наказу засудженим жінкам видаються дві пари бавовняних пан талонів (трусів) на два роки. Така ж норма у чоловіків. Останнім видається всього одна сорочка на два роки та 4 пари шкарпеток на два роки⁸. Це все при тому, що й до сьогодні у відповідності до Правил внутрішнього розпорядку існує антигігієнічна норма, яка передбачає можливість прийняття душу засудженими раз на тиждень. Ця норма існує попри неодноразову його критику Комітетом.

Імітація Мінюстом своєї нормотворчої діяльності у сфері виконання покарань прослідковується і у новому Порядку подання Адміністрації Президента України матеріалів за клопотаннями засуджених про помилування та виконання указів Президента України про помилування (від 28.09.2012 р. № 1439/5). Як вказує прес-служба Мінюсту, цей порядок з поміж іншого містить гуманізовані положення відносно умов подання клопотання про помилування особами, які довічно позбавлені волі⁹. Така гуманізація відбулася нібито тому, що якщо раніше клопотання про помилування могло бути подано не раніше, ніж через 20 років, то тепер таких обмежень немає. Тим не менш, Мінюст не згадує про те, що у відповідності до ч. 2 п. 4 діючого і донині Положення про порядок здійснення помилування (Указ Президента України від 16.09.2010 р., який має вищу юридичну силу, ніж Наказ Мінюсту) клопотання про помилування довічників може бути подано ними після відбуття не менше двадцяти років призначеного покарання.

Все ще залишається проблемою можливість засудженої особи бути доставленою до суду для участі в судовому процесі у справах цивільної юрисдикції. З цього приводу 12.04.2012 р. Конституційним Судом України було прийнято у справі за конституційним зверненням громадянина Трояна Антона Павловича щодо офіційного тлумачення положень статті 24 Конституції України (справа про рівність сторін судового процесу)¹⁰. Громадянин Троян А. П. Звернувся до КСУ щодо офіційного тлумачення положень статті 24 Конституції України стосовно права засудженої особи, яка перебуває у місцях позбавлення волі, бути доставленою до суду для участі в судовому процесі у справах цивільної юрисдикції. З цього приводу Суд зазначив, що: «особиста участь засудженого, який відбуває кримінальне покарання в установах виконання покарань, як сторони судового процесу створює передумови для повного, всебічного, об'єктивного та неупередженого розгляду справи. Така участь засудженого як сторони у розгляді справи в судах усіх юрисдикцій, спеціалізацій та інстанцій повинна забезпечуватися відповідним процесуальним законом. Рішення про порядок участі засудженого як сторони у розгляді справи зобов'язаний приймати суд у порядку та на умовах, визначених відповідним процесуальним законом». А тому засуджений «має гарантовані державою рівні права на захист прав і свобод у судовому порядку та на участь у розгляді своєї справи у визначеному процесуальним законом порядку у судах усіх юрисдикцій, спеціалізацій та інстанцій». Таким чином, з однієї сторони Судом встановлено, що засуджений має право на участь у розгляді своєї справи, однак тільки

⁸ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0261-12>

⁹ http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=245746640&cat_id=244845045

¹⁰ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-12>

в порядку, встановленому в процесуальному законі. Однак в тому й полягає проблема, що ні цивільно-процесуальне, ні адміністративно-процесуальне законодавство не врегулює це питання належним чином. Тому фактично рішення КСУ замість того, щоб змінити ситуацію на краще стало формальною підставою для відмови засудженим в участі у судових процесах до прийняття відповідного процесуального закону.

Не відрізняється якість нормотворчості України у пенітенціарній сфері як учасника міжнародних відносин. Наприклад, Україна взагалі не була представлена жодним делегатом на Нараді Міжурядової групи експертів відкритого складу щодо перегляду Мінімальних стандартних правил поводження з ув'язненими (Відень, 31.01.2012–02.02.2012), в якій прийняли участь 143 особи з 52 держав-членів ООН. Крім того, на запит до держав-членів ООН щодо передових практик виконання покарань, відгукнулось 28 країн, серед яких і Україна, проте українські приклади передових практик не були враховані при розробці Попередньої записки (робочого документу) на відміну від більшості країн¹¹. Проте це не є дивним з огляду на якість матеріалів, що надаються Україною. Прикладом цього є остання відповідь на запит щодо кращих практик до держав-членів ООН від Експертної групи по перегляду Мінімальних стандартних правил, який був надісланий для підготовки робочих матеріалів для зустрічі Експертної групи 12–13 грудня 2012 р. На відміну від усіх 35 документів наданих іншими державами (в тому числі країни із найнижчими рівнями економічного розвитку) відповідь України виглядає просто смішною. Замість посилок на норми національного законодавства (як це зробили усі країни) Постійне представництво України при міжнародних організаціях у Відні вказало: «У відповідності до інформації, наданої Службою безпеки України, норми щодо утримання засуджених і осіб, узятих під варту, визначаються Законом України «Про Службу безпеки України», Законом України «Про контррозвідувальну діяльність» і Законом України «Про попереднє ув'язнення»¹². Це означає не тільки формальну відписку, без розкриття змісту відповідних актів, а й безглузде оперування національною нормативно-правовою базою, що стосується тримання як ув'язнених так і засуджених.

3. СИСТЕМНІ ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ

В цьому підрозділі ми акцентуємо увагу на системних порушеннях прав людини, які залишаються незмінними на протязі багатьох років, і ДПтСУ не вживає адекватних практичних заходів за для зміни ситуації на краще.

3.1. Право на захист

До Уповноваженого Верховної Ради з прав людини Валерії Лутковської з відкритим листом звернулася Ірина Луценко, дружина экс-Міністра МВС Юрія Луценка, що відбуває покарання в Менській виправній колонії № 91. Ірина Луценко скаржилась на

¹¹ <http://ukrprison.org.ua/expert/1334027883>

¹² <http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/EGM-Uploads/UKRAINE-GOV-31-En.pdf>

те, що керівництво установи, в якій відбуває покарання Юрій Луценко, категорично відмовляється надавати засудженому належні умови для зустрічі зі своїм захисником. Тобто вона наголошує на тому, що з моменту переведення до колонії № 91 Юрій Луценко не мав жодного конфіденційного побачення з адвокатом і своїм громадським захисником в рамках кримінального провадження, а всі побачення відбувалися в загальній кімнаті для короткочасних побачень без дотримання права на конфіденційність. Ціла низка нормативно правових документів, що регламентує роботу ДПтС, гарантує право засудженого на конфіденційне побачення зі своїм захисником. Але, на жаль, ці норми нехтуються керівництвом виправних закладів, на чому ми неодноразово наголошували, а порушення цього права можна вважати системним.

3.2. Катування та жорстоке поводження

а) Напевно рекордсменом серед українських виправних колоній, які мають найбільшу кількість повідомлень про порушення прав людини, що потрапили до публічної сфери за останні два роки, є славнозвісна 89-та колонія в Дніпропетровську (далі ДВК-89). Саме в цій колонії відбулися масові побиття засуджених із застосуванням спецпідрозділу Державної пенітенціарної служби, і не було жодної реакції з боку держави. А в березні цього року відбулося голодування засуджених, хворих на активну форму туберкульозу, які оприлюднили відео зі своїми коментарями і наявно показали, в яких жахливих умовах вони утримуються. Детальніше події в 89-й колонії описані в розділі, присвяченому боротьбі з катуваннями.

б) Зухвале побиття ув'язненого в СІЗО № 13 міста Київ. Ось як ця подія описана у прес-релізі УВКБ ООН: «Другого підмандатного біженця УВКБ ООН, який також перебуває під захистом Європейського суду з прав людини, що, згідно з Правилком 39, заборонив Україні повертати його до країни походження, було жорстоко побито, коли він перебував під вартою у Київському СІЗО № 13. Наразі він перебуває в лікарні під вартою прикутий наручниками до ліжка з серйозними травмами, що спричинили тривалу втрату свідомості. УВКБ ООН сподівається, що з біженцем будуть поводитися гуманно і не відправлять назад до в'язниці до ретельного медичного обстеження на предмет внутрішніх ушкоджень. УВКБ ООН закликає пенітенціарну службу та правоохоронні органи негайно розпочати прозоре розслідування цього жахливого злочину і притягти до відповідальності осіб, які не забезпечили безпеку особи, яка перебувала в затриманні в державній установі».

За певним збігом обставин так сталося, що адвокат Української Гельсінської Спілки з прав людини Олег Левицький, який захищає біженця, ледь не потрапив в епіцентр інциденту, а сказати точніше, опинився на місці події, коли його клієнт вже хрипів і борсався в крові. Можна припустити, що його поява перешкодила злочинцям довести свій намір до завершення. «03 серпня 2012 року у Київському слідчому ізоляторі було по зв'язаному побито мого підзахисного А. У. Х., внаслідок чого він отримав серйозні тілесні ушкодження, небезпечні для життя в момент заподіяння. Не виключаю, що злочинці свідомо припускали навіть заподіяння смерті підзахисному». Це цитата із заяви адвоката Олега Левицького до прокуратури міста Києва щодо скоєння злочину. Злочину зухвалого й нахабного, що скоєний на території державної установи,

та й не будь якої-установи, а СІЗО. Причому ця подія відбулася не в камері (де неможливо потім з'ясувати обставини події, а жертва заперечує факт побиття, приміром: «впав з ліжка»), а майже привселюдно. З пояснень адвоката, можна зробити висновок: те, що відбулося на Лук'янівці є безпрецедентним випадком, а якби його не змусили підписувати непотрібний, на його погляд, дозвіл, то, можливо, адвокат став би навіть учасником подій. Враховуючи характер і ступінь тілесних ушкоджень, інформацію, що надійшла від адвокатів, можна дійти висновків, що в побитті брали участь декілька осіб за попередньою змовою. Оскільки подія відбулася на території закритого закладу, підпорядкованого ДПтС, потрапити на територію СІЗО може або обвинувачений, засуджений, що перебуває в цьому закладі відповідно до обраної міри запобіжного заходу, або представники персоналу, або оперативні працівники МВС, СБУ, або адвокати (захисники з числа рідних) в рамках захисту своїх клієнтів у кримінальних процесах. Тобто, обмежене коло людей, які мають спеціальний дозвіл на відвідування установи, або людей, які перебувають під вартою. Питання безпеки особи в Українській державі залишається відкритим, адже ніхто й ніде не може почуватися захищеним. Захисту потребують і адвокати — так само, як і їхні клієнти.

