УКРАЇНСЬКА ГЕЛЬСІНСЬКА СПІЛКА З ПРАВ ЛЮДИНИ

ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ

ПЕРШЕ ПІВРІЧЧЯ 2015

Київ
2015

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

Це видання друкується за фінансової підтримки Уряду Швеції.
Погляди та інтерпретації, представлені у цій публікації,
не обов'язково відображають погляди Уряду Швеції

Загальне редагування:
Алла Блага, Олег Мартиненко

Права людини в Україні: перше півріччя 2015. Наукове видання. За ред.: А. Б. Благої, О. А . Мартиненка / Українська Гельсінська спілка з прав людини. — Київ, 2015. — 184 с.

Видання містить аналіз ситуації з дотриманням прав людини в першому півріччі 2015 року, підготовлений експертами неурядових організацій та фахівцями у цій сфері. У доповіді аналізується чинне законодавство, що сприяє порушенням прав і свобод, а також законопроекти, що можуть змінити ситуацію. За підсумками дослідження надаються рекомендації для усунення порушень прав людини та основоположних свобод і поліпшення ситуації в цілому.

УДК 342.7.03(477)
ББК 67.9(4Укр)400.7

© А. П. Бущенко, А. Б. Блага, О. А. Мартиненко, упорядкування, 2015
© Українська Гельсінська спілка з прав людини, 2015

ЗМІСТ

Аркадій Бущенко. ПЕРЕДМОВА 4

Софія Куліцька. ПРОЦЕС РЕФОРМ З ПОЗИЦІЙ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ 5

Катерина Гайдей. ПРАВА ЛЮДИНИ В УМОВАХ ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ ТА ОКУПАЦІЇ. ПРАВА ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ 19

Михайло Тарахкало. ПРАВО НА ЖИТТЯ, ЗАХИСТ ВІД КАТУВАНЬ 33

Каліцька Софія. ПРАВО НА СВОБОДУ ТА ОСОБИСТУ НЕДОТОРКАННІСТЬ 47

Роман Куйбіда. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД: ІНШІ АСПЕКТИ 61

Ксенія Карагяур. СВОБОДА ЗІБРАНЬ 71

Максим Васін. СВОБОДА ДУМКИ, СОВІСТІ ТА РЕЛІГІЇ. СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ 79

Максим Петров. ДОТРИМАННЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ 94

Ірина Петрова. ВИБОРЧІ ПРАВА В УКРАЇНІ 105

Ірина Федорович. ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ — 2015 118

Олена Уварова. ПРАВА ЖІНОК І ҐЕНДЕРНА РІВНІСТЬ В УКРАЇНІ 128

Ксенія Карагяур. ПРАВА ДИТИНИ В УКРАЇНІ 146

Богдан Мойса. ПРАВА ЛЮДЕЙ З ІНВАЛІДНІСТЮ 158

Вадим Човган. ПРАВА В'ЯЗНІВ 168

ПЕРЕДМОВА

Динамічні соціально-політичні зміни, що відбуваються у країні, безпосередньо впливають на стан дотримання державою прав людини в різних сферах нашого життя. Саме тому Українська Гельсінська спілка з прав людини вирішила підготовити огляд за перше півріччя 2015 року, аби зацікавлені читачі змогли разом із нами відстежити основні тенденції суспільного життя.

До збірника увійшли матеріали з 14 найважливіших тематичних напрямків, які відбивають багатовекторність національної ситуації, ускладненої військовим конфліктом, процесом широкомасштабних реформ та новими викликами становлення державності.

Українська Гельсінкська спілка з прав людини (УГСПЛ) висловлює щиру подяку за всебічну допомогу у створенні цієї доповіді авторам розділів та дослідникам, матеріали яких були використані:

Максиму Васіну, Катерині Гайдей, Ксенії Карагяур, Роману Куйбіді, Софії Куліцькій, Богдану Мойсі, Тетяні Рудій, Максиму Петрову, Ірині Петровій, Михайлу Тарахкало, Олені Уваровій, Ірині Федорович, Вадиму Човгану.

Окрему подяку висловлюємо Шведському агентству міжнародного розвитку (Sida) та Уряду Швеції, які надали фінансову допомогу для підготовки цього видання. За зміст публікації відповідають виключно автори та Українська Гельсінська спілка з прав людини і її не можна вважати такою, що відбиває позицію уряду Швеції та Шведського агентства міжнародного розвитку.

Аркадій Бущенко,
виконавчий директор УГСПЛ

СОФІЯ КУЛІЦЬКА

ПРОЦЕС РЕФОРМ З ПОЗИЦІЙ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ[1]

Протягом першого півріччя 2015 року, як і в 2014 році, слово «реформа» було чи не найбільш вживаним усіма засобами інформації при висвітленні суспільних, політичних та економічних реалій в Україні. Потрібно зауважити, що для процесу реформ в кожній країні характерним є його національна неповторність та унікальність. Тому, запозичуючи певний узагальнений досвід інших країн, слід зважати як на певну умовність універсальних складових успішної реформи, так й нарізну роль у реформі специфічних факторів, відмінних для кожної країни.

Саме з позицій такого підходу слід оцінювати ефективність тих ключових елементів, які складали основу реформаторських перетворень у більшості[1] країн[2]:

- довіра населення;
- інклюзивність реформ шляхом залучення до процесу їх проведення широкого кола зацікавлених у ефективності та дієвості реформ учасників, з акцентом на підвищенні ролі громадянського суспільства через залучення його представників до найважливіших політичних та економічних інституцій;
- налагодження співпраці між різними інститутами задля досягнення запланованого результату, разом із стратегічним використанням комунікацій;
- процес «творчого руйнування» (creative destruction), що передбачає перехід до інноваційного шляху розвитку через впровадження інновацій і прийняття нестандартних рішень;
- ціннісна основа та, водночас, межі проведення реформ — права і свободи людини та їх гарантії, які не можуть бути скасовані, а зміст та обсяг існуючих прав і свобод не може бути звужений.

Процесу реформ в Україні також притаманні власні особливості, одна з яких пов'язана зі сферою прав і свобод людини. Так, оцінивши основні тенденції щодо порушень прав людини в Україні протягом 2014 року, правозахисники дійшли висновку, що основні зусилля держави витрачаються на військовий конфлікт і боротьбу із корупцією, а права людини натомість потерпають[3]. Тобто, істотно нівелюється дія одного з основоположних критеріїв успіху будь-якої реформи — її ціннісна основа та межі проведення, що, в свою чергу, впливає на рівень її ефективності[4]. Крім того, такий стан справ обумовлює відхилення від стратегічного спрямування реформ, а, отже, і від кінцевої їх мети.

---

1 Розділ підготовлений С. В. Куліцькою, аспіранткою юридичного факультету Київського національного університету ім. Тараса Шевченка.

2 З цього приводу детальніше див.: Acemoglu, Daron and Robinson, James. Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty. Crown Business; Reprint edition (September 17, 2013). — 544 p.; Почему у Грузии получилось / Л. А. Буракова. — М.: ООО «Юнайтед Пресс», 2011. — 271 с.; Powell, Benjamin. Economic Freedom and Growth: The Case of the Celtic Tiger // Cato Journal. Vol. 22. № 3 (Winter 2003); Maurice P. McTigue. Alternative to Regulation: A Study of Reform in New Zealand // Regulation. Vol. 21. № 1 (Winter 1998); Ли Куан Ю. Сингапурская история (1965–2000). Из «третьего мира» — в первый. Изд. «Манн, Иванов и Фербер», 2012. — 576 с.

3 Детальніше див.: http://www.khpg.org/index.php?id=1420505427, а також Права людини в Україні 2014. Доповідь правозахисних організацій. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://helsinki.org.ua/index.php?r=1.4.1.11

4 З цього приводу див. результати моніторингу ходу реформ в Україні, зокрема: «Спідометр «Україна-ЄС»: конституційна та судова реформи». [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://eu.pravo.org.ua/uk та «Індекс моніторингу реформ (iMoPe)». [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://imorevox.in.ua/?page_id=15

Нагадаємо, що затверджена у 2015 р. Стратегія сталого розвитку «Україна — 2020»[5] визначає мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України. В рамках чотирьох векторів руху (розвитку, безпеки, відповідальності та гордості) передбачено реалізацію 62 реформ та програм розвитку держави, серед яких за вектором безпеки передбачені судова реформа; оновлення влади та антикорупційна реформа; реформа правоохоронної системи, а за вектором відповідальності — конституційна реформа. При цьому реалізація реформ за вектором безпеки визначена першочерговою, через що саме на них буде зроблено акцент у даному розділі.

Антикорупційна реформа[6]

Згідно Стратегії «Україна — 2020», основною метою антикорупційної реформи є суттєве зменшення корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції. Цю мету має бути досягнуто завдяки належній реалізації нової Антикорупційної стратегії та успішному впровадженню нових антикорупційних механізмів, серед яких: декларування майнового стану публічних службовців, запобігання та врегулювання конфліктів інтересів, перевірка доброчесності службовців та моніторинг їхнього способу життя. Подолання політичної корупції вимагає докорінної реформи системи політичного фінансування. Важливим є використання новітніх технологій, зокрема для забезпечення державою доступу до інформації у формі «відкритих даних». Слід також створити ефективну інституційну систему запобігання і протидії корупції: Національне антикорупційне бюро України (для виявлення і розслідування корупційних злочинів вищих посадових осіб) та Національне агентство з питань запобігання корупції (для впровадження інструментів попередження корупції та здійснення контролю за доброчесною поведінкою службовців (правил щодо конфлікту інтересів, декларування майна тощо).

Оцінюючи хід реалізації цієї реформи за перше півріччя 2015 року, можемо констатувати, що деякі кроки у напрямі її реалізації вже відбулись, зокрема: започатковано процес створення вказаної вище інституційної системи запобігання і протидії корупції[7], затверджено Державну програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки[8], законодавчо

[5] Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна — 2020» від 12.01.2015 р. № 5/2015 // Офіційний вісник Президента України від 20.01.2015 р., № 2, стор. 14, стаття 154.

[6] Використані матеріали Transparency International Україна, в тому числі дайджест Transparency International Україна про діяльність за перший квартал 2015 року № 5 (січень-квітень 2015). [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http: //ti-ukraine.org/what-we-do/ti_actions/5234.html

[7] Мова йде про ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» (25 січня 2015 р.), ЗУ «Про запобігання корупції» (26 квітня 2015 р.), постанови КМУ «Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції» від 18 березня 2015 р. № 118, «Деякі питання відбору кандидатів на посади членів Національного агентства з питань запобігання корупції» від 25 березня 2015 р. № 170, «Про затвердження Порядку організації та проведення конкурсу з формування Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції» від 25 березня 2015 р. № 140.

Крім того, зареєстровано законопроекти: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» № 2492, «Про внесення змін до законів України «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про запобігання корупції» № 2494 (проект не прийнято 03.06.2015 р.).

[8] Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки» від 29.04.2015 р. № 265 // Урядовий кур'єр від 13.05.2015 р. № 83.

врегульовано особливості доступу до публічної інформації у формі відкритих даних[9], а також умови та порядок забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів.[10] На виконання відповідної рекомендації Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) 16 січня 2015 р. зареєстровано законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України та суддів)» № 1776; хоча й невдало, проте ініційовано реформу системи політичного фінансування[11], запущено пілотну систему електронних державних закупівель ProZorro[12].

Не зважаючи на ці кроки, результати *соціологічного дослідження «Рівень сприйняття корупції бізнесом»* (лютий-березень 2015 р.), проведеного серед 2741 керівника українського бізнесу, свідчать, що рівень корупції в державних органах влади за останні півроку не змінився і навіть зріс.[13] 57,2% опитаних вважають, що ситуація з корупцією за останні півроку лишилася незмінною, 27,7% відповіли, що ситуація погіршилася, 15,1% респондентів відзначили покращення ситуації.

Найбільш корумпованими виявилися державні органи в Одеській, Запорізькій та Хмельницькій областях. Найменше корупції зафіксовано у Волинській, Закарпатській та Полтавській областях. У всіх інших регіонах керівники підприємств відзначають погіршення ситуації з корупцією.

Представники бізнесу, які зіштовхувалися з корупцією, протягом останнього півріччя визначили найкорумпованішими такі державні органи: податкову службу (25%); Агентство земельних ресурсів (7,1%); Державну автомобільну інспекцію (5,1%); митницю (4%); Міністерство внутрішніх справ (4%); обласні адміністрації (3,7%); прокуратуру (3,3%); міліцію (3,2%); санітарно-епідеміологічну службу (2,9%); Державну реєстраційну службу (2,8%); суди (2,8%); пожежну службу (2,5%); медичні заклади (1,7%); Державну архітектурно-будівельну інспекцію (1,6%); міськвиконкоми (1,4%).

Крім того, в ході проведення громадської антикорупційної експертизи було виявлено корупційні ризики у більшості проаналізованих законопроектів, які розглядає новий парламент, а також в усіх без винятку проаналізованих чинних законах.

> *Як зазначив представник Центру політико-правових реформ М. Хавронюк: «Громадські експерти — серед яких доктори і кандидати наук — за останні вісім місяців піддали експертизі 130 законопроектів і 10 чинних законів. Корупціогенні фактори ми виявили у 114 із цих законопроектів (майже 88% від загальної кількості) і в усіх десяти проаналізованих чинних законах». За словами експерта, відверто корупційних законопроектів — одиниці; такого, як це було у Верховній Раді VII скликання — щоби навмисно створювати корупційні схеми шляхом прийняття нових законів — зараз майже немає. Як прави-*

---

[9] Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних» від 09.04.2015 р. № 319-VIII // Відомості Верховної Ради України від 19.06.2015 р., № 25, стор. 1357, стаття 192.

[10] Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» від 11.02.2015 р. № 183-VIII // Відомості Верховної Ради України від 17.04.2015 р., № 16, стор. 921, стаття 109.

[11] Законопроекти «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо фінансування діяльності політичних партій» № 2563 та «Про внесення зміни до статті 87 Бюджетного кодексу України (щодо фінансової підтримки політичних партій)» № 2564 були відкликані 19.06.2015 р. На думку експертів, ці законопроекти містять корупційні ризики і ряд загроз, пов'язані з: невизначеністю видів обмежень у фінансуванні політичних партій, за порушення яких передбачено штраф; недостатністю обмеження загальної суми добровільних внесків для юридичних осіб; невизначеністю відповідальності політичних партій за повернення коштів, отриманих з порушенням вимог Закону; неврегульованістю питання, хто має здійснювати переказ коштів на банківський рахунок політичної партії, якщо добровільний внесок здійснюється у готівковій формі, http://ti-ukraine.org/news/oficial/5227.html

[12] Детальніше див.: http://www.prozorro.org/

[13] Детальніше див. прес-реліз: http://ti-ukraine.org/news/oficial/5206.html

ло, корупціогенні фактори в законопроектах є наслідком двох причин: порушення правил законодавчої техніки, внаслідок чого створюються колізії (суперечності між різними положеннями законів чи різними законами), прогалини правового регулювання тощо; нерозуміння суб'єктами законотворчого процесу того факту, що такі корупціогенні фактори, як широкий адміністративний чи судовий розсуд або необґрунтована передача правового регулювання на підзаконний рівень, або невстановлення юридичної відповідальності за порушення можуть бути використані окремими суб'єктами (і фактично використовуються) для корупційного збагачення[14].

Зазначимо також, що згідно детального аналізу процесу повернення активів екс-президента України Віктора Януковича і його найближчого оточення, отриманих корупційним шляхом, підготовленого юристами Центру «Трансперенсі Інтернешнл-Р», робота з повернення цих активів фактично не ведеться. У доповіді «Рік потому після падіння режиму Януковича: юридичний аналіз повернення активів» констатується, що розслідуванням корупційних злочинів сім'ї Віктора Януковича і його найближчого оточення, а також заморожуванням активів і арештом майна займалися лише влади країн Європейського Союзу. Роль українських і російських представників влади у даному процесі була мінімальною. Експерти висловили побоювання, що через рік усі активи Януковича та його наближених можуть бути повернуті колишнім власникам[15].

Насамкінець можемо констатувати, що з позицій дотримання прав людини антикорупційна реформа в Україні характеризується як позитивними, так і негативними рисами.

Серед позитивних можна вказати:

- законодавче врегулювання питання доступу до публічної інформації у формі відкритих даних, що уможливлює реалізацію права особи на доступ до інформації, що становить суспільний інтерес шляхом запровадження механізму оприлюднення публічної інформації у вигляді відкритих даних.
- подальше виконання Україною своїх зобов'язань в межах впровадження міжнародної Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» за такими напрямами: сприяння діяльності інститутів громадянського суспільства, їх участі у формуванні та реалізації державної політики; забезпечення доступу до публічної інформації; запобігання і протидія корупції; підвищення якості надання адміністративних та соціальних послуг; впровадження технологій електронного урядування та розвиток електронної демократії[16].

Зокрема, постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 234[17] *було вдосконалено нормативно-правові акти з питань залучення громадян до участі в управлінні державними справами; внесені зміни до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики; передбачено, що вся інформація стосовно проведення органом виконавчої влади консуль-*

[14] Детальніше див.: http://pravo.org.ua/protydiia-koruptsii/1983-eksperty-vyiavyly-koruptsiini-ryzyky-u-bilshosti-zakonoproektiv-ale-naibilsh-koruptsiino-nebezpechnymy-ie-samechynni-zakony.html

[15] Детальніше див.:http://ti-ukraine.org/news/oficial/5147.html

[16] Див. розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2014–2015 роках» від 26.11.2014 р. № 1176-р та «Про затвердження плану заходів з інформаційного супроводження реалізації Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» в Україні у 2015 році» від 11.03.2015 р. № 201-р.

[17] Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 і від 3 листопада 2010 р. № 996» від 8 квітня 2015 р. № 234. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248124741

тацій з громадськістю має розміщуватися у рубриці «Консультації з громадськістю» на офіційному веб-сайті органу тощо. Крім того, удосконалено порядок сприяння органами виконавчої влади проведенню громадської експертизи їх діяльності.

- громадянське суспільство стає рушієм антикорупційної реформи в Україні.

> *Саме таким результатом завершилось дослідження Transparency International «Оцінювання національної системи доброчесності України 2014»*[18] *щодо спроможності 13 державних інституцій та секторів ефективно? Як виявило дослідження, за останні п'ять років в Україні посилилася не лише роль неурядових організацій, але й можливості уряду, омбудсмана та парламенту. «Вперше Антикорупційна програма як і Антикорупційна стратегія України розробляються в громадському середовищі та базуються на міжнародних рекомендаціях, — наголосив Руслан Рябошапка, експерт Реанімаційного Пакету реформ та консультант Програми розвитку ООН в Україні, співавтор документу, — Якщо пригадати минулу держпрограму, крім того що вона містила кричущі помилки, невідповідність індикаторів, розмитість заходів і навіть корупційні ризики, вона створювалася абсолютно закрито. Не було проведено ні публічних обговорень з громадськістю ні належної міжнародної експертизи. Більш за те, програма взагалі не виконувалася».*

Що ж до негативних рис, то можемо стверджувати про існування ризику боротьби з корупцією за рахунок порушення прав людини у низці законодавчих ініціатив, а саме: «серії» законодавчих ініціатив (проекти № 1838, 1871, 2086, 2266, 2284, 2330, 2330-1, 2654) щодо скасування застави та заборони застосовувати цей запобіжний захід щодо підозрюваних у злочинах за низкою статей КК України; законопроект № 1660-д[19], деякі положення якого, на думку представників правозахисних організацій[20], несли в собі ризики системних порушень прав людини. Проте, незважаючи на перестороги правозахисників, законопроект у зміненій редакції було прийнято 12 лютого 2015 р.

Якщо вести мову про перспективні напрями антикорупційної реформи в Україні, то актуальною залишається ще низка міжнародних зобов'язань: реалізувати судову реформу та реформу державної служби; прийняти новий закон про Рахункову Палату, запровадити прозорість фінансів політичних партій, забезпечити роботу Національного антикорупційного бюро та Національного агентства з питань запобігання корупції.

Судова реформа

Судова реформа була визначена як першочергова для реалізації задля сталого розвитку України і як один з пріоритетів Порядку денного Асоціації між Україною та ЄС[21]. Як зазначено у Стратегії «Україна — 2020» та Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних право-

[18] Детальніше див.: http://ti-ukraine.org/news/oficial/5118.html

[19] Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро та Національного агентства з питань запобігання корупції № 1660-д від 30.01.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53755

[20] Детальніше див.: http://pravo.org.ua/politicreformandconstitutionslaw/humanrights/1865-zakonoproekt-1660-d-shchodo-antykoruptsiinoho-biuro-porushuie-prava-liudyny.html

[21] 16 березня 2015 р. Рада асоціації між Україною та ЄС схвалила оновлений Порядок денний асоціації. Детальніше див.: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3fshowHidden=1&art_id=243281941&cat_id=223345338&ctim%20%20e=1266423569791

вих інститутів на 2015–2020 роки[22], метою судової реформи є реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів задля практичної реалізації принципів верховенства права і забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд справ незалежним та неупередженим судом. Реформа має забезпечити функціонування судової влади, що відповідає суспільним очікуванням щодо незалежного та справедливого суду, а також європейській системі цінностей та стандартів захисту прав людини.

Реформа проводитиметься у два етапи: перший — невідкладне оновлення законодавства, спрямоване на відновлення довіри до судової влади в Україні; другий — системні зміни в законодавстві: прийняття нової Конституції України та на основі відповідних конституційних змін — нових законів, що стосуються судоустрою та судочинства, інших суміжних правових інститутів.

У зв'язку із зазначеним Верховною Радою України було прийнято ЗУ «Про забезпечення права на справедливий суд»[23], яким викладається в новій редакції Закон України «Про судоустрій і статус суддів» і вносяться зміни до інших законодавчих актів. Основні новели Закону стосуються запровадження інституту кваліфікаційного оцінювання професійного рівня судді та перевірки доброчесності суддів; введення суддівського досьє, в якому міститимуться усі дані про суддю і відомості про його кар'єру; удосконалення процедури спеціальної підготовки кандидата на посаду судді; вдосконалення інституту дисциплінарної відповідальності суддів; визначення нового порядку формування складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Вищої ради юстиції на прозорих умовах і конкурсних засадах; встановлення порядку безпосереднього звернення із заявами про перегляд судових рішень до Верховного Суду України.

В цілому, згаданий Закон було позитивно оцінено експертами Ради Європи, однак Венеційська Комісія підкреслила, що ефективне реформування судової системи України неможливе без внесення змін до Конституції України в частині скасування повноважень Верховної Ради України у процесі призначення суддів безстроково та їх звільнення; зміни складу Вищої ради юстиції таким чином, щоб більшість її членів становили судді, обрані суддями; скасування повноважень Верховної Ради України щодо зняття недоторканності суддів; скасування конституційного повноваження Президента утворювати та ліквідовувати суди, натомість врегулювавши це питання на рівні закону.[24]

Крім того, аналіз втілення рекомендацій органів Ради Європи свідчить, що у ЗУ «Про забезпечення права на справедливий суд»[25] із 77 рекомендацій було враховано повністю — 27, враховано частково — 21, не враховано — 15. Співвідносячи ці дані із законопроектом № 1497[26]

[22] Указ Президента України «Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки» від 20.05.2015 р. № 276/2015 // Урядовий кур'єр від 26.05.2015 р. № 92.

[23] Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12.02.2015 р. № 192-VIII // Відомості Верховної Ради України від 01.05.2015 р., № 18, / 15.05.2015, № 19–20, ст. 132, стор. 1054 /, стор. 1010, стаття 132.

[24] Joint opinion by the Venice Commission and the Directorate of Human Rights of the Directorate General of Human Rights and the Rule of Law on the Law on the Judiciary and the Status of Judges and amendments to the Law on the High Council of Justice of Ukraine, adopted by the Venice Commission at its 102nd Plenary Session (Venice, 20–21 March 2015) CDL-AD(2015)007-e. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282015%29007-e

[25] Довідка про втілення рекомендацій органів Ради Європи у Законі України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12.02.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://eu.pravo.org.ua/uk/news/view?news_id=114

[26] Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо удосконалення засад організації та функціонування судової влади відповідно до європейських стандартів № 1497 від 17.12.2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52976

та застосувавши метод порівняння[27]*, можна дійти висновку, що у згаданому проекті було втілено 44 рекомендації органів Ради Європи, які не реалізовані в чинному законодавстві, а понад 20 рекомендацій втілено значно краще, ніж у ЗУ «Про забезпечення права на справедливий суд».*

Таким чином, можемо констатувати, що започаткована в Україні реформа системи правосуддя у вигляді оновлення відповідної законодавчої бази, з огляду на її сутність, навряд чи є процесом «творчого руйнування».

Адже, незважаючи на низку новел, більшою мірою йде мова про зміну форми (нова редакція закону), але не про оновлення змісту (що демонструє законопроект № 1497), інноваційність якого і є запорукою успіху реформи. Це, в свою чергу, призведе до відповідних наслідків розглядуваної реформи[28], насамперед, у сфері дотримання права на справедливий суд.

Іншими словами, судова реформа в Україні перебуває «на старті»[29], але на певний прогрес потрібно сподіватися, не забуваючи при цьому про головний недолік чинного Закону — можливість політичного впливу на кар'єру суддів[30].

[27] З цього приводу детальніше див.: http://eu.pravo.org.ua/uk/news/view?news_id=101

[28] Див. також «10 плюсів і 10 мінусів нового Закону «Про забезпечення права на справедливий суд»: http://pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/lawreforms/1879-10-pliusiv-i-10-minusiv-novoho-zakonu-qpro-zabezpechennia-prava-na-spravedlyvyi-sudq.html

[29] З цього приводу також див.: http://pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/lawreforms/1911-sudova-reforma-na-starti.html

[30] Роман Куйбіда про переваги і недоліки нового закону «Про забезпечення права на справедливий суд»: http://pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/lawreforms/1893-roman-kuibida-pro-perevahy-i-nedoliky-novoho-zakonu-pro-zabezpechennia-prava-na-spravedlyvyi-sud.html

Переходячи до розгляду перспективних напрямів проведення судової реформи в Україні, можна резюмувати, що за перше півріччя 2015 року було зареєстровано ряд важливих законопроектів:

1) проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України та суддів);[31]
2) проект Закону про внесення змін до ст. 124 Конституції України (щодо визнання положень Римського статуту)[32], яким пропонується доповнити ст. 124 Конституції України частиною шостою такого змісту: «Україна може визнати юрисдикцію Міжнародного кримінального суду на умовах Римського статуту Міжнародного кримінального суду».

> *Як зазначено у Пояснювальній записці до цього законопроекту, сьогодні Римський статут Міжнародного кримінального суду потребує ратифікації Україною, зважаючи на велику кількість жертв, що сталась внаслідок видання та виконання злочинних наказів, спричинених діями та бездіяльністю найвищих посадових осіб держави, а також розслідування інших злочинів, які викликають стурбованість міжнародного співтовариства, на які розповсюджується юрисдикція Міжнародного кримінального суду.*
>
> *Крім того, України взяла на себе міжнародні зобов'язання щодо ратифікації Римського статуту Міжнародного кримінального суду.*

[31] Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України та суддів) № 1776 від 16.01.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53602

[32] Проект Закону про внесення змін до статті 124 Конституції України (щодо визнання положень Римського статуту) № 1788 від 16.01.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53621

3) проекти Закону про медіацію № 2480[33] та № 2480-1[34], якими пропонується запровадити на законодавчому рівні новий альтернативний (позасудовий) спосіб вирішення спору (конфлікту), за допомогою якого дві або більше сторони спору (конфлікту) намагаються в рамках структурованого процесу, самостійно, на добровільній основі досягти згоди для вирішення їх спору (конфлікту) за допомогою медіатора.

4) проекти Закону про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо виконання рішення Конституційного Суду України № 3-рп/2015 від 8 квітня 2015 р.[35] № 2652[36] та № 2652-1.[37]

Проектами пропонується врегулювати питання щодо оскарження судового рішення місцевого загального суду як адміністративного суду у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень про притягнення особи до адміністративної відповідальності, оскільки, як було встановлено у згаданому рішенні Конституційного Суду України, норма ч. 2 ст. 171-2 КАС України встановлювала непропорційне обмеження конституційного права на апеляційне оскарження судового рішення. Тобто, в категорію справ, які розглядають місцеві загальні суди відповідно до ст. 171-2 КАС України, потрапляють справи зі стягненнями від попередження до штрафів в розмірі 85 000 і більше гривень, і якщо для справ з незначними стягненнями обмеження права на апеляцію можна вважати виправданим, то обмеження цього ж права для справ про суттєві штрафи, співмірні з покараннями у кримінальному праві, виправданим не є. Відтак ч. 2 ст. 171-2 КАС України неконституційна в цілому.