в) Ми неодноразово наголошували на тому, що не можна використовувати озброєних людей в масках для проведення обшуків в закладах ДПтС, незалежно від того, як називається цей загін чи підрозділ, і кому він підпорядкований. Не має потреби в тому, щоб задіювати спеціалізовані підрозділи ДПтС для проведення обшуків в СІЗО і колоніях, залякувати людей одним тільки виглядом цих бійців, оскільки така практика є очевидним порушенням прав людини. Виходячи з практики Європейського суду з прав людини, подібні заходи вважаються Європейським судом порушенням статті 3 Конвенції захисту прав людини і основоположних свобод (катування, жорстоке поводження). Показовою в цьому контексті є справа *Давидов та інші проти України* (більш детально про це ми писали в попередній доповіді). Проте ця практика продовжується, і в 2012 році відбулися гучні події в Копичинській виправній колонії № 112 (детальніше про це дивіться в розділі, присвяченому боротьбі з катуваннями).

г) 17 березня в українські електронні ЗМІ потрапила інформація про побиття в'язнів в Бучанській виправній колонії і вбивство Тараса Войцеховського.

«Як стало відомо, в Бучанській виправній колонії № 85, що на Київщині, 16 березня 2012 року сталося вбивство. В БВК вбили засудженого, другий в лікарні, били співробітники установи», — повідомило джерело. — «Загиблий Войцеховський Тарас, 1985 року народження. Другий — Телима Сергій, 1987 року народження, в наслідок побиття потрапив у лікарню».

З іншого джерела з цього приводу стало відомо, що адміністрація закладу інформацію про побиття намагається приховати. Замість сварки нетверезих засуджених з персоналом колонії, через яку сталося побиття та загибель, адміністрація колонії намагається розповсюдити версію, нібито засуджені отруєлися етиловим спиртом. Журналіст Інформаційного бюлетеню «Права людини» Харківської правозахисної групи Андрій Діденко разом з адвокатом Оленою Сапожніковою провели власне розслідування події і з'ясували зі слів потерпілого а також свідків події наступне:

«Черговий помічник начальника колонії затримав Войцеховського і Телиму приблизно о 18-тій годині. Після чого їх помістили в загороджене приміщення у вигляді клітки і персонал колонії почав їх бити. В побитті приймали участь прапорщики, яких в середови-

ці засуджених називають «*Степа Воропай, Каратіст і Леонідович*». Також в побитті приймає участь перший заступник начальника колонії Логовицький. «*Степа Воропай*» вдарив в область печії Сергія, після чого той знепритомнів і його приводили до тями, поливаючи водою. А Тараса почали бити в «клітці», а потім, «немов мішок», непритомного потягли в приміщення дисциплінарного ізолятора, приміщення камерного типу (ДІЗО, ПКТ), що розташований метрів за 60 від КПП. Сергій прийшов до тями вже в приміщенні санітарної частини, де він перебуває на лікарняному, скаржиться на болі в області печінки, нирок, тошноту і рвоту. А Тарас не витримав катувань і помер зі слідами чисельних тілесних ушкоджень на тілі».

Свідки на умовах збереження анонімності також повідомили, що чули крики і звуки побиття, що відбувалося в приміщенні КПП. Проте, Державна пенітенціарна служба розповсюдила іншу версію щодо зазначених подій, нібито засуджені вжили неякісні спиртні напої і самі собі завдали тілесних ушкоджень під час багаторазових падінь. Також з боку адміністрації закладу відбувався психологічний тиск на матір загиблого, як наслідок тіло було негайно кремоване. Але журналістам вдалося зробити фотознімки в морзі зневіреного обличчя Тараса Войцеховського, які потрапили до публічної сфери і були долучені до заяви в прокуратуру про порушення кримінальної справи. Прокуратура відмовила в порушенні кримінальної справи за відсутності в діях персоналу закладу складу злочину. Нагадаємо, що в рішенні Європейського суду з прав людини «*Каверзін проти України*», Європейський суд зазначив, що відсутність ефективного розслідування фактів катувань з боку прокуратури в Україні є системним порушенням статті 3 Конвенції захисту прав людини і основоположних свобод.

д) Також був оприлюднений звіт Європейського комітету Ради Європи щодо запобігання катувань та жорстокого поводження, складений за підсумками відвідування його представниками Київського і Харківського слідчих ізоляторів с 29 листопада по 6 грудня 2011 року. Автори документу відзначають, що в СІЗО мають місце багаточисельні порушення прав ув'язнених: «Б'ють, в тому рахунку й палицями, під час утримання під вартою і проведення допитів. В деяких випадках до них застосовують вплив, який можна вважати тортурами,— використання електрошокерів, удушення з застосуванням пластикових пакетів або протигазів». У звіті відзначається, що підслідним погрожують зброєю, а деякі повертаються з допитів з травмами. Спостерігачі розкритикували і умови утримання. Вони навели як приклад одну з камер Харківського СІЗО, в якій утримуються 44 особи при наявності 28 місць. Внаслідок цього ув'язнені змушені спати по черзі. «Таким чином, можна зробити висновок про розповсюдження подібних прикладів про те, що людина, потрапивши в місця попереднього утримання, наражається на ризик жорстокого поводження», — підсумували автори документу. В 2012 році всі зазначені тези звіту є актуальними.

є) Проте в деяких випадках на факти порушення прав людини відбувається інша реакція з боку прокуратури. Наприклад, за фактом застосування насильства до ув'язнених колонії № 77 м. Бердянськ, Запорізької області порушено кримінальну справу. 17 лютого частина ув'язнених виправної колонії № 77 мінімального рівня безпеки із загальними умовами тримання під час сніданку в їдальні не стала приймати їжу. 19 лютого прес-служба управління Державної пенітенціарної служби в Запорізькій області повідомляла, що основне невдоволення засуджені висловлювали щодо температурного режиму в житлових приміщеннях, умов праці та організації

харчування, і що після проведення роз'яснювальної роботи з засудженими вже ввечері 18 лютого вони відновили прийом їжі. Голодування ув'язнених колонії № 77 закінчилась кримінальною справою, яку порушив Бердянський міжрайонний прокурор після проведеної перевірки. Як розповів 20 лютого заступник прокурора Запорізької області Андрій Кудрявцев, кримінальну справу порушено за фактом за двома статтями — застосування насильства до засуджених і грубе порушення закону про працю. Кримінальну справу порушено за ч. 1 ст. 172 (Грубе порушення закону про працю) та за ч. 2 ст. 365 (Перевищення влади або службових повноважень, якщо воно супроводжувалося насильством, застосуванням зброї або болісними і такими, що принижують особисту гідність потерпілих, діями без ознак катування).

3.3. Право на приватність

а) Нагадаємо, 3 жовтня Парламентська асамблея Ради Європи встановила визначення терміну «політичний в'язень». Такими будуть вважати людей, позбавлених особистої свободи, якщо позбавлення волі було застосоване з порушенням одного з основних прав, гарантованих Європейською конвенцією з прав людини. Проте, на прикладах політичних переслідувань в Україні, які за останні роки набули системного значення, суспільство в широкому аспекті дізналося про тенденції порушень прав людини, що спіткають кожну без винятку людину позбавлену волі, незалежно від закладу в якому ця особа перебуває. Наприклад, відео Юлії Тимошенко розповсюджене в публічній сфері, викликало суспільний резонанс і обурення діями представників ДПтС. Як зазначив Євген Захаров співголова ХПГ «Оприлюднювати відео ув'язненої людини — це порушення права на приватність. Не можна людину знімати на відеокамеру без її згоди, та ще й жінку, та ще й у лікарні, та ще й у такому стані. А потім це відео ще й розповсюджувати. Це серйозне порушення права на приватність. Втручатися таким чином у приватне життя — заборонено Конституцією, за це передбачена кримінальна відповідальність. Крім того, це аморально.»

б) 24 травня Карина Клевжиц знову поїхала до свого чоловіка на побачення вже в СВК-55 зі стійкою метою за будь яких умов з ним зустрітися, завагітніти й народити дитину. Але адміністрація закладу в тривалому побаченні знову відмовила, посилаючись на те, що Юрій Клевжиц перебуває в дільниці хворих на туберкульоз. Карина Клевжиц звернулася зі скаргами на порушення своїх прав до прокуратури, до Центрального апарату Державної пенітенціарної служби, а також має намір звернутися до Європейського суду з прав людини. Вона вважає, що в цьому випадку Урядом України порушується восьма стаття Європейської Конвенції — право на приватне і сімейне життя.

3.4. Право на медичну допомогу

Великою проблемою залишається надання належної медичної допомоги особам, що утримуються під вартою, переведення для лікування хворих в цивільні лікарні і тривалість процедури звільнення за станом здоров'я відповідно до статті 84 КК України.

а) 16 березня Європейський суд з прав людини ухвалив рішення у відповідності з правилом 39 Регламенту щодо негайного надання Юлії Тимошенко медичної допо-

моги у відповідному лікувальному закладі. Деякі правники заявили, що це однозначно вказує на необхідність переведення її в лікарню, а представники влади, зокрема, міністр юстиції Лавринович, припустили, що переводити її в лікарню не треба, можна надати допомогу в колонії. Євген Захаров, голова правління УГСПЛ, прокоментував цю подію «Главкому»: «Такий пункт регламенту є й він вже дуже багато разів втілювався в життя щодо України й її громадян. Ми цим користувалися багато разів. Європейський суд невідкладно, в той же день надсилає факс під назвою «Рішення Європейського суду про термінові заходи». Цей документ надсилається до Міністерства юстиції України до департаменту супроводження справ в Євросуді.» Рішення Європейського суду з прав людини підлягають обов'язковому виконанню країнами, які ратифікували Європейську конвенцію. 17 липня 1997 року Верховна Рада України ратифікувала Європейську конвенцію про захист прав людини та основних свобод.

б) Проте домогтися звільнення людини з під варти, ще не гарантія рятування його життя, бо опинившись на самоті з системою медичного забезпечення людина потрапляє в чергову пастку, в даному випадку вдалося врятувати життя людини, але держава має більш уваги приділяти людям, хворим на смертельні захворювання, особливо тих, що звільнюються з місць позбавлення волі і потребують негайної, якісної і фахової медичної допомоги. 24 квітня Європейський Суд ухвалив чергову рекомендацію в порядку 39-го правила Регламенту Суду щодо вжиття термінових заходів щодо надання медичної допомоги відносно Велічка Владислава Вікторовича. Як зазначила Олена Сапожнікова, адвокат Української Гельсінської Спілки з прав людини в своїй заяві до Суду: «З 22 жовтня 2010 року Заявник знаходився під вартою в Ізмаїльському слідчому ізоляторі. Тобто уже два з половиною роки він перебував в слідчому ізоляторі без медичної допомоги. Стан його здоров'я погіршився і викликає занепокоєння. Так як ті, захворювання, які має Заявник без належного лікування можуть призвести до летального результату. Заявник є інвалідом 3 групи, немає сім'ї та рідних.» Після зміни міри запобіжного заходу з тримання під вартою на підписку про невиїзд Велічко був госпіталізований до Одеської обласної лікарні, де й продовжує лікування.

3.5. Право на працю

На тлі заяв пенітенціаріїв, про те, що підприємства в закладах ДПтС дають можливість засудженому опанувати нову професію, допомагають йому мати кишенькові гроші на цигарки та харч за ґратами, у тіні залишаються складні умови роботи людей в ув'язненні, зрештою — факти порушення їхніх прав, наголошують в інтерв'ю Радіо Свобода правозахисники. «Самі засуджені про це мало кому розповідають, — визнає координатор програм Харківської правозахисної групи Андрій Діденко, — їхні умови роботи на багатьох підприємствах не відповідають найелементарнішим нормам техніки безпеки». Експерт розповідає, що трапляються випадки коли люди працюють по 12 годин на день. «На сьогоднішній день дуже багато підприємств у закладах виконання покарань, які можна віднести до тіньових. Там людям не нараховують гроші на особистий рахунок, а навпаки, із засудженими розплачуються цигарками або чаєм чи ще чимось. А це свідчить, як на мене, що ці підприємства не сплачують податки», — зазначає правозахисник Андрій Діденко.

4. ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ В МІСЦЯХ ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ

4.1. Національний превентивний механізм по запобіганню катувань в місцях позбавлення волі

У своїх доповідях ми на протязі багатьох років наголошували, що одним з основних критеріїв, що сприяє системним порушенням прав людини в закладах ДПтС є відсутність громадського контролю в цій сфері. Починаючи з 2006 року, після того, як Україна ратифікувала положення Факультативного Протоколу до Конвенції ООН проти катувань, представники громадянського суспільства систематично наголошували на тому, що в Україні має бути створений один, або декілька національних превентивних механізмів по запобіганню катувань (далі НПМ). Про це ми систематично нагадували владі в своїх публічних заявах, річних доповідях, влаштовували публічні заходи, в тому рахунку і вуличні акції, з метою привернути увагу влади і суспільства до питання громадського контролю в місцях позбавлення волі. Експерти громадських організацій приймали участь у розробці законопроектів, щодо створення НПМ. Але на протязі шести років Україна так і не спромоглася виконати умови Факультативного Протоколу до Конвенції ООН проти катувань і запровадити НПМ на території держави. Аж поки в Україні не обрали нового Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Валерію Лутковську. Справа в тім, що Валерія Володимирівна, ще працюючи на посаді заступника Міністра юстиції, активно лобіювала громадські ініціативи які втілювалися в розробку законопроектів щодо створення НПМ, ці ініціативи публічно обговорювалися, але до законотворчої діяльності так і не доходили. Тому, обійнявши посаду Омбудсмана, Лутковська одним із своїх пріоритетів діяльності Уповноваженого Верховної Ради з прав людини визначила створення НПМ за моделлю «омбудсман +». Було створено Департамент НПМ, задля забезпечення участі громадськості в роботі НПМ почали відбуватися всеукраїнські тренінгові програми для створення мережі моніторів НПМ і їх навчання, аби запровадити громадський контроль на теренах всієї України, враховуючи кількість і різноманітність місць несвободи. Що ж стосується громадського контролю в місцях позбавлення волі, сподіваємося, що структура НПМ наповнить якісними, системними, плановими і позаплановими візитами заклади, підпорядковані ДПтС.

Хоча насправді більш проблематичним являється зміна ставлення державних чиновників до представників громадськості і співпраці в галузі прав людини, а саме добра воля керівництва держави до перетворення структури місць позбавлення волі на цивілізовані заклади виконання покарань з дотриманням прав і законних інтересів осіб, що перебувають в установах, підпорядкованих ДПтС. Бо з одного боку на законодавчому рівні на сьогоднішній день є всі підстави вважати, що представники громадськості вже зараз мають право візитів без попереджень в ці заклади, мають право реагувати на порушення прав людини, проводити моніторингові програми в сфері дотримання прав людини і таке інше. Це члени спостережних комісій (про ефективність їх роботи ми напишемо більш детально нижче), проте на практиці ця структура ефективно не працює з певних причин. По-перше, спостережні комісії формуються в більшості випадків з колишніх працівників закладів ДПтС, або державних службовців, які не мають наміру здійснювати ефективний моніторинг місць позбавлення волі, або людей, які насправді не мають уявлення про проблеми з дотриманням прав і за-

конних інтересів осіб в закладах ДПтС. По-друге, керівники закладів ДПтС не мають практичної позитивної мотивації зробити установи ДПтС відкритими для громадськості, керівники не бажають виносити недоліки в роботі очолюваних ними установ на публічне обговорення для вирішення питань, пов'язаних з дотриманням прав людини, спільними зусиллями з представниками громадського суспільства.

Бо керівництво країни разом з керівниками закладів ДПтС не розуміють простої логіки. Якщо проблеми закладів ДПтС, пов'язаних з умовами утримання, наданням медичної допомоги, умовно-достроковим звільненням, накладенням дисциплінарних стягнень і таке інше, стануть публічними, тобто відомими громадськості із першоджерел, а саме шляхом системного відвідування місць позбавлення волі представниками активного громадянського суспільства, то і зазначені проблеми стануть загальними і суспільству цікавими. А громадськість разом з представниками влади зможуть спільними зусиллями шукати шляхи вирішення цих питань. Але процес відкритості системи виконання покарань, попри декларативні переконання керівництва ДПтС про відкритість системи і готовність до змін в бік гуманізації і дотримання прав людини, на жаль, залишаються нереалізованими намірами. Чим більше представники громадськості будуть мати повноважень і можливостей відвідувати місця позбавлення волі, тим краще і в цьому аспекті будуватиметься конструктивний діалог і співпраця на вирішення певних проблем.

Нагадаємо, що фактична незмінна величезна цифра осіб, що відбувають покарання в закладах, підпорядкованих ДПтС, є продуктом суспільства, і криміногенна ситуація в країні не зміниться до тих пір, поки і керівництво країни, і суспільство не зрозуміють, що цей продукт суспільства із місць позбавлення волі має виходити позитивно якісним, з новим ставленням до скоєння правопорушень, це і є головною метою системи виконання покарання. Тому і на участь громадськості в перетворенні свідомості осіб, що перебувають в закладах ДПтС, не має бути обмежень, а держава має всіляко сприяти розвитку плідної співпраці, а також має заохочувати громадських активістів до участі в реформуванні сфери системи виконання покарань. Але система, на жаль, продовжує бути закритою для громадськості, і нам залишається тільки сподіватися що з часом ситуація зміниться на краще, і керівники установ ДПтС не будуть зустрічати громадських активістів і журналістів ворожо, приховувати від них недоліки своєї діяльності.

4.2. Спостережні комісії

Незважаючи на намагання громадянського суспільства зрушити з місця діяльність спостережних комісій шляхом організації підготовки майбутніх кваліфікованих членів комісій, розробки інформаційних, аналітичних матеріалів, їх діяльність все ще залишається профанацією по відношенню до того, яким повинен бути громадський контроль. Тим не менш на підтверджену тривалим досвідом загальну недолугість та неефективність діяльності, до сьогодні у відповідності до Кримінально-виконавчого кодексу України єдиними органами, які здійснюють контроль за дотриманням прав засуджених, є спостережні комісії (СК).

У серпні–вересні 2012 року були направлені звернення на адреси СК Харківської області (9 спостережних комісій, які контролюють дотримання прав засуджених, загалом же у області налічується аж 42 СК. Адреси спостережних комісій та імена їх голів були взяті з офіційного сайту управління Держаної пенітенціарної служби в Харківській області, який на зараз уже припинив своє існування та був переміщений за іншою електронною адресою¹³. У зверненнях були поставлені питання про персональний склад районної СК, актуальні контактні дані голови, заступника голови СК, а також секретаря, план роботи комісії на півріччя (рік), заплановані дати та час засідань СК в тому числі засідань в установах виконання покарань, графік роботи комісії з питань умовно-дострокового звільнення, заміни покарання більш м'яким на квартал підконтрольної СК установи виконання покарань (в т. ч. час засідання відповідних комісій).

Жодна комісія не надала вичерпних відповідей та/або відповідей на усі поставлені питання. Від комісій Дзержинського району та Харківського району листи повернулись із позначкою «адресат давно вибув» і «за даною адресою немає людини». Це з одного боку можна пояснити тим, що колишній голова комісії змінився через те, що був звільнений з посади, адже адресатом ми вказували голову спостережної комісії. Разом з тим нами вказувались голови комісій, які перелічені на сайті УДПтСУ в Харківській області. Цікаво, що із дев'яти комісій, яким надсилались листи, лише у трьох голови залишились незмінними від тих, що передбачені на сайті УДПтСУ в Харківській області. Тим не менш, на відміну від СК Дзержинського та Харківського району з інших СК, де змінились голови, відповіді були надані, незважаючи на те, що «адресат вибув».

Однієї комісією — Балаклійського району відповідь не була надана, незважаючи на те, що адресат наш запит отримав. Крім того, від більшості СК відповіді надійшли із запізненням. Така «доступність» СК для вільних громадян багато про що говорить, адже, виходячи з цього, цілком зрозуміло, чому засудженим немає сенсу звертатись до СК щодо порушень своїх прав, адже не можна розраховувати не тільки на якісну реакцію на порушення зі сторони СК, а й на будь-яку реакцію взагалі.

Проаналізуємо відповіді.