5) проект Закону про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України (щодо визнання осіб обмежено дієздатними та недієздатними у судовому порядку)[38], яким пропонується ч. 1 ст. 240 ЦПК викласти у такій редакції:

«1. Справи про обмеження цивільної дієздатності фізичної особи чи визнання фізичної особи недієздатною суд розглядає за участю самої особи, щодо якої розглядається справа, заявника та представника органу опіки та піклування. Виклик особи, щодо якої розглядається справа про обмеження її цивільної дієздатності є обов'язковим. Питання про розгляд справи без виклику та присутності особи в судовому засіданні можливо виключно на підставі висновку призначеної судової експертизи про наявність тяжкої форми захворювання».

---

33 Проект Закону про медіацію № 2480 від 27.03.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54558

34 Проект Закону про медіацію № 2480-1 від 09.04.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54758

35 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 171-2 Кодексу адміністративного судочинства України № 3-рп/2015 від 8 квітня 2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=270605

36 Проект Закону про внесення змін до статті 171-2 Кодексу адміністративного судочинства України щодо виконання рішення Конституційного Суду України № 3-рп/2015 від 8 квітня 2015 р. № 2652 від 16.04.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54810

37 Проект Закону про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо виконання рішення Конституційного Суду України № 3-рп/2015 від 8 квітня 2015 р. № 2652-1 від 05.05.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55025

38 Проект Закону про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України (щодо визнання осіб обмежено дієздатними та недієздатними у судовому порядку) № 2789 від 07.05.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55037

6) проект Закону про внесення змін до ГПК України та ЦПК України (щодо забезпечення процесуальних прав фізичних та юридичних осіб, що перебувають на території проведення антитерористичної операції).[39]

> *Запропоновано зміни до ЦПК та ГПК України, котрі, з одного боку, дозволяють використання альтернативних способів повідомлення (через уповноваженого представника, філію, інші підрозділи), а, з іншого, передбачають неможливість вирішення судового спору за відсутності осіб, що перебувають у зоні АТО та не мають можливості бути належним чином повідомлені про слухання справи.*

На нашу думку, практично усі перераховані вище перспективні напрями проведення судової реформи в Україні можуть бути оцінені позитивно з позицій дотримання прав і свобод людини. Крім того, не втратили своєї актуальності й потребують вирішення такі проблемні питання, як: встановлення балансу між захистом інформації і правом на справедливий суд в інтересах прозорості правосуддя, у тому числі закріплення чітких законодавчих критеріїв закритого розгляду справи; вдосконалення процесуального забезпечення справедливості і права на захист під час кримінального провадження: посилення контролю з боку суду стосовно застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою; подальший розвиток інституту суду присяжних та його застосування; досягнення балансу між забезпеченням потерпілому доступу до правосуддя та змагальністю судового процесу; вдосконалення нормативного регулювання строків тримання під вартою на судовій стадії кримінального провадження та ін.

[39] Проект Закону про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України та Цивільного процесуального кодексу України (щодо забезпечення процесуальних прав фізичних та юридичних осіб, що перебувають на території проведення антитерористичної операції) № 2127а від 19.06.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55661

Реформа органів правопорядку[40]

Метою державної політики в цій сфері є коригування завдань та функцій правоохоронних органів, упровадження нових засад проходження служби, нових критеріїв оцінки роботи правоохоронців для підвищення рівня захисту прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави від протиправних посягань. Для досягнення цієї мети необхідно:

- провести функціональні та організаційні перетворення у системі МВС України. Необхідно чітко розподілити функції із формування політики, що має здійснюватися Міністерством, та реалізації політики, що має здійснюватися окремим центральним органом виконавчої влади у системі Міністерства внутрішніх справ України — Національною поліцією. Політичне управління та професійне керівництво у сфері правопорядку мають бути чітко розмежовані, як це передбачено Європейським кодексом поліцейської етики.
- забезпечити прозору систему конкурсного добору осіб на посади, створити нову систему атестації персоналу органів правопорядку, змінити підходи до підготовки працівників цих органів, що повинно забезпечити зміну їх ставлення до виконання службових обов'язків у напрямі усвідомлення їх як надання оплачуваних державою послуг із забезпечення насамперед безпеки кожної особи, її особистих та майнових прав, суспільних та державних інтересів.
- зробити систему забезпечення правопорядку максимально прозорою та дружньою для суспільства. Важливим у цій сфері є проведення ґрунтовної децентралізації та впровадження дієвих механізмів громадського контролю за органами правопорядку.

[40] При написанні цього підрозділу було використано інфографіку з веб-сторінки «Реформа органів правопорядку РПР»: http://police-reform.info/

Фактично йде мова про комплексне реформування органів внутрішніх справ шляхом трансформації існуючої репресивної моделі міліції в сервісну службу поліції, яка в своїй роботі у сфері попередження, припинення та розкриття правопорушень керується принципами верховенства права і неухильного дотримання прав і основоположних свобод людини[41].

На виконання зазначених вище завдань протягом першого півріччя 2015 року було зареєстровано ряд законопроектів:

1) проект Закону про Національну поліцію № 1692[42] (відкликано 15.04.2015 р.), яким передбачалось створення Національної поліції як центрального органу влади, який координує цивільний Міністр внутрішніх справ.

> *Запропоновано нову структуру поліції з ліквідацією Управлінь внутрішніх справ в областях, а поліція мала стати єдиною системою органів, що входить до структури Міністерства внутрішніх справ України. На думку експертів[43], цей законопроект орієнтований переважно на здійснення кадрової реформи, що передбачає скорочення штату працівників міліції, якісну зміну кадрового складу завдяки кращому фінансовому та соціальному забезпеченню працівників поліції. Прогресивними моментами законопроекту є створення Поліцейської комісії (ст. 5) при Національній поліції, в якій 3/5 членів — правозахисники та інші цивільні особи, а також призначення на посади в поліції через конкурс. Передбачено функціонування кримінальної поліції; поліції громадської безпеки; транспортної поліції; дорожньої поліції; поліції охорони; судової поліції. Одним з недоліків законопроекту є збереження старої практики присвоєння спеціальних звань.*

2) проект Закону про поліцію і поліцейську діяльність № 1692-1[44] (відкликано 13.05.2015 р.), яким пропонувалась принципова зміна розуміння місця та ролі поліції у відносинах «поліція — особа (суспільство)», а саме — перетворення системи державного примусу (міліція) на сервісну службу (поліція).

> *Проектом передбачалось відокремити поліцію від можливості політичного впливу на її діяльність, запровадити конкурсний і прозорий механізм заміщення вакантних посад у поліції, включаючи керівні посади, встановити об'єктивний і незалежний механізм розгляду справ про притягнення поліцейського до дисциплінарної відповідальності, позбавити поліцію невластивих їй функцій (зокрема, функції визначення порядку здійснення державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку транспортних засобів, проведення їх обов'язкового технічного контролю та визначення обсягів перевірки технічного стану транспортних засобів тощо), підвищити рівень заробітної плати поліцейських, захистити поліцейського від незаконного впли-*

---

[41] З цього приводу детальніше див.: Стратегія розвитку органів внутрішніх справ (Олег Мартиненко, Євген Захаров). [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.khpg.org/index.php?id=1411470323
та Дорожня Карта Реформ, підготовлена громадською ініціативою «Реанімаційний пакет реформ». [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.rpr.org.ua/ua/achievement/roadmap-of-reforms.
Крім того, створена Національна платформа «Реформуємо МВС: прозорість та відповідальність»: http://police-reform.org/

[42] Проект Закону про Національну поліцію № 1692 від 12.01.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53287

[43] Анастасія Іванова, Олена Самойленко «Якою бути українській поліції або Проблеми нашого законотворення». [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.khpg.org/index.php?id=1426747523.
Критичні зауваження до законопроекту — див. також статтю Євгенія Захарова, Олега Мартиненка, Володимира Жмінька «Яким має бути закон про національну поліцію». [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/LAW/yakim-maye-buti-zakon-pro-nacionalnu-policiyu-_.html

[44] Проект Закону про поліцію і поліцейську діяльність № 1692-1 від 27.01.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53719

ву на нього з боку керівництва, регламентувати порядок застосування поліцією заходів примусу[45].

3) проект Закону про Національну поліцію № 2822[46] (прийнято в цілому 02.07.2015 р. і направлено Закон на підпис Президенту 14.07.2015 р.) та проект Закону про поліцію і поліцейську діяльність № 2822-1[47] [альтернативний проекту № 2822, з прийняттям якого втратив свою актуальність, тож детально не розглядатиметься].

> *Незважаючи на те, що проект № 2822 отримав негативний висновок як Головного науково-експертного управління, так і представників низки правозахисних громадських організацій, об'єднань й ініціатив*[48]*, саме цей проект було прийнято за основу і в цілому, а, отже, саме він стане законодавчою основою діяльності Нацполіції в Україні. При цьому, більшість із зауважень при прийнятті проекту в цілому не було враховано, що призвело до збереження у ньому системних недоліків, серед яких: необов'язковість відкритого конкурсу для призначення на посади; відсутність інновацій в системі професійного навчання та підготовки. Відсутні положення про залучення громадськості до співбесід та до викладання, а також про зміст навчання, категорій підготовки у ВНЗ МВС, зв'язок рівня освіти з професійною кар'єрою; збереження радянської мілітаристської ієрархії спеціальних звань, що суперечить принципу демілітаризації, та є зайвим елементом в поліцейському менеджменті; реальна загроза порушення захисту персональних даних (ст. 25), особистої свободи та недоторканності (ст. 26, 31), а також обмеження права власності особи (ст. 37).*

4) проект Закону про органи внутрішніх справ № 2561[49] (прийнято в цілому 02.07.2015 р. і направлено Закон на підпис Президенту 14.07.2015 р.).

Як і проект № 2822, отримав негативний висновок Головного науково-експертного управління, а також громадських експертів[50]. Проектом

[45] З цього приводу детальніше див.: http://police-reform.info/?page_id=385. Позитивна оцінка законопроекту — див. статтю Олександра Банчука, Бориса Малишева «Шанс на реформу: Чи змінить правоохоронну систему законопроект про поліцію». [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://pravo.org.ua/209-slaider-novyn/1868-shans-na-reformu-chy-zminyt-pravookhoronnu-systemu-zakonoproekt-pro-politsiiu.html. Критичні зауваження до законопроекту — див. статтю Євгенія Захарова, Олега Мартиненка, Володимира Жмінька «Яким має бути закон про національну поліцію». [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/LAW/yakim-maye-buti-zakon-pro-nacionalnu-policiyu-_.html

[46] Проект Закону про Національну поліцію № 2822 від 13.05.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55082

[47] Проект Закону про поліцію і поліцейську діяльність № 2822-1 від 20.05.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55253

[48] З цього приводу див.: Звернення Правозахисного порядку денного щодо проекту Закону «Про національну поліцію» р. н. 2822. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ccl.org.ua/news/zvernennya-pravozahisnogo-poryadku-dennogo-shhodo-proektu-zakonu-pro-natsionalnu-politsiyu-r-n-2822/,

Зауваження до проекту Закону «Про національну поліцію» р. н. 2822, підготовлені експертами Національної громадської платформи «Реформуємо МВС: прозорість та відповідальність» та Правозахисного порядку денного. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ccl.org.ua/wp-content/uploads/2013/07/zakon-policiya.pdf,
а також публікації Олександра Банчука, зокрема: «Останній ривок: чи стане закон про Національну поліцію стартом реформи?». [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://pravo.org.ua/2011-07-05-15-26-55/2011-07-22-11-19-37/1969-ostannii-ryvok-chy-stane-zakon-pro-natsionalnu-politsiiu-startom-reformy.html;

«Закон про Національну поліцію порушує права людини». [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://pravo.org.ua/2011-07-05-15-26-55/2011-07-22-11-19-37/1989-zakon-pro-natsionalnu- politsiiu-porushuie-prava-liudyny-oleksandr-banchuk.html

[49] Проект Закону про органи внутрішніх справ № 2561 від 06.04.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54672

[50] Див.: Звернення правозахисників до народних депутатів щодо пакету законопроектів про реформу органів внутрішніх справ. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ccl.org.ua/news/zvernennya-tsentru-gromadyanskih-svobod-yevromajdan-sos-

пропонується законодавчо закріпити розуміння «внутрішніх справ» як виключно сфери правоохоронної діяльності, що загалом суттєво відрізняється від того розуміння, яке історично склалося в більшості країн світу[51]. Серед системних недоліків проекту: більшість диспозицій його норм — бланкетні, а сам закон можна розглядати як різновид рамкового; створення потужної системи органів внутрішніх справ потребує удосконалення механізму незалежного та прозорого нагляду за їх діяльністю, доступного для звернень громадян, який, однак, не передбачено. Проект залишає широкий простір для корупційних зловживань в сфері діяльності органів внутрішніх справ, оскільки передбачає можливість їх фінансування за рахунок будь-яких джерел, не заборонених законодавством. Не відповідають європейській практиці положення, які надають органам внутрішніх справ право безпосереднього оперативного доступу практично до всіх державних реєстрів без забезпечення належних процедур контролю, що створює значні ризики корупційних зловживань у цій сфері.

5) проекти Закону про сервісні послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України № 2567[52] та Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо плати за сервісні послуги, що надаються Міністерством внутрішніх справ) № 2568[53] (обидва проекти прийнято в першому читанні 14.07.2015 р.).

> *Проекти отримали негативний висновок Головного науково-експертного управління, а також громадських експертів і правозахисників[54], оскільки суперечать ЗУ «Про адміністративні послуги», який передбачає створення та функціонування єдиних Центрів з надання адміністративних послуг при органах місцевого самоврядування. У проекті зазначено, що «вимоги цього Закону поширюються на надання сервісних послуг з оформлення дозволів, посвідчень, свідоцтв, довідок, копій і дублікатів документів», а в Прикінцевих положеннях пропонується виключити зі сфери дії Закону України «Про адміністративні послуги» «надання сервісних послуг Міністерством внутрішніх справ України». На думку фахівців, більшість послуг, які надає МВС України, доцільно передати органам місцевого самоврядування, як це і практикується у провідних європейських країнах.*

6) проект Закону про Державне бюро розслідувань № 2114[55], яким пропонується створити незалежний механізм ефективного розслідування

tsentru-informatsiyi-pro-prava-lyudini-tsentru-doslidzhen-pravoohoronnoyi-diyalnosti-tsentru-sotsialna-diya-proektu-bez-kordoniv-do-narodnih-dep/,
а також Експертний висновок до проекту Закону України «Про органи внутрішніх справ» (підготував к.ю.н., доц. Іщенко Ю. В.). [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ccl.org.ua/wp-content/uploads/2013/07/MVS.pdf

[51] Див.: Експрес-огляд законотворчої діяльності Верховної Ради України. Бюлетень № 17. Законопроекти, зареєстровані в парламенті за період 06.04.2015 р. — 10.04.2015 р. / Ігор Усенко, Євген Ромінський. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.khpg.org/index.php?id=1430285231

[52] Проект Закону про сервісні послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України № 2567 від 06.04.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54676

[53] Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо плати за сервісні послуги, що надаються Міністерством внутрішніх справ) № 2568 від 06.04.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2568&skl=9

[54] Див.: Звернення правозахисників до народних депутатів щодо пакету законопроектів про реформу органів внутрішніх справ. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ccl.org.ua/news/zvernennya-tsentru-gromadyanskih-svobod-yevromajdan-sos-tsentru-informatsiyi-pro-prava-lyudini-tsentru-doslidzhen-pravoohoronnoyi-diyalnosti-tsentru-sotsialna-diya-proektu-bez-kordoniv-do-narodnih-dep/

[55] Проект Закону про Державне бюро розслідувань № 2114 від 12.02.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54012

скарг на порушення прав людини і притягнення винних правоохоронців до передбаченої законом відповідальності,

Таким чином, оцінюючи хід проведення реформи органів правопорядку в Україні, вважаємо за доцільне погодитись з позицією відомого правозахисника Євгена Захарова[56]: «...реформа ОВС полягає не тільки і не стільки в розробці і ухваленні нових законів, скільки в інституційних змінах та інноваціях, які мають бути запроваджені та перевірені. А зміни до законодавства потрібні для правового забезпечення цих змін та інновацій».