1. Спостережна комісія у Червонозаводському районі міста Харкова. Склад: 7 осіб. Представники громадськості (має бути не менше половини від усього складу комісії, п. 9 Положення про спостережні комісії) — 3 члени. Характерною рисою Плану роботи комісії на півріччя є невизначеність дат проведення заходів. Мають місце вказівки, що той чи інший захід проводиться «постійно», наприклад, прийом засуджених по особистих питаннях мав здійснюватися постійно та ще й спільно з адміністрацією установи! Неважко уявити, наскільки ефективним міг бути такий особистий прийом з точки зору можливості виявлення порушень прав засуджених. Так само «постійно» мала здійснюватись «перевірка законності переведення засуджених в приміщення камерного типу, штрафний ізолятор і на тюремне ув'язнення» (!). Таким чином СК взяла на себе функцію прокуратури, а саме перевірку законності актів правозастосування адміністрації, адже саме функцією прокуратури є такі перевірки. На відміну від СК, функцією яких у відповідності до ч. 2 ст. 25 Кримінально-виконавчого кодексу Ук-

¹³ <http://ukrprison.org.ua/articles/1351802832>

раїни є контроль за дотриманням прав засуджених. Дотримання законності і дотримання прав засуджених є відмінними поняттями, і там, де порушується законність, не завжди порушуються права засуджених. Крім того, те, що СК «перевіряє законність» переведення на тюремне ув'язнення, може наштовхнути на думку, що план роботи спостережної комісії залишається одним і тим же вже як мінімум 8 років, адже саме стільки сплинуло часу з дати втрати чинності Виправно-трудова кодексом України, в якому востаннє передбачалось таке місце позбавлення волі як тюрма. Заплановані дати та час засідань спостережної комісії, в тому числі засідань в установах виконання покарань — не надано.

2. Спостережна комісія Жовтневого району. Був наданий план роботи на весь 2012 рік. План носить порівняно досить деталізований характер. Варто відмітити такий пункт як: «заслуховування на засіданнях СК звіту кримінально-виконавчої інспекції про роботу з умовно-достроково звільненими особами», адже, як відомо, такий облік кримінально-виконавчими інспекціями вже давно не здійснюється. Згідно з вимогою Міністерства юстиції України та вказівкою Держаної пенітенціарної служби України від 18.03.2011 року № 16/1-1855/Лс про скасування вказівки Державного департаменту України з питань виконання покарань (далі — Департамент) щодо тимчасового порядку обліку осіб, умовно-достроково звільнених від відбування покарання та здійснення контролю за їх поведінкою (від 13.02.2009 № 19/713/Кн), облік осіб, умовно-достроково звільнених від відбування покарання, припинено. Тому знову звертає на себе увагу знання членами СК чинного кримінально-виконавчого законодавства, особливо того, яке безпосередньо регулює їхню діяльність. Надано графік особистого прийому засуджених Холодногірської ВК № 18 (в додатку) на 1 та 2 півріччя 2012 р., який мав проводитись з 12:00 до 14:00 щомісячно, а також графік особистого прийому засуджених Харківського СІЗО, які мали проводитись в той самий день тими самими членами комісії з 14:00 до 16:00. Не надано інформацію щодо дати та часу засідань в Холодногірській ВК № 17, проте у Плані роботи комісії визначено, що вони мали проводитись у травні та листопаді. Графік роботи комісії з питань умовно-дострокового звільнення не надано взагалі.

3. Спостережна комісія Орджонікідзевського району м. Харкова (Харківська ВК № 43) Склад комісії — 10 осіб. Дивним є те, що згідно з наданою відповіді про персональний склад у цієї СК відсутній голова. Представники громадськості — 6 осіб, щоправда з них 3 голови вуличних комітетів, що може викликати певні підозри щодо їх безпідставного включення до складу СК. Щомісячно планувались «сумісні засідання спостережної комісії та комісії ХВК-43 з питань УДО». Таким чином даною комісією винайдено нову форму організації роботи комісії, яка не передбачена Положенням (напевно, що мала на увазі участь членів СК у засіданнях так званих комісій з питань умовно-дострокового звільнення). Більше того, надано «Графік засідань комісії Харківської виправної колонії № 43 та спостережної комісії на 2-ий квартал 2012 року», який навіть узгоджений начальником колонії із заступником голови СК! Тому СК Орджонікідзевського району спільно із адміністрацією ХВК № 43 запровадили досить цікавий вид практики — спільні засідання СК та комісії з умовно-дострокового звільнення, які мали здійснюватись 4 рази на місяць, а у серпні навіть 5. Хоча очевидним є те, що мова йде про графік засідань комісії з питань умовно-дострокового звільнен-

ня, однак наданий графік свідчить про інше розуміння правової природи запланованих заходів СК та ХВК-43.

4. Спостережна комісія Комінтернівського району. Склад комісії — 10 осіб. З них лише 4 представники громадських організацій. Наданий план є найбільш об'ємним із усіх наданих. Практично це єдина комісія, яка чітко запланувала щомісячні засідання (як це має бути згідно з законодавством) і вказала питання, що будуть розглядатись щомісяця. Однак не була надана інформація ні про час, ні про дати таких засідань. Згідно з Планом СК складено графіки особистого прийому засуджених Качанівської ВК № 54, графік перевірок членами СК умов тримання у ВК на 2012 рік, щоправда такі графіки надані не були. Заплановані дати та час засідань спостережної комісії в тому числі засідань в установах виконання покарань не було надано. Про планування проведення засідань СК у ВК-54 у плані не згадується взагалі. Не надано графік роботи комісії ВК-54 з питань умовно-дострокового звільнення.

5. Спостережна комісія Первомайського району. Склад комісії — 13 членів. З них тільки 3 представники громадськості, що знову ж таки, як вказувалось, є порушенням чинного законодавства. Надано план роботи на 2012 рік. Характерною відмінною рисою цього плану є те, що заходи, перелічені ним, фактично не мають ніяких часових рамок. Мають місце лише вказівки, що той чи інший захід відбуваються «постійно», «протягом року» (що по суті одне й те ж саме), «на протязі 2012 року» (знову те ж саме) та «за потребою». Навіть проведення особистого прийому засуджених здійснюється «постійно», а відповідальними призначені не якісь окремі члени, а вся спостережна комісія.

Така «неконкретність» навряд чи сприятиме систематичному здійсненню особистих прийомів засуджених. У більшості з них плани створені «похапцем» і так би мовити «абияк», лише окремі виділяються детальним і більш придатним до роботи планом. Типовою помилкою є також відсутність належного визначення часових рамок здійснення заходів, відсутність конкретизації відповідальних осіб. У окремих комісіях засідання заплановані рідше, ніж один раз на місяць, як це має бути у відповідності до Положення про спостережні комісії. Не у всіх комісій є графіки особистого прийому засуджених. Варто запропонувати власний обов'язок складання плану діяльності СК, який би зміг забезпечити не тільки чіткість та зрозумілість дійсної діяльності комісії, а й її ефективність. Цього можна досягти, якщо кожний член комісії сам розробить пропонований план своєї діяльності із конкретними заходами, за які він бажає бути відповідальним, а тоді їх варто узгодити і затвердити разом із загальним планом СК, в якому можуть бути зазначені ті напрямки діяльності, що можуть здійснюватись СК лише колективно. За бажання членів загальний план СК може передбачати й такі заходи, які певні члени бажають або які доцільно здійснити сумісно кількома членами.

У відповідності до Положення (п. 16) передбачено, що засідання спостережних комісій проводяться безпосередньо в установах виконання покарань не рідше, ніж один раз на квартал (на півроку). СК або взагалі не надавали інформації про такого роду засідання або не вказували конкретні дати, коли вони заплановані і т. д. З особистих розмов із членами спостережних комісій області можна зробити висновок, що більшість із них взагалі не знає, що засідання безпосередньо в установі виконання покарань є обов'язковими для СК. Тому відповідні дати обов'язково треба закріплювати у плані роботи комісії. Показовим є також те, що лише одна комісія (Жовтневого райо-

ну) має чітко визначені дні і час запланованих проведення засідань комісій. Наслідкування її практики, на мою думку, могло б посприяти визначеності у діяльності СК.

Загальною є проблема неналежного співвідношення громадськості та представників органів державної влади у складі комісії. Здебільшого кількість представників держави переважає на 1–2 особи, проте, наприклад, СК Первомайського району взагалі налічує у своєму складі тільки 3 представників громадськості, водночас кількість її членів перевищує рекомендовану Положенням. Таку проблему можна пояснити наявністю іншої — недостатності в певних районах зацікавлених в участі у роботі СК громадських організацій. Та й ті організації, що входять сьогодні до СК області, здебільшого далеко не ті організації, що працюють в пенітенціарній сфері або у сфері реформування кримінальної юстиції. Серед них — профспілки колишніх працівників держорганів, організації ветеранів ВВВ або війни у Афганістані, представники вуличних комітетів, постраждалих від наслідків Чорнобильської катастрофи, духовенства. Включення представників таких організацій до складу СК переважно свідчить про наявність свого роду їх «некомплекту». В жодній із комісій Харківської області за винятком СК Балаклійського району немає голови, заступника голови чи секретаря, які були б представниками громадськості. Причиною цього є те, що голову та секретаря СК у відповідності до Положення обирає орган, який сформував СК. Не важко здогадатись, що фактично головою комісії апріорі стає представник держави, який зовсім не зацікавлений у бурхливій діяльності комісії, адже бурхлива діяльність окремих членів комісії — додаткові «зайві головні болі» у самого голови. Безумовно, це може ставити в залежність від волі органу державної влади всю діяльність СК, а також ставати перешкодою для реалізації справжніх правозахисних ініціатив представників громадськості. Через це, представникам громадськості доводиться бути в ролі «прохачів» перед головою комісії щоразу, коли з'являється бажання реалізувати ту чи іншу ініціативу, адже він — це посадова особа здебільшого занята зовсім іншими справами, ніж дотримання прав засуджених і навіть зустрітися з ним час від часу може скласти проблему.

У більшості кримінально-виконавчих установ області, відсутня легкодоступна інформація про контакти членів комісії, а також про адреси СК. Це вплинуло на те, що засуджені мало що знають про СК. Переважна більшість засуджених на запитання, чи чули вони що-небудь про спостережні комісії, кажуть, що ні. Наприклад, окремі засуджені Темнівської ВК № 100 вказали, що у їхній установі з'явилась одна дошка із контактними даними СК рік назад, коли вони її виготовили та вивісили перед самим приїздом комісії для того, щоб відзвітувати перед комісією, яка, до речі, зі слів засуджених була побачена ними на території колонії лише один раз. Також перед виборами було здійснено перевірку того чи збираються представники СК, на яких лежить обов'язок здійснювати контроль за дотриманням прав засуджених в окремих колоніях (9 СК), здійснювати контроль за дотриманням виборчих прав засуджених в день виборів до парламенту.

З-поміж іншого вразило те, що до представників усіх СК дуже складно додзвонитись. Часто це вдавалось після 5 дзвінків за різними номерами, відповідаючи на кожен з яких давали номер телефону, за яким треба зателефонувати і, телефонуючи за кожним із яких, просили передзвонити пізніше і т. д. Усе це гарно демонструє наскільки складно може бути додзвонитись до будь-якої із СК безпосередньо з установи ви-

конання покарань, де зателефонувати можна лише за розкладом. Тільки одна (!) СК бажала здійснювати контроль за дотриманням виборчих прав засуджених у день виборів шляхом безпосереднього відвідування установи — Холодногірської ВК № 18. Усі ж інші навіть не задумувались про це.