Висновки і рекомендації

Беручи до уваги оцінки міжнародних та національних експертів,[57]можна констатувати, що, незважаючи на певний поступ у проведенні реформ в Україні, протягом першого півріччя 2015 року проявились негативні тенденції, що становлять реальну загрозу ефективності подальшого процесу реформування: намагання уникнути процесу «творчого руйнування» у спосіб проведення «косметичного» ремонту (перш за все, йде мова про сутність законодавчих ініціатив); лобіювання інтересів зацікавлених у досягненні конкретного результату осіб;надмірна кількість законопроектів, які стосуються «популярних» для суспільства тем, як спроба уникнення здійснення реальних перетворень.

Оцінюючи хід реалізації антикорупційної реформи в Україні за перше півріччя 2015 року, можемо констатувати, що деякі кроки у напрямі її реалізації вже відбулись: започатковано процес створення інституційної системи запобігання і протидії корупції; затверджено Державну програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки; законодавчо врегульовано особливості доступу до публічної інформації у формі відкритих даних, а також умови та порядок забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів; зареєстровано законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України та суддів)»; ініційовано реформу системи політичного фінансування; запущено пілотну систему електронних державних закупівель ProZorro. При цьому процес реформ містить як наявні ризики, так й позитивні тенденції.

Започаткована в Україні реформа системи правосуддя у вигляді оновлення відповідної законодавчої бази, з огляду на її сутність, є переважно зміною форми, але не оновленням змісту, інноваційність якого і є запорукою успіху реформи. Проте з позицій дотримання прав і свобод людини практично усі перспективні напрями проведення судової реформи можуть бути оцінені позитивно. Крім того, потребує вирішення низка проблемних питань: встановлення балансу між захистом інформації і правом на справедливий суд в інтересах прозорості правосуддя; посилення контролю з боку суду стосовно застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою; подальший розвиток інституту суду присяжних; досягнення

[56] Євген Захаров «Про реформу органів внутрішніх справ». [Електронний ресурс]. — Режим доступу:
http://www.khpg.org/index.php?id=1432232964

[57] Звіт Європейської Комісії та Високого представника ЄС із закордонних справ та безпекової політики «Імплементація Європейської політики сусідства в Україні. Прогрес у 2014 році та рекомендації до дій»:
http://eeas.europa.eu/enp/pdf/2015/ukraine-enp-report–2015_en.pdf;

План дій Ради Європи для України 2015–2017 GR-DEM(2015)2 від 13 січня 2015 р., ухвалений Комітетом Міністрів Ради Європи 21 січня 2015 р. [CM/Del/Dec(2015)1217]. [Електронний ресурс]. — Режим доступу:
https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802f600d;

Аналіз законотворчої діяльності депутатів коаліції протягом других 100 днів каденції ВРУ 8 скликання. [Електронний ресурс]. — Режим доступу:
http://osf.org.ua/policy-analysis-parlament/view/539

балансу між забезпеченням потерпілому доступу до правосуддя та змагальністю судового процесу; вдосконалення нормативного регулювання строків тримання під вартою.

З огляду на системні недоліки нещодавно прийнятих проектів Законів «Про Національну поліцію»(№ 2822) та «Про органи внутрішніх справ» (№ 2561) можна дійти висновку, що інституційні зміни та інновації у сфері органів правопорядку в Україні поки залишаються тактичною метою реформи, що потребує розширення підконтрольності цих органів територіальним громадам та громадянам. Окрім того, у текстах прийнятих законів містяться норми, які за змістом або за процесом їх практичного застосування містять реальні загрози порушення меж захисту персональних даних, особистої свободи та недоторканності, права власності особи.

Оскільки результативність більшості інституційних й галузевих реформ залежить від реалізації конституційної реформи в Україні (за напрямами: децентралізація влади і місцеве самоврядування, реформа правосуддя, забезпечення прав людини), доцільно забезпечити комплексність таких реформ, одночасно координуючи очікувані результати інституційних й галузевих реформ з проектом Національної стратегії у сфері прав людини[58] та Стратегією сталого розвитку «Україна — 2020».

[58] Див.: http: //hrstrategy.com.ua/documents/versions/2#cts854f6aee45f58e

КАТЕРИНА ГАЙДЕЙ

ПРАВА ЛЮДИНИ В УМОВАХ ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ ТА ОКУПАЦІЇ. ПРАВА ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ

Передмова

В умовах агресії Російської Федерації проти України, а також тимчасової окупації Російською Федерацією окремих частин Луганської і Донецької областей України і Автономної Республіки Крим та м. Севастополь виникла нагальна потреба щодо дотримання положень міжнародного гуманітарного права нарівні з правами і основними свободами людини, що діють у мирний час.

Основу сучасного міжнародного гуманітарного права складають чотири Женевські конвенції 1949 р. і два Додаткових протоколи до них 1977 р., всі з яких Україна підписала і ратифікувала. Проте обсяг їх дії відрізняється залежно від кваліфікації збройного конфлікту, який може мати відповідно міжнародний або неміжнародний характер. Стосовно ситуації з окупацією Криму Російською Федерацією не виникає жодних сумнівів, що це конфлікт міжнародного характеру за участю двох сторін, а саме України і Російської Федерації, що передбачено ч. 2 спільної статті 2 Женевських конвенцій 1949 р.[2]

Кваліфікація збройного конфлікту на сході Україні, в Луганській і Донецькій областях, де власне продовжуються збройні напади і випадки насилля, є більш складною через участь більшої кількості суб'єктів у конфлікті. У разі кваліфікації конфлікту як конфлікту неміжнародного характеру, тобто за участі України і збройних груп ЛНР і ДНР, діятимуть лише спільна стаття 3 Женевських конвенцій 1949 р. і Додатковий протокол II до них, що стосується захисту жертв збройних конфліктів неміжнародного характеру 1977 р., а також певні положення інших міжнародних договорів, перелік яких значно менший порівняно з тими, які застосовуються у збройних конфліктах міжнародного характеру.

Якщо ж кваліфікувати конфлікт, що триває на сході України, як збройний конфлікт міжнародного характеру між Україною і Російською Федерацією, то до нього застосовуватимуться всі чотири Женевські конвенції 1949 р. — про поліпшення долі поранених і хворих в діючих арміях; про поліпшення долі поранених, хворих і осіб, які зазнали корабельної аварії, із складу збройних сил на морі; про поводження з військовополоненими; про захист цивільного населення під час війни — і Додатковий протокол I до них, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів 1977 р., а також ціла низка інших міжнародних договорів. Таким чином, при обох можливих кваліфікаціях конфлікту на сході України норми міжнародного гуманітарного права повинні дотримуватися всіма сторонами конфлікту у тому чи іншому обсязі.

Упродовж першого півріччя 2015 р. стосовно ситуації на сході України і анексії Російською Федерацією території Криму провідні міжнародні організації виступили із численними заявами і прийняли відповідні рішення щодо засудження актів агресії Російської Федерації проти України.

---

[1] Розділ підготовлений К. Гайдей, аспіранткою кафедри міжнародного права та міжнародних відносин Національного університету «Одеська юридична академія».

[2] «Конвенція також застосовується до всіх випадків часткової або цілковитої окупації Високої Договірної Сторони, навіть якщо ця окупація не натрапляє на жодний збройний спротив.»

Міжнародне співтовариство багаторазово наголошувало на важливості виконання Мінських угод, особливо в частині зобов'язань з припинення вогню. У внутрішньому правовому полі України була прийнята низка законодавчих змін щодо регулювання правового положення військовослужбовців, а також з питань регламентації порядку пересування в межах тимчасово окупованої території України і в межах зони проведення АТО. Проте, окрім необхідності подальшого вдосконалення законодавчих актів України, лишається багато практичних проблем, які потребують ефективного вирішення для забезпечення прав і свобод людини в умовах збройного конфлікту і окупації.

Оцінка міжнародними місіями, органами і організаціями ситуації стосовно дотримання в Україні прав людини в умовах збройного конфлікту й окупації та дотримання прав військовослужбовців

Рада Безпеки ООН, постійний орган ООН, що покликаний підтримувати міжнародний мир і безпеку, прийняла Резолюцію 2202 (2015) від 17 лютого 2015 р.[3], значення якої полягає у схваленні «Комплексу заходів з виконання Мінських угод» від 12 лютого 2015 р., зміст яких викладений у Додатку 1 до Резолюції 2202 (2015) і які включають 13 пунктів. Комплекс цих заходів включає, в тому числі, негайне та всеохоплююче припинення вогню в Донецькій і Луганській областях України з 15 лютого 2015 р., до виконання якого також закликає текст Резолюції 2202 (2015).

Протягом першої половини 2015 р. Рада Безпеки ООН тричі робила заяви стосовно ситуації в Україні: щодо засудження вбивства і поранення пасажирів автобусу у Волновасі, Донецька область (13 січня 2015 р.); щодо вбивства і поранення цивільних осіб на зупинці громадського транспорту у м. Донецьк (22 січня 2015 р.); щодо ситуації в Дебальцевому (17 лютого 2015 р.). Рада Безпеки ООН засуджує вбивства і поранення цивільних осіб, а також висловлює занепокоєння і жаль щодо продовження боїв після досягнення Мінських домовленостей.

Також було проведено шість засідань Ради Безпеки ООН з приводу ситуації в Україні, з яких найважливішим було засідання 6 березня 2015 р., присвячене політичній, гуманітарній ситуації і ситуації з дотримання прав людини в Україні.

У період з 5 по 9 липня 2015 р. відбулася 24 щорічна сесія Парламентської Асамблеї ОБСЄ, на якій було прийнято Гельсінську Декларацію і цілу низку резолюцій[4], з яких дві мають особливо велике значення для України. Першою з них стала Резолюція щодо продовження явних, грубих і невиправлених порушень Російською Федерацією зобов'язань в рамках ОБСЄ і міжнародних норм, в якій був засуджений односторонній і невиправданий напад Російської Федерації проти суверенітету і територіальної цілісності України, а дії Російської Федерації в Автономній Республіці Крим і м. Севастополь, а також в окремих районах Луганської і Донецької областей України були визнані актами військової агресії проти України. Другою є Резолюція щодо викрадених і незаконно затримуваних громадян України в Російській Федерації — документ, в якому Парламентська Асамблея ОБСЄ гостро засуджує викрадення громадян України з території України, в тому числі народного депутата Надії Савченко, кінорежисера Олега Сенцова, і визнає такі дії Російської Федерації, а також криміналь-

[3] Резолюція Ради Безпеки ООН 2202 (2015) від 17 лютого 2015 р. — http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2202.pdf.

[4] Гельсінська Декларація і Резолюції, прийняті Парламентською Асамблеєю ОБСЄ, 5–9 липня 2015 р. — http://www.oscepa.org/publications/all-documents/annual-sessions/2015-helsinki/declaration-3/2977–2015-helsinki-declaration-eng/file.

ні переслідування цих громадян України, незаконними і нелегітимними, адже вони порушують норми міжнародного права в галузі прав і основних свобод людини.

Парламентська Асамблея Ради Європи прийняла Резолюцію 2028 (2015) «Гуманітарна ситуація українських біженців і вимушених переселенців» від 27 січня 2015 р.[5], в якій висловлюється занепокоєння щодо триваючої нестабільності в окремих частинах Луганської і Донецької областей України, а також подальших порушень Мінських домовленостей щодо припинення вогню.

27 квітня 2015 р. у м. Київ відбувся 17-ий Саміт Україна — ЄС за участі Президента Європейської Ради Дональда Туска, Президента Європейської Комісії Жан-Клода Юнкера та Президента України Петра Порошенка.

За результатами Саміту була зроблена спільна заява, в якій лідери повторно наголосили на своєму рішучому засудженні явного порушення суверенітету і територіальної цілісності України в результаті актів агресії з боку російських збройних сил, починаючи з березня 2014 року, а також незаконної анексії Російською Федерацією Автономної Республіки Крим та м. Севастополь, яку вони не визнаватимуть[6].

Лідери Саміту підтвердили свою глибоку стурбованість з приводу безперервного нарощування військової присутності й погіршення ситуації з правами людини на Кримському півострові, у тому числі придушення свободи слова та переслідування осіб, що належать до меншин, у тому числі кримських татар. Вони закликали до надання повного, вільного і безперешкодного доступу до Автономної Республіки Крим та м. Севастополь міжнародних суб'єктів у галузі прав людини. Сторона ЄС підтвердила свої зобов'язання рішуче підтримувати єдність, суверенітет, незалежність та територіальну цілісність України.

Лідери підкреслили свою рішучу підтримку зусиль, спрямованих на деескалацію та політичне врегулювання, яке ґрунтується на повазі до незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, зокрема у рамках Нормандського формату.

Вони висловили свою повну підтримку Мінським домовленостям, включаючи Комплекс заходів від 12 лютого 2015 року, підтриманий Резолюцією Ради Безпеки ООН 2202 від 17 лютого 2015 року.

Лідери також закликали до негайного звільнення всіх заручників та осіб, які незаконно утримуються, включаючи Надію Савченко, і висловили свою повну підтримку Спеціальній моніторинговій місії ОБСЄ.

Після засідання Комісії НАТО — Україна на рівні міністрів оборони 25 червня 2015 р. відбулася прес-конференція Генерального секретаря НАТО Єнса Столтенберга[7], на якій він відзначив, що Україна стикається з тяжко озброєними сепаратистами, підтримку, тренування і озброєння яких здійснює Російська Федерація, висловив підтримку суверенітету і територіальної цілісності України з боку НАТО, невизнання союзниками НАТО незаконної і нелегітимної анексії Криму, а також закликав Російську Федерацію припинити агресивні дії проти України.