Наприклад, голова Червонозаводської СК — Бакшиєв О. В. Взагалі відповів, що йому не до цього, адже він задіяний у виборчому процесі. Щодо усіх інших, то, виходячи з розмов, голови комісії або взагалі не розуміли, про що йде мова, або вказували, що такий контроль не є необхідним з різних причин (бо там уже є інші суб'єкти контролю, бо там ніяких проблем і бути не може і т. д.), що він не є доцільним. Окремо можна зазначити, що однією із цілей таких дзвінків була не тільки перевірка і навіть більше не перевірка, того чи планується контроль за дотриманням виборчих прав, а й того наскільки легко додзвонитись до СК в Харківській області потенційному засудженому, який відбуває покарання в ізоляції.

Окремо стоїть питання про Харківську обласну спостережну комісію (ХОСК). Ставши її членом, співавтор цієї доповіді на власному досвіді переконався у неможливості її ефективної діяльності, що, у свою чергу, породило певні роздуми стосовно найбільших недоліків-перепон для успішної діяльності СК. Новий склад ХОСК був затверджений 13 квітня 2012 року у складі 12 чоловік. Після організаційного засідання протягом півроку не здійснювалися засідання комісії. Нарешті, після написання одним із співавторів розділу листа на ім'я голови ХОСК комісію вдалось зібрати і, як виявилось, вже з новим головою. Крім того, з самого початку була заявлена вимога про видачу перепусток для відвідування установ виконання покарань усім членам комісії¹⁴. Положення про спостережні комісії у п. 8 передбачає, що «членам спостережних комісій на строк їх повноважень надаються перепустки для відвідування установ виконання покарань, які розташовані на території відповідних адміністративних одиниць». Кінець-кінцем уже новим головою комісії була висловлена позиція, що такі перепустки будуть розроблені та видані усім членам.

Проте згодом на засіданні комісії її голова — Анпілогов Олег Вікторович змінив свою думку і вказав, що він поспілкувався із Начальником управління Державної пенітенціарної служби України в Харківській області, і вони вирішили, що видання посвідчень членам ХОСК є зайвим, і запевнив, що з візитами до установ виконання покарань проблем виникати не буде. Тим самим посадовцем було вирішено починати контроль за дотриманням прав засуджених із порушення норм законодавства п. 8 Положення «Про спостережні комісії». Більше того на зауваження Човгана В. О. про те, що таке рішення не є законним і йому доведеться звертатись до суду з вимогою про видачу посвідчень, Анпілогов О. В. продемонстрував неочікувану від такого високого посадовця фамільярність, що проявилась у криках, особистісних приниженнях та погрозах виключити критика із списку членів ХОСК. Крім того, ця бурхлива реакція супроводжувала й зауваження вказаного члена СК щодо недопустимості запропонованого Анпіловим О. В. Алгоритму відвідування установ виконання покарань, який полягав у вимозі до членів перед візитом до установи попередити його особисто, а він, у свою чергу, мав би попередити Начальника управління Державної пенітенціарної служби

¹⁴ <http://khp.org/index.php?id=1351118909>

в Харківській області про запланований візит. Очевидно, що такий алгоритм свідчить про неможливість проведення незапланованих, неочікуваних візитів і адміністрація колонії без усяких складнощів зможе підготуватись до перевірки дотримання прав засуджених з боку ХОСК. Однак, вказане зауваження навіть не піддавалось обговоренню і, що найголовніше, як і зауваження щодо відсутності необхідності видачі перепусток не викликало жодної критики у членів СК, а останнє навіть знайшло підтримку у багатьох членів комісії.

Не є задовільними й статистичні дані діяльності СК області за рік. Наприклад, жоден засуджений не звернувся за допомогою до 20 СК області із існуючих 42! Аж 32 із 42 комісій не надали жодному засудженому допомогу у працевлаштуванні. Ті 10 СК, що надали таку допомогу, надали її всього 27 особам. Ще менш обнадіює кількість виявлених спостережними комісіями порушень, яка за перше півріччя 2012 року по всій Україні склала 3¹⁵.

5. ДОПОВІДЬ КОМІТЕТУ З ЗАПОБІГАННЯ КАТУВАНЬ І НЕЛЮДСЬКОГО ЧИ ПРИНИЖУЮЧОГО ПОВОДЖЕННЯ ЧИ ПОКАРАННЯ

14 листопада 2012 була опублікована доповідь Комітету з запобігання катувань і нелюдського чи принижуючого поводження чи покарання за результатами візиту в Україну з 29 листопада по 6 грудня 2011 року.

Здебільшого доповідь була присвячена умовам тримання в установах Міністерства внутрішніх справ України, проте певна її частина містила і положення, що стосувались установ підпорядкованих ДПтСУ.

Так, КЗК відвідав слідчі ізолятори м. Києва та Харкова. У доповіді вказується, що Комітет визнає зусилля українських влад по розвантаженню СІЗО¹⁶, проте залишаються серйозні проблеми. Незважаючи на те, що нещодавно Харківський СІЗО було розвантажено на 1000 чоловік, яких було переведено до інших установ, ситуація залишається досить проблематичною. Просто жахає виявлена делегацією інформація про те, що у цьому СІЗО в камері площею 45 м² трималось 44 дорослих ув'язнених. Таким чином на одну особу доводилось близько 1 м² площі. Більше того, у камері було всього 28 ліжок, що означало, що ув'язненим доводилося спати по черзі.

Вражає також інформація про те, що у цій установі для тимчасового затримання порушників режиму використовувалися кабінки площею всього 0,8 м². Адміністрація установи вказала, що ці кабінки використовувалися для тимчасового утримання порушників режиму, до їх допиту співробітників відділу внутрішньої безпеки. Комітет зазначив, що вони такі приміщення не можуть використовуватись навіть для коротких проміжків часу (п. 44 Доповіді).

Також делегація відмітила, що наявність металевих решіток на вікнах камер не є допустимою, і адміністрації СІЗО довелося запевнити делегацію, що вони будуть

¹⁵ Узагальнена інформація про взаємодію Державної пенітенціарної служби України зі спостережними комісіями у першому півріччі 2012 року: Департамент кримінально-виконавчої інспекції та соціально-психологічної роботи з засудженими апарату ДПтС України.

¹⁶ <http://www.cpt.coe.int/documents/ukr/2012-30-inf-eng.htm>

демонтвані найближчим часом. Пізніше українська влада запевнила Комітет, що ці решітки демонтовані у своїй коментарях на доповідь КЗК. Варто відзначити, що Комітет щоразу при здійсненні візитів до України звертає увагу на неприпустимість використання металевих решіток на вікнах камер і щоразу адміністрація установ, підпорядкованих ДПтСУ, запевняє, що вони будуть зняті. Тим не менш, досить показовим є налаштованість української влади не виконувати цю рекомендацію Комітету, адже й до сьогодні у відповідності до п. 17 Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань (Наказ ДДУПВП № 275) вікна камер приміщень камерного типу та дисциплінарних ізоляторів установ виконання покарань обладнуються металевими звареними ґратами. До речі, незважаючи на численні вимоги громадських організацій змінити саме останній нормативний акт, Наказ № 275 не зазнавав жодних змін із 2007 року.

Що стосується зауважень Комітету щодо проблем умов та правил тримання осіб, взятих під варту, то у своїй відповіді на Доповідь Комітету українська влада вказала, що Мінюст розроблює проект наказу «Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку установ попереднього ув'язнення» (п. 46)¹⁷. Дійсно, відомо, що після кількох випадків висвітлення шокуючої інформації про умови утримання в СІЗО у ЗМІ такий Наказ розроблявся і до його обговорення навіть була задіяна громадськість. Тим не менш, на жаль, цей нормативний документ не побачив світ й до сьогодні.»

6. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Завершити процес підпорядкування ДПтСУ Міністерству юстиції, як про це йдеться в Резолюції ПАРЄ № 1466 (2005).

2. Провести комплексний аналіз чинного кримінального і кримінально-виконавчого законодавства та практики їх застосування на відповідність міжнародним стандартам.

3. Переробити Концепцію реформування кримінально-виконавчої системи у відповідності до Концепції реформування кримінальної юстиції, залучити до переробки та обговорення широкі кола фахівців, впровадити проведення незалежної експертизи Концепції та її громадське обговорення.

4. Скасувати положення чинних нормативно-правових актів Департаменту, які порушують права людини.

5. На основі нової Концепції реформування кримінально-виконавчої системи створити законопроект про зміни та доповнення до Кримінального, Кримінально-виконавчого кодексу, який має відповідати міжнародним стандартам, законопроект про зміни та доповнення до Закону «Про Державну кримінально-виконавчу службу», законопроект «Про дисциплінарний статут Державної кримінально-виконавчої служби України», проект постанов Кабінету Міністрів України «Про порядок проходження служби працівниками Державної кримінально-виконавчої служби України» та «Про порядок виплати одноразової грошової допомоги в разі загибелі або каліцтва праців-

¹⁷ <http://www.cpt.coe.int/documents/ukr/2012-31-inf-eng.htm>

ника кримінально-виконавчої служби та компенсації заподіяної шкоди його майну під час виконання службових обов'язків».

6. Переглянути завдання та правові засади діяльності спеціальних підрозділів у системі, не використовувати їх для проведення обшуків та інших дій усередині установ.

7. Розробити та 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.

8. Підготувати конституційне подання для визначення юрисдикції щодо судового розгляду скарг засуджених на дії (бездіяльність) адміністрації установ виконання покарань.

9. Розробити та запровадити механізми та процедури проведення відвідувань установ виконання покарань у відповідності до Факультативного протоколу до Конвенції ООН проти катувань.

10. Сприяти створенню інших механізмів громадського контролю діяльності установ виконання покарань.

11. Впровадити реально діючу систему подання скарг, припинити практику покарання засуджених за спроби оскаржувати дії адміністрації установ.

12. Викласти вичерпний перелік порушень режиму, за які застосовуються дисциплінарні стягнення.

13. Ретельно перевіряти всі випадки можливих корупційних діянь з боку працівників системи, публічно висловлювати позицію відомства щодо випадків корупції, які підтвердились.

14. Впроваджувати дослідницькі програми і проекти, в тому числі проекти громадських правозахисних організацій, щодо дотримання прав ув'язнених та кримінально-виконавчої системи в цілому.