Генеральний секретар Столтенберг також наголосив на тому, що НАТО надає політичну і практичну підтримку Україні.

---

[5] Резолюція 2028 (2015) «Гуманітарна ситуація українських біженців і вимушених переселенців» Парламентської Асамблеї Ради Європи від 27 січня 2015 р. — http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21480&lang=en.

[6] Спільна заява за результатами 17-го Саміту Україна — Європейський Союз, 27 Квітня 2015. — http://www.president.gov.ua/news/spilna-zayava-za-rezultatami-17-go-samitu-ukrayina-yevropejs-35218

[7] Прес-конференція Генерального секретаря НАТО Єнса Столтенберга, 25 червня 2015 р. — http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_120971.htm?selectedLocale=en.

Законодавчі новели у сфері прав людини в умовах збройного конфлікту й окупації та прав військовослужбовців за перше півріччя 2015 року

Важливою подією для України стало приєднання до Міжнародної конвенції про захист усіх осіб від насильницьких зникнень шляхом прийняття Закону України від 17 червня 2015 р.[8] Цим Законом Верховна Рада надає згоду на обов'язковість для України Міжнародної конвенції про захист осіб від насильницьких зникнень, яка покладає зобов'язання на держави-учасниці вжити заходів для кваліфікації насильницьких зникнень як злочинів за національним правом, а широко поширену чи систематичну практику насильницьких зникнень Конвенція визначає як злочин проти людяності.

Закони України

Потягом першого півріччя 2015 р. з питань регулювання прав військовослужбовців були внесені зміни в низку Законів України. Так, до Податкового кодексу України було внесене доповнення про тимчасове, на період проведення антитерористичної операції, звільнення військовослужбовців від оподаткування військовим збором[9]. У Законі України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» зазнали змін стаття 8, згідно з якою відтепер час перебування громадян України на військовій службі зараховується до їх страхового стажу, стажу роботи, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби[10]; стаття 10-1, присвячена праву військовослужбовців на відпустки, найзначнішою новелою якої стало встановлення порядку перенесення щорічної основної відпустки на наступний рік і надання військовослужбовцям у такому разі дозволу за бажанням об'єднувати щорічні основні відпустки за два роки[11]. Згідно з новою редакцією статті 14, військовослужбовці, яких засуджено до тримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців, та члени їх сімей не втрачають права на пільги[12].

На законодавчому рівні були посилені заходи державної підтримки учасників бойових дій та їхніх дітей, дітей, один із батьків яких загинув у районі проведення антитерористичних операцій, бойових дій чи збройних конфліктів або під час масових акцій громадянського протесту, дітей, зареєстрованих як внутрішньо переміщені особи, для здобуття професійно-технічної та вищої освіти.

Зазначені категорії осіб забезпечуються державною цільовою підтримкою для здобуття професійно-технічної та вищої освіти у державних та комунальних навчальних закладах до закінчення навчальних закладів, але не довше ніж до досягнення ними 23 років. Ці заходи були впроваджені змінами до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціаль-

[8] Закон України «Про приєднання України до Міжнародної конвенції про захист усіх осіб від насильницьких зникнень» від 17.06.2015. — http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/525-19

[9] Закон України «Про внесення зміни до Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування військовим збором грошового забезпечення військовослужбовців та інших осіб, які беруть безпосередню участь в антитерористичній операції» від 18 червня 2015 р. — http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/548-19.

[10] Закон України «Про внесення зміни до статті 8 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 5 березня 2015 р. — http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/242-viii

[11] Закон України «Про внесення змін до статті 10-1 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 19 травня 2015 р. — http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/448-19

[12] Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності військовослужбовців, надання командирам додаткових прав та покладення обов'язків в особливий період» від 5 лютого 2015 р. — http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/158-19

ного захисту», Закону України «Про професійно-технічну освіту», Закону України «Про охорону дитинства», Закону України «Про вищу освіту»[13].

Низкою внесених у звітний період змін до законодавчих актів України була посилена відповідальність військовослужбовців. Зокрема, такі доповнення були включені до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України, Кримінально-виконавчого кодексу України.

Найбільш важливі новели законодавства присвячені адміністративним правопорушенням військовослужбовців і адміністративним стягненням за їх вчинення[14]. Так, Кодекс України про адміністративні правопорушення був доповнений Главою 13-Б «Військові адміністративні правопорушення», яка містить 11 нових складів військових адміністративних правопорушень: стаття 172-10 «Відмова від виконання наказу або інших законних вимог командира (начальника)», стаття 172-11 «Самовільне залишення військової частини або місця служби», стаття 172-12 «Необережне знищення або пошкодження військового майна», стаття 172-13 «Зловживання військовою службовою особою владою або службовим становищем», стаття 172-14 «Перевищення військовою службовою особою влади чи службових повноважень», стаття 172-15 «Недбале ставлення до військової служби», стаття 172-16 «Бездіяльність військової влади», стаття 172-17 «Порушення правил несення бойового чергування», стаття 172-18 «Порушення правил несення прикордонної служби», стаття 172-19 «Порушення правил поводження із зброєю, а також речовинами і предметами, що становлять підвищену небезпеку для оточення», стаття 172–20 «Розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв військовослужбовцями».

Кожне з нововведених військових адміністративних правопорушень тягне за собою арешт з утриманням на гауптвахті, і лише за розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв військовослужбовцями може застосовуватися також штраф.

Арешт з утриманням на гауптвахті — це новий вид адміністративних стягнень, у зв'язку з введенням якого Кодекс України про адміністративні правопорушення був доповнений статтею 32-1. Максимальний строк такого арешту — 10 діб. Арешт з утриманням на гауптвахті не може застосовуватися до військовослужбовців-жінок.

Так само досить суттєвих змін зазнав і Кримінальний кодекс України. Зокрема, відповідно до змін у ст. 62 КК України такий вид покарання як тримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців може бути призначений окрім військовослужбовців строкової служби також і військовослужбовцям, які проходять військову службу за контрактом, особам офіцерського складу, які проходять кадрову військову службу, особам офіцерського складу, які проходять військову службу за призовом, військовослужбовцям, призваним на військову службу під час мобілізації, на особливий період (крім військовослужбовців-жінок). Цим видом покарання була доповнена санкція статті 407, що встановлює відповідальність за самовільне залишення військової частини або місця служби військовослужбовцем (крім строкової служби), а також нез'явлення його вчасно на службу без поважних причин.[15]

[13] Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо державної підтримки учасників бойових дій та їхніх дітей, дітей, один із батьків яких загинув у районі проведення антитерористичних операцій, бойових дій чи збройних конфліктів або під час масових акцій громадянського протесту, дітей, зареєстрованих як внутрішньо переміщені особи, для здобуття професійно-технічної та вищої освіти» від 14 травня 2015 р. — http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/425-19

[14] Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності військовослужбовців, надання командирам додаткових прав та покладення обов'язків в особливий період» від 5 лютого 2015 р. — http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/158-19

[15] Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності військовослужбовців, надання командирам додаткових прав та покладення обов'язків в особливий період» від 5 лютого 2015 р. —

Окрім того, Верховна Рада України посилила відповідальність за вчинення таких військових злочинів, як непокора (ст. 402 КК); невиконання наказу (ст. 403 КК); опір начальникові або примушування його до порушення службових обов'язків (ст. 404 КК); погроза або насильство щодо начальника (ст. 405 КК); самовільне залишення військової частини або місця служби (ст. 407 КК); дезертирство (ст. 408 КК); ухилення від військової служби шляхом самокалічення або іншим способом (ст. 409 КК); викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин, засобів пересування, військової та спеціальної техніки чи іншого військового майна, а також заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем (ст. 410 КК); умисне знищення або пошкодження військового майна (ст. 411 КК); втрата військового майна (ст. 413 КК); порушення статутних правил вартової служби чи патрулювання (ст. 418 КК); порушення правил несення прикордонної служби (ст. 419 КК); порушення правил несення бойового чергування (ст. 420 КК); порушення статутних правил внутрішньої служби (ст. 421 КК); недбале ставлення до військової служби (ст. 425 КК); бездіяльність військової влади (ст. 426 КК); залишення гинучого військового корабля (ст. 428 КК); незаконне використання символіки Червоного Хреста, Червоного Півмісяця, Червоного Кристала та зловживання нею (ст. 435 КК).[16]

Нововведення торкнулись також Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України і Дисциплінарного статуту Збройних Сил України.

Так, Статут внутрішньої служби Збройних Сил України був доповнений ст. 22-1, а ст. 6 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України — частиною четвертою. Згідно зазначених нововведень в умовах особливого періоду командирам надано більше повноважень з використання заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і зброї з метою затримання військовослужбовця у разі його непокори, опору чи погрози начальнику, застосування ним насильства, самовільного залишення бойових позицій та визначених місць дислокації військових частин (підрозділів) у районах виконання бойових завдань.[17]

З початку антитерористичної операції на сході України волонтери допомагають військовослужбовцям шляхом збору коштів та придбання необхідної амуніції і транспортних засобів; постачання їжі і одягу, а також сприяють медичному забезпеченню військовослужбовців, психологічної реабілітації учасників Антитерористичної операції. Законодавець прореагував внесенням змін до чинного законодавства, ретельніше розробивши правову регламентацію волонтерської діяльності[18].

Закон України «Про волонтерську діяльність» був доповнений низкою положень, серед яких основні зміни стосуються питань реалізації державної політики у сфері волонтерської діяльності; регламентації діяльності організацій та установ, що залучають до своєї діяльності волонтерів; виплат грошової допомоги у разі загибелі (смерті) або інвалідності волонтера внаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманого під час надання волонтерської допомоги в районі проведення антитерористичних операцій, бойових дій та збройних конфліктів; правового статусу

http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/158-19

[16] Закон України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за окремі військові злочини» від 12 лютого 2015 року № 194-VIII. — http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/194-19/paran5#n5

[17] Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності військовослужбовців, надання командирам додаткових прав та покладення обов'язків в особливий період» від 5 лютого 2015 р. — http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/158-19.

[18] Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо волонтерської діяльності» від 5 березня 2015 р. — http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/246-19/paran10#n10.

волонтерів; порядку укладання договорів про провадження волонтерської діяльності і договорів про надання волонтерської допомоги.

Підзаконні нормативно-правові акти

З метою заохочення міжнародного співтовариства до визнання факту агресії проти України, окупації її території і посилення вимог щодо повернення до міжнародно визнаних кордонів України, Верховна Рада України прийняла Постанову «Про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї НАТО, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї ГУАМ, національних парламентів держав світу про визнання Російської Федерації державою-агресором» щодо затвердження відповідного Звернення від 27 січня 2015 р. і негайного направлення його вказаним міжнародним урядовим організаціям, їх органам і національним парламентам держав світу. [19]

У зв'язку з анексією та тимчасовою окупацією Російською Федерацією невід'ємної частини території України — Автономної Республіки Крим та м. Севастополя, а також з огляду на збройну агресію Російської Федерації проти України за участю як регулярних Збройних Сил Російської Федерації, так і незаконних збройних формувань, керованих, контрольованих і фінансованих Російською Федерацією, на територіях окремих районів Донецької та Луганської областей України з квітня 2014 року, Верховна Рада України прийняла Постанову від 21 травня 2015 р. щодо схвалення Заяви Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод»[20].

Основними положеннями Заяви Верховної Ради України є проголошення повної відповідальності Російської Федерації за дотримання прав людини і виконання відповідних міжнародних договорів на анексованій та тимчасово окупованій території України. Враховуючи, що Російська Федерація фактично окупувала і контролює частину Донецької і Луганської областей, вона також відповідає за дотримання і захист прав людини на цих територіях як за міжнародним гуманітарним правом, так і за міжнародним правом захисту прав людини. У Заяві також встановлюється, що Україна інформує Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй та Генерального секретаря Ради Європи про стан безпекової ситуації в Донецькій та Луганській областях та про зміну території, на яку поширюється відступ України від зобов'язань за Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод.

З метою врегулювання пересування населення до тимчасово окупованої території України і назад Кабінет Міністрів України прийняв Постанову від 4 червня 2015 р., якою затвердив Порядок в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї[21]. Згідно з Порядком встановлено три контрольні пункти в'їзду на тимчасово окуповану територію України / виїзду з неї для автомобільного сполучення і чотири контрольні пункти для

[19] Постанова Верховної Ради України «Про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї НАТО, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї ГУАМ, національних парламентів держав світу про визнання Російської Федерації державою-агресором» від 27 січня 2015 р. — http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/129-19

[20] Постанова Верховної Ради України «Про Заяву Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод» від 21 травня 2015 р. — http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/462-19

[21] Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї» від 4 червня 2015 р. — http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/367–2015-%D0%BF

залізничного сполучення. Контрольні пункти працюють цілодобово і здійснюють прикордонний, митний та інші види контролю і пропуск осіб, що в'їжджають на тимчасово окуповану територію України або виїжджають з неї, транспортних засобів, вантажів та іншого майна.

У контрольних пунктах органом охорони державного кордону, у зоні відповідальності якого розташовано контрольний пункт, встановлюються режимні правила, а додержання громадського порядку в контрольних пунктах забезпечується органами внутрішніх справ у взаємодії з іншими контрольними органами і службами. Передбачений вичерпний перелік підстав отримання спеціальних дозволів, для чого бажаючим слід подати встановлений пакет документів до територіального органу Державної митної служби України. Начальник територіального органу ДМС або його заступник у строк не більше п'яти робочих днів з моменту надходження всіх визначених документів видає спеціальний дозвіл для одно- або багаторазового в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї.

Визначені підстави відмови у видачі спеціального дозволу, рішення про таку відмову може бути оскаржене до ДМС або до суду. При в'їзді на тимчасово окуповану територію України та виїзді з неї уповноваженими службовими особами підрозділу охорони державного кордону здійснюється перевірка паспортних та інших документів. Інформація про осіб, які в'їжджають на тимчасово окуповану територію України або виїжджають з неї, вноситься уповноваженими службовими особами підрозділу охорони державного кордону до відповідної бази даних.

У Порядку встановлені вичерпні переліки умов, за яких уповноважені посадові особи підрозділу охорони державного кордону відмовляють у в'їзді на тимчасово окуповану територію України або виїзді з неї. Таке рішення повинно бути обґрунтовано і письмово оформлене із зазначенням причин такої відмови, воно також може бути оскаржене.