15. Покращити інформування суспільства про діяльність органів та установ системи виконання покарань, про стан та проблеми відомства, створити в кожному обласному управлінні Департаменту прес-службу.

16. Перепідпорядкувати медичні служби Міністерству охорони здоров'я.

17. Забезпечити в закладах ДПтСУ реалізацію конфіденційної зустрічі з адвокатом.

18. 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;

19. Міністерству юстиції України переглянути норми речового забезпечення засуджених з метою приведення їх у відповідність із міжнародними стандартами;

20. Державній пенітенціарній службі України врегулювати правові відносини, що складаються в процесі виконання-відбування покарань, які залишаються неврегульованими (відеоспостереження, освітлення в установах, телефонні дзвінки).

21. Державній пенітенціарній службі України переглянути положення Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань та інших відомчих нормативних актів із метою невідкладного приведення їх у відповідність до рішень Європейського суду з прав людини та доповідей Європейського комітету з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню;

22. 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;

23. 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;

24. Створити групу з національних та міжнародних експертів, яка б здійснила комплексний перегляд кримінально-виконавчого законодавства та врахувала б вимоги Європейських в'язничних правил, стандартів Європейського комітету з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню, Європейського суду з прав людини

25. Змінити чинне законодавство, яке регулює помилування осіб, довічно позбавлених волі.

26. Змінити Положення про спостережені комісії, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2004 р. № 429 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 10 листопада 2010 р. № 1042), яким передбачити неможливість входження до складу спостережних комісії представників органів державної влади.

27. Територіальним органам ДПтСУ, а також самим спостережним комісіям, організувати розміщення в доступному для засуджених місці інформації про спостережні комісії (адресу, телефони, склад, функції) в приміщеннях кожного відділення соціально-психологічної служби установ виконання покарань

28. Усім членам спостережних комісій в Україні видати перепустки для відвідування установ виконання покарань на відповідних територіях.

29. Органам та установам виконання покарань активно залучати для допомоги засудженим у вирішенні проблеми побутового влаштування та інших проблем ресурс спостережних комісій та громадських організацій.

ЗМІСТ

| | |
|---------------------|---|
| ВІД УКЛАДАЧІВ | 3 |
|---------------------|---|

Розділ 1. ГРОМАДСЬКА ОЦІНКА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ПРАВ ЛЮДИНИ

| | |
|---|----|
| ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД СТАНУ З ПРАВАМИ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ В 2012 р. | 7 |
| Особливості | 7 |
| Ложка меду..... | 8 |
| Бочка дьогтю | 8 |
| Законотворчість: проти прав людини..... | 10 |
| Програне майбутнє? | 11 |
| ПОЛІТИЧНІ ПЕРЕСЛІДУВАННЯ..... | 12 |
| Загальні положення | 12 |
| Переслідування політичних діячів | 13 |
| Ліквідація харківського банку «Базис» | 14 |
| Політичні переслідування представників громадянського суспільства | 15 |
| Обмеження фундаментальних прав і свобод людини..... | 16 |
| Переслідування за діяльність щодо захисту прав та свобод людини..... | 18 |
| Переслідування громадських організацій націонал-патріотичного спрямування..... | 19 |
| Погашення протестного потенціалу молоді..... | 20 |
| ДІЯЛЬНІСТЬ УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ..... | 22 |
| Запровадження інституту тематичних представників та зміна структури Секретаріату | 22 |
| Національний превентивний механізм на базі моделі «Омбудсман +» | 23 |
| Співпраця з недержавними громадськими організаціями..... | 27 |
| Деполітизація діяльності Уповноваженого..... | 31 |
| Інформаційна політика Уповноваженого..... | 32 |
| Рекомендації | 36 |

| | |
|--|----|
| КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ У 2012 РОЦІ | 37 |
| Конституційний процес в рішеннях Конституційного Суду України..... | 37 |
| Справа про закордонні виборчі ділянки | 38 |
| Висування кандидатів за змішаної виборчої системи | 41 |
| Ініціатива щодо скасування недоторканності..... | 42 |
| Конституційний процес в діяльності Конституційної Асамблеї | 44 |
| Регламентация основ конституційного ладу | 45 |
| Стан народовладдя в Україні..... | 47 |
| Конституційна модель самоврядування | 50 |
| Сфера захисту прав і свобод людини | 53 |
| Оновлення законодавства про референдум | 59 |

Розділ 2. ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

| | |
|---|----|
| I. ПРАВО НА ЖИТТЯ..... | 65 |
| 1. Здійснення державою заходів щодо охорони життя осіб, що перебувають під її контролем..... | 65 |
| 2. Застосування насильства з боку агентів держави | 68 |
| 3. Здійснення державою загальних заходів щодо охорони життя..... | 71 |
| 4. Обов'язок держави забезпечити ефективне розслідування позбавлення життя | 74 |
| 5. Зникнення осіб | 76 |
| 6. Рекомендації | 76 |
| II. ЗАХИСТ ВІД КАТУВАНЬ ТА ІНШИХ ВИДІВ ПОГАНОВОГО ПОВОДЖЕННЯ | 78 |
| 1. Поширеність катування..... | 78 |
| 2. Випадки катувань у 2012 році..... | 79 |
| 2.1. Побиття затриманих | 79 |
| 2.2. Побиття ув'язнених та засуджених | 80 |
| 2.3. Катування умовами тримання..... | 82 |
| 3. Розслідування..... | 84 |
| 4. Законодавство..... | 85 |
| 4.1. Кримінальний Кодекс України..... | 85 |
| 4.2. Новий Кримінальний процесуальний кодекс України..... | 85 |
| 5. Практика національних судів | 86 |
| 5.1. Судова практика притягнення до відповідальності правоохоронців..... | 86 |
| 6. Практика Європейського суду | 87 |

| | |
|---|-----|
| 6.1. Щодо констатації Європейським судом системних проблем застосування катувань працівниками міліції та неефективного розслідування скарг на катування..... | 88 |
| 6.2. Інші рішення Європейського суду, у яких констатовані порушення статті 3 Конвенції у зв'язку із застосуванням катувань та відсутністю ефективного розслідування скарг на погане поводження..... | 89 |
| 6.3. Умови тримання під вартою..... | 92 |
| 7. Позиція уряду..... | 93 |
| 7.1. Національна доповідь Уряду, підготовлена в рамках проходження Україною другого циклу Універсального періодичного огляду..... | 93 |
| 8. Точка зору міжнародних органів та організацій..... | 95 |
| 8.1. Парламентська асамблея Ради Європи..... | 95 |
| 8.2. Європейський комітет з питань запобігання катуванням (ЄКПТ)..... | 96 |
| 8.3. Amnesty International..... | 97 |
| 9. Щодо національного превентивного механізму..... | 97 |
| 10. Рекомендації..... | 99 |
| | |
| III. ПРАВО НА СВОБОДУ..... | 101 |
| 1. Кримінальний процес..... | 101 |
| 1.1. Незареєстроване затримання..... | 101 |
| 1.2. Розумна підозра у вчиненні правопорушення..... | 101 |
| 1.3. Безпідставне затримання та тримання під вартою..... | 102 |
| 1.4. Використання позбавлення свободи для нелегітимної мети..... | 103 |
| 1.5. Відсутність затриманого під час розгляду питання про тримання під вартою..... | 105 |
| 1.6. Регулювання позбавлення свободи у новому Кримінальному процесуальному кодексі..... | 105 |
| 2. Тримання під вартою з метою екстрадиції..... | 106 |
| 2.1. Виправданість тримання під вартою..... | 106 |
| 2.2. Судовий перегляд у процесі екстрадиції..... | 107 |
| 3. Рекомендації..... | 107 |
| | |
| IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД..... | 108 |
| 1. Маніпуляції з добром і тиск на суддів..... | 108 |
| 2. Політизованість правосуддя..... | 109 |
| 3. Зростання закритості судової влади та погіршення доступності правосуддя..... | 111 |
| 4. Рекомендації..... | 112 |
| | |
| V. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД. КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС..... | 114 |
| 1. Порушення права зберігати мовчання та права на допомогу захисника..... | 114 |
| 2. Порушення права на допит свідка в суді..... | 116 |

| | |
|--|-----|
| 3. Право на правову допомогу у вищих судах | 117 |
| 4. Тримання обвинуваченого у клітці під час розгляду | 117 |
| 5. Важливі новели Кримінального процесуального кодексу | 117 |
| 6. Формування системи безоплатної правової допомоги | 118 |
| 7. Рекомендації | 119 |
| | |
| VI. ПРАВО НА ПРИВАТНІСТЬ | 120 |
| Рекомендації | 128 |
| | |
| VII. СВОБОДА ДУМКИ, СОВІСТІ ТА РЕЛІГІЇ..... | 130 |
| 1. Загальний огляд | 130 |
| 2. Свобода сповідувати релігію чи вірування..... | 136 |
| 2.1. Створення та діяльність релігійних організацій | 136 |
| 2.2. Організація й проведення релігійних мирних зібрань | 137 |
| 2.3. Права іноземців та осіб без громадянства | 138 |
| 3. Держава та релігійні організації: принцип неототожнення та нейтральності | 140 |
| 4. Рекомендації..... | 142 |
| | |
| VIII. СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ | 144 |
| 1. Загальний огляд..... | 144 |
| 2. Свобода слова та законодавчі ініціативи..... | 144 |
| 3. Права журналістів і ЗМІ..... | 145 |
| 4. Свобода слова та ЗМІ під час виборчої кампанії..... | 147 |
| 5. Обмеження свободи вираження поглядів через захист суспільної моралі | 148 |
| 6. Рекомендації..... | 149 |
| | |
| IX. ПРАВО НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ..... | 151 |
| Рекомендації | 158 |
| | |
| X. ПРОТИЗАКОННЕ ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ ГРОМАДЯН ДО ГЕНЕРАЛЬНИХ ПЛАНІВ МІСТ | 160 |
| 1. Законодавство, яке не працює..... | 160 |
| 2. Що таке генеральний план і чому цей документ важливий для громадян..... | 160 |
| 3. Як виготовляють генплани? | 162 |
| 4. Яка саме інформація із обмеженим доступом міститься в генпланах? | 163 |
| 5. Інші фактори, що заважають відкритості генпланів | 165 |

| | |
|---|------------|
| 6. Як же забезпечується доступ до інформації генпланів, що не мають грифів обмеження доступу в інших містах України? | 168 |
| 7. Рекомендації | 169 |
| XI. СВОБОДА МИРНИХ ЗІБРАНЬ | 170 |
| 1. Вступ..... | 170 |
| 2. Статистика і термінологія..... | 171 |
| 3. Обмеження права на мирні зібрання органами місцевої влади | 172 |
| 3.1. Місцеві нормативні акти про порядок організації і проведення мирних зібрань | 172 |
| 3.2. Практика адміністративного обмеження права на мирне зібрання..... | 173 |
| 3.3. Відмова реєструвати повідомлення про проведення мирних зібрань | 174 |
| 3.4. Особливості обмеження права на мирні зібрання в Харкові..... | 174 |
| 4. Судові заборони мирних зібрань | 175 |
| 4.1. Дані з Єдиного реєстру судових рішень | 175 |
| 4.2. Територіальний аспект | 176 |
| 4.3. Підстави судових заборон мирних зібрань | 176 |
| 4.4. Спеціальні випадки | 176 |
| 5. Порушення свободи мирних зібрань органами внутрішніх справ..... | 178 |
| 5.1. «Санкціоновані» та «несанкціоновані» масові заходи | 178 |
| 5.2. «Одиночні протести»..... | 179 |
| 5.3. Залучення співробітників органів внутрішніх справ без форменного одягу..... | 179 |
| 5.4. Втручання правоохоронців з метою перешкодити громадянами взяти участь в мирних зібраннях | 180 |
| 5.5. Безпідставне припинення працівниками ОВС проведення мирних зібрань та затримання його учасників..... | 180 |
| 6. Державний моніторинг мирних зібрань..... | 181 |
| 7. Громадянське суспільство і проблематика мирних зібрань..... | 181 |
| 8. Рекомендації | 182 |
| XII. СВОБОДА ОБ'ЄДНАНЬ (АСОЦІАЦІЙ) | 183 |
| 1. Загальний огляд..... | 183 |
| 2. Створення об'єднань..... | 184 |
| 3. Ліквідація політичних партій | 187 |
| 4. Тимчасова заборона видів діяльності та ліквідація громадських організацій..... | 189 |
| 5. Рекомендації..... | 193 |
| XIII. СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ ТА ВИБОРУ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ | 194 |
| 1. Загальний огляд..... | 194 |
| 2. Свобода пересування: комендантська година для неповнолітніх | 197 |
| 3. Рекомендації..... | 198 |

| | |
|--|-----|
| XIV. ВРАЗЛИВІ ГРУПИ ЯК ОБ'ЄКТ ДИСКРИМІНАЦІЇ, РАСИЗМУ, КСЕНОФОБІЇ ТА ЗЛОЧИНІВ НА ҐРУНТІ НЕНАВИСТІ..... | 200 |
| Вступ..... | 200 |
| 1. Іммігранти..... | 201 |
| 1.1. Криза толерантності в українському соціумі, поширення агресивної ксенофобії стосовно іммігрантів на побутовому рівні..... | 201 |
| 1.2. Чинення насильницьких дій стосовно іммігрантів | 203 |
| 1.3. Аналіз імміграційної ситуації в державі..... | 204 |
| 1.4. Вплив мас-медіа на рівень ксенофобських настроїв стосовно іммігрантів | 208 |
| 1.5. Політична складова існування дискримінації іммігрантів в Україні..... | 211 |
| 1.6. Стан протидії дискримінації іммігрантів з боку правоохоронних органів. Ксенофобія в органах внутрішніх справ | 212 |
| 1.7. Прояви мігрантофобії у нормативно-правових документах та державній імміграційній політиці..... | 216 |
| 2. Роми..... | 221 |
| 2.1. Дотримання прав ромів у кримінальному судочинстві..... | 224 |
| 2.2. Створення баз даних, складених за расовою приналежністю | 225 |
| 2.3. Львівська міліція дискримінує ромів | 225 |
| 2.4. «Нет плохих национальностей, есть плохие люди»..... | 226 |
| 2.5. Дискримінація у доступі до соціальних та економічних послуг..... | 227 |
| 2.6. Хто відповідь за те, що сільський голова при ліквідації наслідків жахливого смерчу крутила, як циган сонцем, а чверть жителів села не отримали допомоги | 227 |
| 2.7. Як живуть цигани в Києві? | 228 |
| 3. Кримськотатарський народ..... | 231 |
| 3.1. Вступ..... | 231 |
| 3.2. Соціально-економічна сфера..... | 232 |
| 3.3. Суспільно-політична сфера..... | 239 |
| 3.4. Гуманітарна сфера | 247 |
| 4. ЛГБТ-спільнота | 268 |
| 4.1. Соціально-демографічні ознаки..... | 268 |
| 4.2. Ставлення суспільства..... | 268 |
| 4.3. Спроби інституціональної дискримінації | 270 |
| 4.4. Злочини проти ЛГБТ..... | 271 |
| 4.5. Незаконні дії з боку працівників правоохоронних органів | 273 |
| 4.6. Правове регулювання стосунків ЛГБТ та суспільства, реакція держави на потреби ЛГБТ | 274 |
| 4.7. Оприлюднення проблем ЛГБТ | 275 |
| 5. Наркотично залежні особи та хворі на ВІЛ/СНіД..... | 278 |
| 5.1. Соціальна група наркотично залежних осіб та її особливості | 278 |
| 5.2. Соціальна група наркотично залежних осіб — об'єкт дискримінації | 279 |
| 5.3. Дискримінація у сфері трудових відносин..... | 279 |
| 5.4. Дискримінація в соціально-побутовій сфері..... | 280 |

| | |
|---|-----|
| 5.5. Дискримінація у сфері медичних послуг | 280 |
| 5.6. Дискримінація з боку правоохоронних органів..... | 281 |
| 5.7. Дискримінація наркотично залежних осіб через призму структури злочинності в Україні..... | 282 |
| 5.8. Порушення прав наркотично залежних осіб при формуванні статистичних показників оперативно-службової діяль- ності | 284 |
| 5.9. Фальсифікації при притягненні до відповідальності наркотично залежних осіб..... | 286 |
| 5.10. Каткування наркотично залежних осіб..... | 289 |
| 5.11. Економічні наслідки дискримінації соціальної групи наркотично залежних осіб | 289 |
| 5.12. Негативний вплив дискримінації та надмірної криміналізації наркотично залежних осіб на здоров'я населення держави | 290 |
| 5.13. Негативний вплив дискримінації наркотично залежних осіб на криміногенну обстановку в державі | 290 |
| 5.14. Висновки..... | 291 |
| 6. Висновки та рекомендації | 292 |
| | |
| XV. ПРАВО ГРОМАДЯН НА ВІЛЬНІ ВИБОРИ ТА УЧАСТЬ У РЕФЕРЕНДУМАХ..... | 293 |
| 1. Вибори народних депутатів України..... | 293 |
| 1.1. Загальні оцінки | 293 |
| 1.2. Виборче законодавство залишається нестабільним та недосконалим..... | 295 |
| 1.3. Під час утворення виборчих округів не дотримувалися міжнародні стандарти | 296 |
| 1.4. Деякі рішення ЦВК призвели до порушень принципу рівних виборчих прав | 300 |
| 1.5. Засудження опозиційних лідерів — не добросовісне усунення політичних опонентів від участі у виборах..... | 301 |
| 1.6. Реєстрація «двійників», тобто однофамільців відомих політиків як виборча маніпуляція | 301 |
| 1.7. Наведемо кілька прикладів із звітів регіональних відділень КВУ..... | 304 |
| 1.8. Аналогічна ситуація склалася і під час формування дільничних виборчих комісій..... | 305 |
| 1.9. Списки виборців були кращими, ніж на минулих виборах..... | 306 |
| 1.10. Основні види порушень, що були зафіксовані на виборах..... | 306 |
| 1.11. Перешкоджання здійсненню передвиборної агітації та участі у виборах..... | 308 |
| 1.12. Тиск на кандидатів | 311 |
| 1.13. Підкуп виборців набув надзвичайно широкого поширення | 313 |
| 1.14. За кількістю порушень прав журналістів з 2012 роком може зрівнятися лише 2004 рік..... | 315 |
| 1.15. Порушення виборчих прав громадян під час голосування | 316 |
| 1.16. Підрахунок голосів та встановлення підсумків голосування супроводжувалося значними порушеннями | 317 |

| | |
|---|-----|
| 2. Висновки..... | 319 |
| 3. Рекомендації..... | 320 |
| | |
| XVI. ПРАВО ВЛАСНОСТІ..... | 324 |
| 1. Загальний огляд..... | 324 |
| 2. Гарантії права власності..... | 325 |
| 2.1. Державна реєстрація прав власності на нерухоме майно | 325 |
| 2.2. Правове регулювання прав власності об'єднань співвласників багатоквартирних будинків..... | 328 |
| 2.3. Гарантії захисту права власності на корпоративні права | 329 |
| 2.4. Невиконання рішень суддів, що захищають власність..... | 331 |
| 2.5. Проблеми у реалізації гарантій права власності у сфері будівництва | 333 |
| 2.6. Обмеження можливості оскарження недійсних правочинів | 335 |
| 3. Діяльність органів влади щодо обмеження права власності | 335 |
| 3.1. Викуп земельних ділянок приватної власності для суспільних потреб.... | 335 |
| 3.2. Мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення | 337 |
| 3.3. Введення тимчасових адміністрацій у банках..... | 338 |
| 3.4. Порушення прав власності органами внутрішніх справ (ОВС) | 339 |
| 4. Рекомендації | 340 |
| | |
| XVII. ЕКОНОМІЧНІ ТА СОЦІАЛЬНІ ПРАВА..... | 342 |
| 1. Загальний огляд..... | 342 |
| 2. Право на достатній життєвий рівень..... | 343 |
| 2.1. Гарантії права на достатній життєвий рівень | 343 |
| 2.2. Якість і безпека харчових продуктів..... | 347 |
| 2.3. Забезпечення належної якості води | 349 |
| 2.4. Здійснення права на достатнє житлове забезпечення | 351 |
| 3. Право на соціальний захист | 355 |
| 3.1. Система соціального захисту та соціального забезпечення..... | 355 |
| 3.2. Житлово-комунальні пільги і субсидії, як елемент соціального захисту..... | 357 |
| 3.3. Гарантії соціального забезпечення осіб похилого віку | 358 |
| 4. Рекомендації | 359 |
| | |
| XVIII. ПРАВО НА ПРАЦЮ..... | 361 |
| 1. Загальний огляд | 361 |
| 2. Гарантування зайнятості..... | 362 |
| 3. Державна допомога безробітним..... | 365 |
| 4. Забезпечення гідних умов праці..... | 367 |
| 5. Забезпечення гарантій безпеки праці..... | 370 |