Законопроекти

До порядку денного другої сесії Верховної Ради України восьмого скликання із 63 підготовлених законопроектів чотири були присвячені питанням прав військовослужбовців. З їх числа: проект Закону щодо встановлення додаткових гарантій для учасників антитерористичної операції та їх дітей на отримання вищої освіти був відкликаний; законопроект щодо посилення відповідальності військовослужбовців, надання командирам додаткових прав та покладання обов'язків у особливий період і законопроект щодо військовослужбовців, які є студентами або аспірантами денної форми навчання було прийнято в цілому; законопроект про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо встановлення відповідальності за злочини проти військовослужбовців Державної прикордонної служби, Збройних Сил, Національної гвардії, Служби безпеки, Служби зовнішньої розвідки, Управління державної охорони України прийнято за основу.

Окрім того, 44 додаткових питання щодо правового статусу військовослужбовців, надання їм прав та покладання на них обов'язків доручено підготувати і доопрацювати для розгляду на сесії.

Аналіз вітчизняної судової практики щодо захисту прав людини в умовах збройного конфлікту й окупації та прав військовослужбовців

Аналіз судової практики у звітний період показав, що більшість справ за участі військовослужбовців стосувалась призначення, нарахування та виплати пенсій військовослужбовцям, значна частина з яких були вирішені на користь останніх. У цьому контексті слід зазначити Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Сердюка Вадима Леонідовича щодо офіційного тлумачення положень

частини третьої статті 63 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», в якому Конституційний Суду України вирішив, що положення першого речення частини третьої статті 63 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 9 квітня 1992 року з наступними змінами, згідно з якими «усі призначені за цим Законом пенсії підлягають перерахунку у зв'язку зі зміною розміру хоча б одного з видів грошового забезпечення відповідних категорій військовослужбовців, осіб, які мають право на пенсію за цим Законом, або у зв'язку із введенням для зазначених категорій осіб нових щомісячних додаткових видів грошового забезпечення (надбавок, доплат, підвищень) та премій у розмірах, встановлених законодавством», необхідно розуміти так, що до встановлених виключно законами України нових щомісячних додаткових видів грошового забезпечення відповідних категорій військовослужбовців, на підставі введення яких усі призначені за цим законом пенсії підлягають перерахунку, належать лише надбавки, доплати, підвищення[22]. Таким чином, введення щомісячної додаткової грошової винагороди, встановленої Постановою Кабінету Міністрів України «Питання грошового забезпечення окремих категорій військовослужбовців Збройних Сил, Державної прикордонної служби, Національної гвардії та осіб начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту Державної служби з надзвичайних ситуацій» від 22 вересня 2010 року, не є підставою для перерахунку пенсії — питання, якого власне і стосувалось конституційне звернення.

3 квітня 2014 року в Україні поновили дію військові прокуратури. Наразі Верховній Раді України надано для ознайомлення Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо утворення військових судів та окремих організаційних питань) авторства народних депутатів С. В. Пашинського та І. Ю. Вінника, в якому пропонується запровадження військових судів. Таке рішення пропонується прийняти через низку факторів, як то: менша ефективність розгляду справ за участю військовослужбовців цивільними суддями через брак досвіду і обізнаності у військовій справі; ускладнений доступ суддів судів загальної юрисдикції до свідків і доказів; необхідність збереження військової таємниці, дотриманню чого сприятиме розгляд відповідних справ військовими суддями. Відповідно, за теперішніх умов триваючого збройного конфлікту на сході України, в Донецькій і Луганській областях, запровадження військових суддів може слугувати засобом подолання стану безкарності за скоєння військових правопорушень і злочинів.

[22] Рішення Конституційного Суду України 13 травня 2015 року № 4-рп/2015 у справі за конституційним зверненням громадянина Сердюка Вадима Леонідовича щодо офіційного тлумачення положень частини третьої статті 63 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 13 травня 2015 р. — http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-15.

Проблемні питання дотримання прав людини в умовах збройного конфлікту й окупації та прав військовослужбовців. Діяльність неурядових організацій у сфері захисту від порушень відповідних прав

З метою врегулювання пересувань в районі проведення Антитерористичної операції на Донбасі 11 січня 2015 р. Служба Безпеки України оголосила про введення Тимчасового порядку здійснення контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів уздовж лінії розмежування в межах Донецької та Луганської областей, який набув чинності 21 січня 2015 р., останні зміни до якого були внесені 16 червня 2015 р. Згідно з Тимчасовим порядком, всі пересування в зону й із зони АТО повинні проводитися через шість визначених і контрольованих урядом контрольно-

пропускних пунктів (КПП) на автомобільному транспорті, розташованих уздовж шести основних коридорів. Тимчасовий порядок також визначає, що всі особи при в'їзді або виїзді із зони АТО повинні мати паспортні документи, що посвідчують особу, і дозвіл. Визначається вісім підстав для надання такого дозволу фізичним особам, серед яких, наприклад, проживання на неконтрольованій (контрольованій) території особи, яка намагається виїхати на цю територію, або її близьких родичів чи членів сім'ї; розташування на неконтрольованій (контрольованій) території місця поховання близьких родичів або членів сім'ї; смерті близьких родичів або членів сім'ї на неконтрольованій (контрольованій) території — кожна з цих трьох підстав повинна бути підтверджена відповідними документами; наявності права власності на об'єкти нерухомості, які знаходяться на неконтрольованій (контрольованій) території та інші підстави.

При цьому відсутня підстава видачі дозволу з міркувань особистої безпеки особи. Для отримання дозволу фізичній особі необхідно подати або надіслати каналами поштового, електронного зв'язку або подати до координаційного центру, координаційної групи, контрольного пункту в'їзду-виїзду, блокпосту першого рубежу встановлений перелік документів, який включає: заяву; копію документів, що посвідчують особу; копію документа, що підтверджує мету виїзду на неконтрольовану територію; копію свідоцтва про народження дитини, яка буде перетинати лінію зіткнення та інші. У разі подання документів засобами електронного зв'язку подаються їх електронні копії. Населення, яке проживає в зоні АТО, доволі часто лишається без постачання електроенергії, що значно обмежує доступ таких осіб до інтернету і відтак обмежує їх право на подання документів для отримання такого дозволу засобами електронного зв'язку.

Втім такі нововведення значно полегшують процедуру отримання дозволу для більшості мешканців населених пунктів, що знаходяться в зоні АТО. На підставі поданих заявок дозвіл фізичній особі надається: протягом 10 діб через відповідний підрозділ з питань режиму та економічної діяльності на територіях прилеглих до смуги безпеки вздовж лінії зіткнення, блокпости першого рубежу; протягом доби через контрольні пункти в'їзду-виїзду або блокпости першого рубежу на напрямках руху при наявності відповідних документів (документи про смерть або хворобу близьких осіб; документ, що підтверджує місце поховання близьких осіб) за письмовим (усним) погодженням керівників координаційного центру та координаційної групи. Дозвіл фізичній особі надається для одноразового або багаторазового (строком на один рік) в'їзду на неконтрольовану (контрольовану) територію та виїзду з неї. Після надання дозволу фізичній особі координаційні центри та координаційні групи формують електронний реєстр та щоденно каналами захищеного зв'язку передають його до Державної прикордонної служби України. Встановлені три підстави для відмови у наданні дозволу фізичній особі, рішення про відмову приймається Координаційною групою та надається заявнику не пізніше 20-ти днів з дати реєстрації заявки на отримання дозволу. Також визначені чотири підстави припинення дозволу у фізичної особи. При цьому у разі явної загрози життю та здоров'ю людини для перетину лінії зіткнення дозвіл не вимагається.

Серед основних недоліків врегулювання видачі дозволів слід відзначити відсутність конкретних адміністративних або судових процедур для оскарження відмови у видачі дозволу. Також не зрозумілим лишається точний статус і сутність запровадженого Тимчасового порядку, адже його повний текст не був офіційно опублікований, а тільки оприлюднений на офіційному сайті ДФС та СБУ[23].

[23] Оновлений тимчасовий порядок в'їзду на неконтрольовану територію та виїзду з неї громадян України та іноземців (осіб без громадянства) станом на 16.06.2015 року. — http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=136476&cat_id=135945.

Нагадаємо, що з 21 березня 2015 р. діє Спеціальна моніторингова місія ОБСЄ в Україні (СММ). 6 травня 2015 р. спостерігачі СММ представили тематичний звіт «Захист мирного населення та свобода пересування в Донецькій і Луганській областях»[24], в якому вказали на основні недоліки впровадження Тимчасового порядку, ціла низка яких були зменшені введенням змін і доповнень до положень Тимчасового порядку в червні 2015 р. СММ визначила такі взаємопов'язані проблеми, які виникають при впроваджені Тимчасового порядку і, зокрема, системи дозволів, що призводило до значних обмежень свободи пересування мирного населення в зоні конфлікту на Донбасі:

1) непослідовне виконання Тимчасового порядку і визначеної ним системи дозволів;
2) труднощі з доступом до інформації щодо процедури перетину лінії контакту, в тому числі для людей, що проживають в зоні конфлікту;
3) значні затримки у процесі обробки і видачі дозволів, а також хабарництво на контрольно-пропускних пунктах для проїзду без дозволу.

СММ також виявила конкретні проблеми, з якими стикається цивільне населення —

1) випадки підвищеного ризику внаслідок бойових дій, що спричинені розташуванням контрольно-пропускних пунктів і координаційних центрів, куди подаються заяви на видачу дозволів, в зоні ведення активних бойових дій і можливість дістатися до них лише дорогами, які піддаються обстрілам і перехресному вогню;
2) поява ізольованих спільнот, в яких люди не можуть отримати дозвіл на в'їзд і виїзд з зони АТО через втрату особистих документів або відсутності голови місцевої адміністрації;
3) транзитний проїзд через територію Російської Федерації, який спричиняє такі додаткові практичні складнощі як довге очікування на прикордонних пунктах, образливе ставлення українських прикордонників і солдатів, додаткові витрати на послуги приватних автобусних компаній;
4) обмеженість дій громадських організацій з евакуації населення з зони бойових дій — зокрема, в той час як для евакуації за підтримки держави спеціальний дозвіл не вимагається, громадські організації повинні отримати дозвіл для надання допомоги населенню, яке постраждало в результаті конфлікту;
5) обмеження свободи пересування створює перешкоди наданню гуманітарної допомоги населенню в зоні АТО.

Після оприлюднення звіту СММ ОБСЄ до Тимчасового порядку були внесені зміни і доповнення, втім практичні перешкоди і складнощі з приводу отримання дозволів, фактичного в'їзду і виїзду з зони АТО залишаються і вимагають вжиття подальших заходів з поліпшення поточної ситуації.

Другий тематичний звіт спостерігачів СММ «Свобода пересування через адміністративний кордон з Кримом» був представлений 19 червня 2015 р.[25] У звіті СММ звернула увагу на труднощі при перетині адміністративного кордону між Автономною Республікою Крим і прилеглою Херсонською областю. Перш за все, мешканці Автономної Республіки Крим і м. Севастополя, які визнані тимчасово окупованою територією України і *de facto* перебувають під контролем Російської Федерації, на підставі Статті 3 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 р., стикаються з питаннями громадянства і паспортизації. Для отри-

[24] Тематичний звіт «Захист мирного населення та свобода пересування в Донецькій і Луганській областях», ОБСЄ, Спеціальна моніторингова місія в Україні. — 6 травня 2015. — http://www.osce.org/uk/ukraine-smm/157021?download=true.

[25] Тематичний звіт «Свобода пересування через адміністративний кордон з Кримом», ОБСЄ, Спеціальна моніторингова місія в Україні. — 19 червня 2015 р. — http://www.osce.org/uk/ukraine-smm/172121?download=true.

мання нового українського паспорту мешканцям тимчасово окупованої території слід їхати до материкової частини України.

При цьому примусове автоматичне набуття громадянства Російської Федерації громадянами України, що проживають в Криму, не визнається Україною, а також не вважається підставою для втрати громадянства України. Оскільки українська влада відмовилась визнавати документи, видані жителям Криму в період після втрати контролю над півостровом (ч. 3 Статті 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»), в'їзд на територію материкової України з Криму за виданим в Криму російським паспортом неможливий. Така ситуація спричинила випадки, коли багато осіб мають два паспорти — український і російський.

Подібні особи користуються українським паспортом для перетину адміністративного кордону між Кримом і Херсонською областю, проте доволі часто стикаються з додатковими перевірками, негативним ставленням українських прикордонників, тривалими опитуваннями, обшуками, що супроводжувалися в окремих випадках знищенням російських паспортів. Також повідомляється про довгі черги та повільну процедуру перевірки документів по обидві сторони адміністративного кордону, відсутність чітко позначених митних зон (червоного та зеленого коридору) на пунктах перетину адміністративного кордону на українській стороні і проблеми корупції.

З метою подолання зазначених практичних проблем було створено платформу для співробітництва між Прикордонною службою та деякими громадськими організаціями, зокрема, Українською Гельсінською спілкою з прав людини, що дозволило зменшити кількість зазначених труднощів.

Переміщення населення з тимчасово окупованої території України до материкової її частини і назад значно ускладнилось припиненням транспортного сполучення з Кримом, а саме — припиненням автобусних перевезень і залізничних пасажирських та вантажних перевезень. Всі три контрольні пункти в'їзду на тимчасово окуповану територію України / виїзду з неї для автомобільного сполучення можна перетнути тільки пішки або на приватному авто.

Іншою проблемою є складнощі в'їзду населення на підконтрольну Російській Федерації тимчасово окуповану територію кримським татарам і особам з явною проукраїнською позицією, які піддаються довгим опитуванням, обшукам, а в окремих випадкам допитам і затриманням.

Інтенсивну діяльність із захисту прав людей в зоні АТО і на тимчасово окупованій території України здійснює Міжнародний комітет Червоного хреста (МКЧХ). Він надає їжу і предмети домашнього вжитку постраждалим від конфлікту, що триває в Луганській і Донецькій областях. Специфічну діяльність МКЧХ здійснює з попередження поранень через міни і вибухові залишки бойових дій — ним були і 150 тис. буклетів і 3 тис. постерів відповідного змісту. МКЧХ співпрацює з українським Червоним хрестом, а також з Червоним хрестом в Криму.

Громадяни України та всі небайдужі продовжують активну підтримку військовослужбовців. Згідно з останніми офіційними даними Міністерства оборони України станом на 9 червня 2015 р. в рамках акції «Підтримай Українську армію» на рахунки Міністерства оборони України в якості допомоги Збройним Силам України від юридичних і фізичних осіб надійшло 158 млн. 788 тис. грн., з них у 2015 році надійшло 5 млн. 507 тис. грн. При цьому із загальної суми 144 млн. 490 тис. грн. це грошові перекази на матеріально-технічне, решта — на медичне забезпечення Збройних Сил України. Також на матеріально-технічне забезпечення Збройних Сил України було перераховано 1 млн. 14 тис. 900 грн. за ідопомогою дзвінків на єдиний мобільний номер «565» на підтримку Української армії. З почат-

ку 2015 року іноземної валюти в гривневому еквіваленті всього продано 838 тис. 100 грн[26].