| | |
|--|------------|
| 6. Державний контроль за дотриманням трудових прав..... | 371 |
| 7. Захист трудових прав працівників-мігрантів..... | 372 |
| 8. Забезпечення прав професійних спілок | 374 |
| 9. Рекомендації..... | 376 |
| XIX. ПРАВО НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я (ДЕЯКІ АСПЕКТИ)..... | 377 |
| 1. Щодо медичної реформи | 377 |
| Вступ..... | 377 |
| 1.1. У Донецьку більшість осіб, опитаних Радіо Свобода, нічого не чули ані про реформу сфери охорони здоров'я, ані про сімейних лікарів..... | 378 |
| 1.2. Розпад педіатричної служби..... | 380 |
| 1.3. Проміжні підсумки медичної реформи у 2012 році | 389 |
| 1.4. Рекомендації..... | 390 |
| 2. Закон України «Про психіатричну допомогу» в контексті прав людини..... | 391 |
| 3. Порушення права на охорону здоров'я в кримінально-виконавчій системі | 394 |
| Рекомендації | 397 |
| 4. Судовий захист права на охорону здоров'я | 398 |
| 4.1. Практика Європейського суду з прав людини за 2012 рік щодо захисту прав пацієнтів у справах проти України | 398 |
| 4.2. Аналіз практики національних судів за 2012 рік щодо захисту прав пацієнтів | 401 |
| 4.3. Рекомендації..... | 405 |
| XX. ПРАВА ЛЮДЕЙ З ІНВАЛІДНІСТЮ..... | 406 |
| 1. Деякі загальні проблеми..... | 406 |
| 2. Право на освіту..... | 411 |
| 3. Права жінок з інвалідністю в Україні..... | 414 |
| 4. Право на доступ до інформації людей з інвалідністю | 416 |
| 5. Право людей з інвалідністю на участь у політичному та суспільному житті..... | 417 |
| 6. Рекомендації..... | 420 |
| XXI. ЕКОЛОГІЧНІ ПРАВА | 423 |
| 1. Право на безпечне довкілля | 423 |
| 2. Право вільного доступу до екологічної інформації..... | 429 |
| 3. Реалізація права участі в прийнятті рішень з питань, що стосуються довкілля | 432 |
| 3.1. Доповідь неурядових організацій «Громадська оцінка національної екологічної політики» за 2011 рік | 432 |
| 3.2. Громадянські протести проти планів видобутку нетрадиційних газів..... | 433 |

| | |
|---|-----|
| 3.3. Громадянські акції протесту у Маріуполі..... | 433 |
| 3.4. Громадянські протести проти реалізації програм будівництва ГЕС у Карпатському регіоні..... | 434 |
| 4. Реалізація права на доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля.... | 434 |
| 5. Випадки переслідувань за природоохоронну діяльність..... | 437 |
| 5.1. Вбивство еколога Володимира Гончаренка | 437 |
| 5.2. Судове переслідування за природоохоронну та журналістську діяльність..... | 438 |
| 5.3. Тиск на позицію Громадської ради при Мінприроди..... | 438 |
| 6. Право загального та спеціального використання природних ресурсів | 439 |
| 7. Право компенсації за шкоду, заподіяну здоров'ю внаслідок екологічного лиха.... | 440 |
| 8. Оцінка стану дотримання міжнародних природоохоронних конвенцій..... | 440 |
| 8.1. Конвенція ЄЕК ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська)..... | 440 |
| 8.2. Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті (Конвенція ЕСПО) | 442 |
| 9. Законодавчі акти, прийняті впродовж 2012 року, що загрожують порушеннями екологічних прав..... | 443 |
| 9.1. Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні)» | 443 |
| 9.2. Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури відведення земельних ділянок та зміни їх цільового призначення»..... | 444 |
| 9.3. Порушення правових процедур при прийнятті рішень про будівництво енергоблоків № 3 і 4 ХАЕС..... | 445 |
| 10. Рекомендації..... | 447 |
| | |
| XXII. ПРАВА ЖІНОК ТА ҐЕНДЕРНА ДИСКРИМІНАЦІЯ | 450 |
| 1. Інституційний механізм | 451 |
| 2. Міжнародні зобов'язання та діяльність на міжнародному рівні..... | 453 |
| 3. Нормативно-правові акти, прийняті в цій сфері, та проекти. Відповідність міжнародно-правовим стандартам у галузі прав людини..... | 454 |
| 4. Приклади порушення прав жінок..... | 455 |
| 4.1. Сфера зайнятості та оплата праці | 456 |
| 4.2. Політична сфера..... | 456 |
| 4.3. Сексизм и дискримінація в інформаційному просторі | 456 |
| 4.4. Право на охорону здоров'я | 457 |
| 4.5. Правові засоби захисту від ґендерної дискримінації..... | 458 |
| 4.6. Діяльність громадських організацій..... | 458 |
| 4.7. Моніторинг фактів ґендерної дискримінації | 459 |
| 4.8. Конкурси ґендерної відзнаки та антивідзнаки..... | 459 |
| 4.9. Музей історії жіночого та ґендерного руху та сайт музею | 459 |

| | |
|--|-----|
| 4.10. Створення та діяльність мережі центрів гендерної освіти..... | 460 |
| 4.11. Гендерна стратегічна платформа | 460 |
| 5. Рекомендації | 461 |
| | |
| XXIII. ПРАВА ДІТЕЙ..... | 463 |
| 1. Міжнародний контекст..... | 464 |
| 2. Інституційний механізм та законодавчі ініціативи | 465 |
| 3. Основні порушення прав дітей в Україні. Право дітей висловлювати власну думку та її врахування в Україні | 468 |
| 3.1. Право дітей на захист від жорстокого, брутального поводження, знущання..... | 468 |
| 3.2. Право на отримання медичної допомоги | 469 |
| 3.3. Сексуальна експлуатація дитини та дитяча праця..... | 471 |
| 3.4. Право дитини на опіку та піклування | 472 |
| 3.5. Право на освіту..... | 473 |
| 3.6. Права дітей в контактi та конфлікті із законом..... | 474 |
| 4. Рекомендації..... | 475 |
| | |
| XXIV. НАСИЛЬСТВО ЩОДО ЖІНОК ТА ДОМАШНЄ НАСИЛЬСТВО..... | 476 |
| 1. Загальний стан ситуації навколо насильства щодо жінок..... | 477 |
| 1.1. Фізичне та сексуальне насильство щодо жінок..... | 477 |
| 1.2. Нові міжнародні документи та діяльність на міжнародному рівні | 479 |
| 1.3. Законодавство України | 480 |
| 1.4. Слабкий інституційний механізм попередження насильства в сім'ї як передумова порушення прав людини..... | 482 |
| 1.5. Стан надання допомоги потерпілим від насильства | 483 |
| 1.6. Порушення прав осіб, які страждають від насильства в сім'ї | 484 |
| 1.7. Діяльність громадських організацій щодо подолання гендерно-обумовленого насильства..... | 486 |
| 2. Рекомендації..... | 487 |
| | |
| XXV. ТОРГІВЛЯ ЛЮДЬМИ ЯК ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ | 489 |
| 1. Загальний стан ситуації. Статистика. Нові тенденції..... | 489 |
| 2. Нові нормативно-правові акти | 490 |
| 3. Основні проблеми порушення прав осіб, які страждають від торгівлі людьми | 492 |
| 4. Міжнародний контекст | 493 |
| 5. Слабкий інституційний механізм попередження торгівлі людьми | 495 |
| 6. Ініціативи громадських та міжнародних організацій | 495 |
| 7. Рекомендації | 497 |

| | |
|---|-----|
| XXVI. ДОТРИМАННЯ ПРАВ ІНОЗЕМЦІВ..... | 499 |
| 1. Загальний огляд | 499 |
| 2. ЄВРО-2012 | 500 |
| 3. Державна міграційна служба України | 502 |
| 4. Отримання статусу біженця..... | 503 |
| 5. Нормативно-правові акти | 505 |
| 6. Висновки та рекомендації..... | 506 |
| | |
| XXVII. ПРАВА ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ..... | 508 |
| 1. Деякі загальні проблеми..... | 508 |
| 2. Оснащення озброєнням та військовою технікою Збройних Сил України як фактор забезпечення національної безпеки та створення умов для додержання прав людини та громадянина | 510 |
| 3. Щодо відстрочки від армії..... | 515 |
| 4. Щодо порушення виборчих прав військовослужбовців | 516 |
| 5. Проблема корупції у збройних силах України..... | 518 |
| 6. Висновки та рекомендації..... | 524 |
| | |
| XXVIII. ПРАВА В'ЯЗНІВ..... | 526 |
| 1. Деякі загальні дані | 526 |
| 2. Зміна законодавства | 527 |
| 3. Системні порушення прав людини | 531 |
| 3.1. Право на захист..... | 531 |
| 3.2. Катування та жорстоке поводження..... | 532 |
| 3.3. Право на приватність | 535 |
| 3.4. Право на медичну допомогу | 535 |
| 3.5. Право на працю | 536 |
| 4. Громадський контроль в місцях позбавлення волі | 537 |
| 4.1. Національний превентивний механізм по запобіганню катувань в місцях позбавлення волі | 537 |
| 4.2. Спостережні комісії..... | 538 |
| 5. Доповідь Комітету з запобігання катувань і нелюдського чи принижуючого поводження чи покарання..... | 544 |
| 6. Рекомендації..... | 545 |

Наукове видання

ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2012
ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

ISBN 617-587-090-7



Відповідальний за випуск *Євген Захаров*
Редактор *Євген Захаров*
Комп'ютерна верстка *Олег Мірошніченко*

Підписано до друку 15.02.2013
Формат 60×84 1/8. Папір офсетний. Гарнітура Cambria
Друк офсетний. Умов. друк. арк. 53,96. Умов. фарб.-від. 58,67
Умов.-вид. арк. 55,23. Наклад 1000 прим.

Українська Гельсінська спілка з прав людини
Київ, вул. Олегівська 36, офіс 309
<http://www.helsinki.org.ua>

Видавництво «Права людини»
61112, Харків, вул. Р. Ейдемана, 10, кв. 37
Свідоцтво Державного комітету телебачення і радіомовлення України
серія ДК № 3065 від 19.12.2007 р.

Надруковано на обладнанні Харківської правозахисної групи
61002, Харків, вул. Іванова, 27, кв. 4
<http://khpg.org>
<http://library.khpg.org>