Проте протягом 6 місяців 2015 р. збільшилась кількість звернень військовослужбовців до громадських організацій та засобів масової інформації з питань дискримінаційного ставлення до учасників АТО.

> *Так, голова комітету солдатських матерів м. Нововолинська Наталія Волохата повідомляє, що найболючішою проблемою є оформлення статусу учасника АТО. Ця процедура для абсолютної більшості бійців перетворилась на справжнє ходіння по муках, оскільки документи на оформлення статусу учасника бойових дій у військкоматі приймаються лише один день на тиждень однією-єдиною людиною. Мало того, що люди витрачають цілий день, нервуються у черзі, після цього їхні документи лежать у військкоматі нерухомо цілий місяць. А як відомо, якщо статус учасника бойових дій не оформлений, то знижка на комунальні послуги за довідкою з військової частини не надається, і родини солдатів втрачають значні суми. Громадська активістка також наголосила ще на одній проблемі: «Жлобство військових інтендантів переходить усі межі. Із бійців, які йдуть на дембель, стягують навіть вартість казенного посуду! У військовій частині, коли хлопців демобілізовують, із них вираховують кошти: за флягу, миску, кружку, ложку... А зараз із них вираховують навіть за бушлати».*[27]

З аналогічною проблемою до Чернігівського центру правової інформації та консультацій звернувся житель Чернігова Сергій Кравець, у якого під час одного з обстрілів у зоні АТО згорів бушлат та інший одяг. Волонтери надали бійцю нову форму. А зараз чоловік демобілізується і в частині з нього намагаються стягнути кошти за видану, але втрачену форму.[28]

Військовим з оперативно-бойової комендатури Мостиського прикордонного загону також було повідомлено, що вони мають оплатити п'ятиразову вартість речей, які вони не повернули, оскільки ті згоріли в результаті обстрілів. Найбільшого драматизму ситуації додає те, що більша частина втрачених через обстріли речей — це власне волонтерська допомога. Відповідно, державні кошти на ці речі не було витрачено. Тому вимога керівництва відшкодувати вартість спальника, чи каремата, чи казанка, чи навіть спідньої білизни з волонтерської допомоги виглядає як мінімум не зрозуміло.

> *Демобілізований десантник розповідає: «Танк списується. Нам не списали казанки, фляги, речові мішки, це все нам згоріло в селищі Побєда. Нікого це не цікавить... Частина вираховує гроші у десятикратному розмірі: якщо казанок коштує 30-ть, то плати 300 гривень. ...Ми отримували бронежилет «Корсар», списки, хто його взяв, пропали. Тепер нам натякають, що маємо повернути по 7 тисяч гривень, навіть ті, які його не брали».*[29]

---

[26] Інформаційне повідомлення, Міністерство оборони України. — 9 червня 2015 р. — http://www.mil.gov.ua/news/2015/06/09/v-ramkah-akczii-pidtrimaj-ukrainsku-armiyu-na-rahunki-ministerstva-oboroni-ukraini-nadijshlo-158-miljoniv-788-tisyach-griven--/

[27] Волинська солдатка: з демобілізованих вираховують гроші // Волинське Агентство Розслідувань, 10.05.2015. — http://ar.volyn.ua/20150510-volynska-soldatka-z-demobilizovanyh-vyrahovuyut-hroshi/

[28] АТО: стягнення матеріальної шкоди за втрачені речі // Портал «Правовой простор», 10.04.2015. — http://legalspace.org/ru/video/item/3846-stiahnennia-z-viiskovosluzhbovtsiv-materialnoi-shkody-za-vtracheni-rechi

[29] Демобілізовані кажуть, що повертають державі гроші за втрачені казанки, фляги, спальні мішки // Галина Терещук «Радіо Свобода». — http://ato.lviv.ua/demobilizovani-kazhut-shho-povertayut-derzhavi-groshi-za-vtracheni-kazanki-flyagi-spalni-mishki/

Висновки та рекомендації

Необхідні: запровадження заходів з дотримання норм міжнародного гуманітарного права в зоні проведення Антитерористичної операції і на тимчасово окупованих територіях; розробка механізму контролю за дотриманням норм міжнародного гуманітарного права військовослужбовцями Збройних сил України; надання необхідних знань військовослужбовцям про зміст, обсяг і порядок застосування основ міжнародного гуманітарного права.

Протягом першого півріччя 2015 року на рівні провідних міжнародних організацій було визнано акти агресії Російської Федерації проти України, протиправність анексії Російською Федерацією Криму і наголошено на необхідності дотримання Мінських домовленостей і поваги до суверенітету і територіальної цілісності України. Надалі Урядові України необхідно докладати зусиль зі звернення уваги до триваючої агресії Російської Федерації проти України, з заохочення міжнародної спільноти до прийняття відповідних рішень і вжиття необхідних заходів для зупинення грубих порушень норм і принципів міжнародного права Російською Федерацією.

1. Внесені протягом першої половини 2015 року зміни до законодавчих актів України головним чином посилюють відповідальність військовослужбовців і надають більше повноважень командирам задля затримання підлеглих у разі скоєння ними певних правопорушень. Перелік прав військовослужбовців був розширений значно менше, а саме лише в частині зарахування часу перебування на військовій службі до стажу, перенесення щорічних відпусток на наступний рік, надання більшої державної підтримки військовослужбовцям і їхнім дітям для здобуття професійно-технічної та вищої освіти. Проте питання порядку надання соціального захисту військовослужбовцям, заходи забезпечення військовослужбовців необхідним обладнанням, транспортом, медичними препаратами, їжею і одягом в зоні Антитерористичної операції, психологічної реабілітації після проходження військової служби і повернення із зони проведення бойових дій потребують подальшого вирішення, в тому числі врегулювання на законодавчому рівні.

2. Необхідно визначити переваги та недоліки впровадження військових судів в Україні, провести аналіз практики діяльності військових судів в інших країнах, на підставі чого можливим буде прийняття рішення на рівні Верховної Ради України щодо заснування військових судів в Україні.

3. З метою належного забезпечення свободи пересування всіх громадян України необхідне вжиття подальших заходів з метою встановлення більш прозорої процедури надання дозволів для в'їзду і виїзду з неконтрольованої Україною території (частини Луганської і Донецької областей України) і тимчасово окупованої території України (Автономна республіка Крим і м. Севастополь). Також необхідним є зменшення суб'єктивного фактору в процедурі видачі відповідних дозволів і єдиний підхід до фактичного пропуску громадян з вказаних територій до України і в зворотному напрямку з метою подолання і попередження корупції в процесах отримання таких дозволів.

МИХАЙЛО ТАРАХКАЛО

ПРАВО НА ЖИТТЯ, ЗАХИСТ ВІД КАТУВАНЬ[1]

Відповідно до сайту Hudoc протягом 2014 року Європейським судом з прав людини було ухвалено 12 рішень, в яких Суд констатував порушення Україною статей 2 та 3 Конвенції. Дуже сумним виявляється той факт, що за перше півріччя 2015 року Судом розглянуто вже 9 скарг, де встановлено порушення цих статей.

1. Справа *«Ушаковта Ушакова проти України»*[2] (*Ushakov and Ushakova v. Ukraine*, No. 10705/12, 18 June 2015), де заявники скаржились на застосування насилля з боку міліції. Заявники були силоміць забрані з кабінету прокурора та доставлені до районного відділку міліції. Як було встановлено в результаті медичної експертизи, обидва заявника зазнали тілесних ушкоджень в період перебування в міліції. Правоохоронці не змогли надати переконливих пояснень про причини виникнення побоїв та намагались усіляко їх приховати.

Не зважаючи на те, за скаргою заявників кримінальна справа була відкрита наступного дня, перший допит міліціонерів відбувся лише за місяць. Крім того, розслідування загалом тривало більше чотирьох років і закінчилось відмовою від притягнення міліціонерів до відповідальності. Провадження закривалось та знов відкривалось 8 разів, кожного разу за вказівкою вищих органів у зв'язку з неповнотою або поверховістю.

2. Справа *«Луценко проти України № 2»*[3] (*Lutsenko v. Ukraine N. 2*, No. 29334/11, 11 June 2015) стосується умов тримання Ю. Луценка в Київському слідчому ізоляторі такими, що порушують статтю 3 Конвенції. Окремо від цього було встановлено порушення у зв'язку з триманням пана Луценка в металевій клітці під час судового провадження. Суд зауважив, що заявник до цього не був засудженим, його не звинувачують у злочині, пов'язаному із насильством, поміщення у клітку не було пов'язано із заходами безпеки, він був відомим політичним діячем та під час всього судового провадження широкий загал спостерігав його у принизливих умовах. Таким чином тримання заявника у клітці принижувало його людську гідність.

3. Справа *«Кірпіченко проти України»*[4] (*Kirpichenko v. Ukraine*, No. 38833/03, 2 April 2015) також стосується поганого поводження з ув'язненим. Цього разу слідчий прокуратури так наполягав на ознайомлені підозрюваним із матеріалами кримінальної справи, що в ній декілька аркушів були залиті його кров'ю. За висновком прокуратури, який був складений через два місяці після інциденту, заявник навмисно сам себе травмував. Слідчий, в присутності якого сталася ця подія, був допитаний лише через рік і пояснив, що кровотеча, яка мала місце, була спричинена станом здоров'я заявника.

На думку Суду, пояснення причин травми заявника, надані державними органами, ґрунтуються на припущенні та спекуляції, а не на оцінці фактів. Таке пояснення не є переконливим, тому держава відповідальна за травми, отримані заявником.

4. Справа *«Кулік проти України»*[5] (*Kulik v. Ukraine*, No. 10397/10, 19 March 2015), в якій Суд вказує на те, що пошкодження заявника були

[1] Розділ підготовлений М. Тарахкало, УГСПЛ.

[2] http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-155199

[3] http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-155092

[4] http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-153351

[5] http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-152889

достатньо серйозними, а скарга заслуговувала на увагу. Однак повноцінне розслідування було розпочато лише за три місяці. До цього часу розслідування велось в порядку дослідчої перевірки.

Така процедура не відповідає стандарту ефективного розслідування, оскільки дізнавач мав обмежені повноваження, що заважало вчиняти весь спектр необхідних дій. За цей час заявник не мав статусу потерпілого і не міг ефективно приймати участь в розслідуванні. Згодом розслідування було доручене саме тому відділу міліції, на працівників якого скаржився заявник.

5. У справі *«Прілуцкий проти України»*[6] (*Prilutskiy v. Ukraine*, No. 40429/08, 26 February 2015) син заявника загинув в автокатастрофі. Наступного дня була відкрита кримінальна справа, а незабаром заявник був залучений в якості потерпілого. Справа є показовою у тому плані, що через шість з половиною років від трагічних подій слухання у справі ще тривали. Такі дії державних органів суперечать вимогам повного і швидкого розслідування, як того вимагає стаття 2 Конвенції.

6. Справа *«Жизіцький проти України»*[7] (*Zhyzitskyy v. Ukraine*, No. 57980/11, 19 February 2015) стосується скарги заявника на тортури з боку працівників міліції після затримання з метою зізнання у вбивстві, відсутності ефективного розслідування цього факту, а також засудження до позбавлення волі на підставі зізнавальних показів, отриманих під тортурами. Органи прокуратури шість разів відмовляли відкрити провадження по відношенню до працівників міліції.

7. У справі *«Огородник проти України»*[8] (*Ogorodnik v. Ukraine*, No. 29644/10, 5 February 2015) заявник спочатку був затриманий за вчинення адміністративного правопорушення, проте того ж дня зізнався у вчиненні низки крадіжок і пограбувань на території Вінницької і Київської областей. Зізнання були зроблені без участі адвоката: заявник вказав, що відмовляється від допомоги захисника.

Фактично було порушено право заявника не свідчити проти самого себе, що привело до його несправедливого засудження.

Заявник також скаржився на жорстоке поводження з боку співробітників міліції з метою змусити його зізнатися у злочинах, і що у зв'язку з цим органами прокуратури не було проведено ефективне розслідування. Заявник також стверджував, що достовірність його скарги була підтверджена медичними доказами.

8. Справа *«A. H. проти України»*[9] (*A. N. v. Ukraine*, No. 13837/09, 29 January 2015) стосується відсутності ефективного розслідування органами влади жорстокого поводження по відношенню до заявника з боку співробітників міліції в ході його затримання і подальшого допиту з метою отримання у нього визнання в здійсненні вбивства.

Заявник був затриманий працівниками міліції і допитаний із застосуванням насилля, зокрема за допомогою електричного струму, для того, щоб змусити його зізнатися у вбивстві.

Ці покази були зроблені в присутності адвоката і слугували підставою для засудження заявника. Суд в цій справі засумнівався в тому, що національна влада зробила відповідні і достатні заходи для збору медичних і інших доказів відносно можливого жорстокого поводження.

Затримки у проведені медичних експертиз були необґрунтованими та зрештою привели до втрати важливих медичних доказів. Суд відмітив, що повномасштабне розслідування фактично не було проведене в цій справі, тому що прокуратура розглянула твердження в ході попереднього

[6] http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-152597

[7] http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-152255

[8] http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-150791

[9] http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-150651

дізнання і, врешті-решт, прийняла рішення про відмову в порушенні кримінальної справи. Таким чином, було порушення статті 3 Конвенції в її процесуальному аспекті.

9. У справі *«Євген Петренко проти України»*[10] (*Yevgeniy Petrenko v. Ukraine*, No. 55749/08, 29 January 2015) прокуратура розглянула скаргу заявника в порядку дослідчої перевірки без того, щоб відкрити повноцінне розслідування. Більш того, численні приписи вищестоящих органів вимагали від слідства усунути протиріччя в медичних експертизах, оскільки були сумніви чи дійсно мали місце такі експертизи.

У вказаний в експертизі день огляду заявник перебував в ізоляторі тимчасового тримання, однак ніяких слідчих дій за його участю не провадилось. При цьому національні органи не вжили ніяких заходів, щоб усунути ці розбіжності. Вони не спромоглись встановити з достатньою чіткістю чи дійсно заявник отримав перелом ребер і, якщо так, час та обставини цієї події.

Статистичні дані

Державна служба статистики надає наступну інформацію щодо демографічної ситуації в країні, що має відношення до виконання обов'язків держави в галузі охорони життя[11].

	2013	2014	2015
Середня чисельність наявного населення у січні–квітні (осіб)	43 175 060	43 041 189	42 891 702
Середня чисельність постійного населення у січні–квітні (осіб)	43 005 423	42 871 552	42 722 065
Загальний приріст, скорочення (–) населення (осіб)	–58 748	–63 862	–75 192*
Кількість живонароджених (осіб)	148 844	152 780	1 345 63*
Кількість померлих (осіб)	219 962	226 858	2 172 88*
Кількість померлих дітей у віці до 1 року (осіб)	1240	1247	1100*
Загальний коефіцієнт народжуваності (на 1000 осіб наявного населення)	10,5	10,8	9,5*
Загальний коефіцієнт смертності (на 1000 осіб наявного населення)	15,5	16,0	15,4*
Коефіцієнт смертності дітей у віці до 1 року (на 1000 живонароджених)	7,7	7,9	7,3*

* Без урахування частини зони проведення антитерористичної операції, тимчасово окупованої території АР Крим і м. Севастополя.

Генеральна прокуратура України опублікувала єдиний звіт про правопорушення за січень-грудень 2014 року з якого вбачається, що за вказаний період в Україні було зареєстровано 10 196 порушень правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту, з них 2096, що спричинили загибель потерпілого. За січень-червень 2015 року таких порушень зафіксовано вже 4459, з них 805 — з летальним результатом.

Жорстоке поводження із засудженими

Відповідно до офіційної статистики Державної пенітенціарної служби станом на 01 липня 2014 року в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах, розташованих на території, що контролюється українською владою, трималось 107 110 осіб, а станом на 01 липня 2015 року — 71 327 осіб. На цей час у сфері управління ДПтС України перебуває 177 установ.

Не зважаючи на зусилля правозахисників, місця несвободи залишаються досить закритими для здійснення громадського контролю. Проте системна робота неурядових організацій поступово змінює ситуацію на

[10] http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-150650

[11] http://www.ukrstat.gov.ua/

краще, через що ув'язнені знають, що вони завжди можуть розраховувати на допомогу при захисті своїх прав.

Прикладом таких змін став резонансний факт побиття групи засуджених осіб, які 27 лютого 2015 р. були доставлені етапом до Бердянської виправної колонії № 77, про що надійшло повідомлення до громадської приймальні Харківської правозахисної групи. 05 березня відбувся моніторинговий візит правозахисників до колонії. В результаті зустрічей із засудженими було підтверджено факт побиття, непропорційне застосування сили з боку адміністрації установи, не надання медичної допомоги. Також було встановлено намагання адміністрації приховати факти жорстокого поводження із засудженими, відсутність фіксування будь-яких тілесних ушкоджень, постійна присутність представників колонії під час опитування засуджених.

Надання медичної допомоги особам, які перебувають в місцях позбавлення волі

Своєчасна і належна медична допомога для ув'язнених із року в рік залишається болючою проблемою в Україні. Не зважаючи на обов'язок держави піклуватись про осіб, які знаходяться під її контролем, за минулі роки ситуація не стала кращою. Показовою є ситуація пані К. яка була засуджена у 2013 році та перебувала на момент звернення по правову допомогу у Київському СІЗО, хворіючи при цьому на наступні хвороби: ВІЛ-інфекція IV клінічна стадія, важка імуносупресія, орофарингіальний кандидоз, хронічний гепатит в стадії неясної активності, злоякісна пухлина шийки матки, кісти обох яєчників, фіброма голосових зв'язок.

Не зважаючи на критичний стан заявниці, Шевченківський районний суд м. Києва лише через місяць розглянув клопотання про звільнення від відбування покарання у зв'язку із становим здоров'я. На жаль, клопотання задоволено не було. Тому адвокатом було прийнято рішення терміново подати заяву до Європейського суду та просити звернутися до Уряду України з вимогою негайно забезпечити пані К. необхідним обстеженням та лікуванням в спеціалізованому медичному закладі Міністерства охорони здоров'я України, які не можуть бути забезпечені в умовах тримання під вартою.

На відміну від українського суду ЄСПЛ відреагував миттєво — вже наступного дня надійшла копія листа про те, що Уряд України зобов'язаний негайно забезпечити пані К. огляд у спеціалізованого лікаря, належне лікування відповідно до стану її здоров'я та повідомити ЄСПЛ до 01 серпня 2015 року про заходи, що були вчинені державою стосовно забезпечення права на здоров'я пані К.

Також показовим є приклад Д. С. Канівця, який був членом Добровольчого українського корпусу «Правий сектор». 27 січня 2015 року він отримав тяжке поранення. З 28 січня по 11 березня 2015 року проходив лікування в спеціалізованих медичних установах м. Дніпропетровська з діагнозом: мінно-вибухова травма, численні осколочні поранення голови та лівої кінцівки, вогнестрільне непроникаюче поранення черевної стінки, вогнестрільний відкритий перелом обох кісток лівого передпліччя з дефектом кістяної тканини, м'яких тканин. Забита рана м'яких тканин голови. Чужорідне тіло в області вилиці зліва. Вогнестрільне осколочне непроникаюче поранення передньої черевної стінки.

В подальшому йому рекомендовано амбулаторне лікування, та повторно з'явитися до лікарні 31 березня 2015 року для етапного оперативного лікування в умовах стаціонару травматологічного відділення. Однак 22 березня 2015 року Д. С. Канівця затримано в м. Дніпропетровську в порядку ст. 208 КПК України робітниками слідчого управління ГУМВС України в Донецькій області та поміще-

но до ізолятора тимчасового тримання м. Маріуполя Донецької області, де він перебував під вартою без належного медичного лікування.

23 березня 2015 року йому повідомлено про підозру у скоєнні тяжких кримінальних правопорушень, а 25 березня обрано запобіжний захід у вигляді тримання під вартою.

Не зважаючи на заперечення сторони захисту суд не звернув уваги на тяжкий стан підозрюваного. Слідчий суддя витребував документи із лікарні швидкої допомоги щодо виїзду до хворого. Однак в ухвалі зазначив, що «необхідність консультації травматолога не свідчить про неможливість отримати таку консультацію в умовах тримання під вартою».

28 березня 2015 року, у зв'язку з різким погіршенням стану здоров'я, Д. С. Канівця було доставлено до КУ «Маріупольська міська лікарня швидкої медичної допомоги», де він знаходився на лікуванні до 3 квітня 2015 року, та виписаний з лікарні у зв'язку з тим, що йому необхідна спеціалізована медична допомога в умовах травматичного відділення обласної клінічної лікарні м. Дніпропетровська.

В подальшому вже комісія лікарів вказаної лікарні 7 квітня 2015 року підтвердила неможливість лікування хворого в м. Маріуполі та рекомендувала направити його на лікування до спеціалізованої установи.

15 квітня 2015 року за заявою адвоката Європейський суд з прав людини зобов'язав уряд України до 29 квітня 2015 року надати інформацію щодо забезпечення заявнику стаціонарного лікування в спеціалізованому медичному закладі. Однак припис Суду виконаний не був. Замість лікувального закладу Д. С. Канівець був направлений до Київського слідчого ізолятору, де періодично вивозиться до військового госпіталю для консультацій з лікарями.

Відсутність можливості умовно-дострокового звільнення для осіб, які відбувають покарання у вигляді довічного позбавлення волі

За даними Державної пенітенціарної служби України на 01 травня 2015 року кількість ув'язнених, які відбувають довічне позбавлення волі, складає 1516 осіб (у 2014 р. — 1906). Не зважаючи на добру тенденцію зменшення кількості «довічників», користуючись термінами Європейського суду, строк їх покарання є «нескорочуваним».

Законодавством України передбачено три можливості скорочення покарання для осіб, які відбувають позбавлення волі: амністія, умовно-дострокове звільнення та помилування. Однак жодною із цих можливостей не може скористатися «довічник». Так, згідно зі ст. 4 Закону України «Про застосування амністії в Україні» амністія не може бути застосована до осіб, яких засуджено до довічного позбавлення волі.

Статтею 81 КК України передбачено, що «до осіб, що відбувають покарання у виді виправних робіт, службових обмежень для військовослужбовців, обмеження волі, тримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців або позбавлення волі, може бути застосоване умовно-дострокове звільнення від відбування покарання». Однак така можливість не передбачена для осіб, які відбувають довічне позбавлення волі.

Відповідно до частин першої та другої статті 87 КК України «Помилування здійснюється Президентом України стосовно індивідуально визначеної особи. Актом про помилування може бути здійснена заміна засудженому призначеного судом покарання у виді довічного позбавлення волі на позбавлення волі на строк не менше двадцяти п'яти років».

Відповідно до п. 5 Положення про порядок здійснення помилування, затверджене Указом Президента України від 21 квітня 2015 року № 223/2015 «Особи, які засуджені за тяжкі чи особливо тяжкі злочини або мають дві і більше судимостей за вчинення умисних злочинів чи відбули

незначну частину призначеного їм строку покарання, можуть бути помилувані у виняткових випадках за наявності надзвичайних обставин». Таким чином велика частина «довічників» не можуть скористатися навіть і цією дискреційною, довільною і не передбачуваною процедурою.

Однак стала практика Європейського суду у справах *«Кафкаріс проти Кіпру»*, *«Вінтер та інші проти Сполученого Королівства»*, *«Ласло Магьяр проти Угорщини»*, *«Кліф проти Сполученого Королівства»* вказує, що національне законодавство тоді буде відповідати вимогам статті 3 Конвенції, коли воно буде надавати можливість перегляду довічного ув'язнення з метою його пом'якшення, скорочення, припинення або умовно-дострокового звільнення ув'язненого. Аби пожиттєве ув'язненні відповідало вимогам статті 3, воно повинно *de jure* та *de facto* бути скорочуваним.

Комітет Міністрів Ради Європи у пунктах 1 та 4 (a) Рекомендації No. Rec (2003) 22 «Про умовно-дострокове звільнення» вказує: «щоб зменшити несприятливі наслідки позбавлення волі і сприяти поверненню засудженого у суспільство за умов, які гарантували б безпеку суспільства, умовно дострокове звільнення повинно бути по закону доступним кожному засудженому, в тому числі, особам, що засуджені до довічного позбавлення волі».

Насилля з боку правоохоронних органів

Відповідно до статистичної звітності ГПУ протягом 2015 р. в Єдиному реєстрі досудових розслідувань обліковано 1096 правопорушень за статтею 365 КК України (перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронних органів), з них 60 — за ч. 3 вказаної статті, коли вказані дії спричинили тяжкі наслідки. Оприлюднені дані викликають серйозне занепокоєння, оскільки за весь 2014 рік таких правопорушень було зареєстровано 1326, з них 79 — з тяжкими наслідками.

Приклад зухвалого порушення закону працівниками правоохоронних органів стався в Харківській області. Так, за інформацією, що стала відома правозахисникам, працівники міліції в смт. Солоницівка Дергачівського району Харківської області незаконно збирали гроші з пунктів прийому металобрухту. Коли свідками цього стали декілька хлопців, горе-правоохоронці вирішили налякати неповнолітніх і закрили їх в гаражі. Коли діти зателефонували своїм батькам, а ті кинулися їм на допомогу,стався конфлікт, в якому міліціонери жорстоко побили чоловіків.Як повідомляє прес-служба прокуратури Харківської області, внаслідок інциденту 42-річний батько одного з хлопчаків був госпіталізований з діагнозом «закрита черепно-мозкова травма, забій грудної клітини та спини».

Слідчим відділом прокуратури Харківської області зареєстровано кримінальне провадження за фактом перевищення службових повноважень працівниками органів внутрішніх справ (ч. 2. ст. 365 КК України).

Порушення прав осіб хворих на туберкульоз, наркозалежних та ВІЛ-інфікованих

За даними спеціалізованих неурядових організацій, державна закупівля препаратів для лікування туберкульозу неодноразово зривалась. В результаті цього в грудні 2014 року ліки не були придбані в необхідному обсязі, і навіть ті що були — не доставлені вчасно до медичних закладів. З серпня 2014 року в більшості областей відсутні препарати другої лінії для лікування резистентного туберкульозу, в результаті чого близько 30 тис. пацієнтів не отримали необхідного лікування. Основний в схемі лікування та профілактики туберкульозу препарат ізоніазид на кінець 2014 року так і не був закуплений.

На жаль, в 2015 році сумна тенденція зберігається. Майже 50 тис. громадян позбавлені життєво необхідних ліків, що загрожує безконтрольним поширенням інфекції та смертю багатьох українських громадян. За статистикою, 65% хворих з відкритою формою туберкульозу без лікування помирають впродовж двох років.

Крім того, офіційна статистика в України зафіксувала 227 961 випадок захворювання на ВІЛ/СНІД на 01 травня 2015 року проти 212 103 на 01 травня 2014 року. Таке зростання не може не хвилювати громадськість і повинно стати терміновим сигналом для держави.

Нагадаємо, що Законом України від 20 жовтня 2014 року № 1708-VII затверджена Загальнодержавна цільова соціальна програма протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу на 2014–2018 роки. Метою програми є зниження рівня захворюваності і смертності від ВІЛ-інфекції/СНІДу, надання якісних і доступних послуг з профілактики та діагностики ВІЛ-інфекції, насамперед представникам груп підвищеного ризику щодо інфікування ВІЛ, послуг з лікування, медичної допомоги, догляду і підтримки людей, які живуть з ВІЛ, у рамках реформування системи охорони здоров'я.

Законом України «Про державний бюджет України на 2015 рік» фінансування цієї програми передбачено, однак Державна служба України з питань ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань отримає з держбюджету лише 7,7 млн. грн., в той час, як в 2014 році розмір виділених коштів сягав 8,5 млн. грн. Критична нестача препаратів антиретровірусної терапії, якої не спостерігалося з 2005 року, стала однією з причин проведення 28 травня 2015 року акції у найбільших містах України на підтримку людей, хворих на ВІЛ/СНІД.

Правозахисники стверджують, що подібна ситуація сталася через прийняття Кабінетом Міністрів України Постанови від 23.04.2014 № 117 «Про здійснення попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти». Вказаною постановою Кабінет Міністрів України надав дозвіл на внесення 100% передоплати за поставку ліків на 6 місяців наперед. На жаль, подібне законодавче рішення привело до кризової ситуації — без вживання препарату «Ламівудин» люди хворі на ВІЛ не виживуть.

> *У грудні 2014 р. фірма «Вектор Фарма» виграла тендер, що проводився МОЗ на поставку антиретровірусних препаратів виробництва індійської компанії «Ранбаксі» на суму 52,6 мільйонів гривень. Згідно з умовами договору, гроші були перераховані фірмі одразу, а поставити препарати вона мала протягом 180 днів. «Вектор Фарма» отримала гроші у гривнях, а купити у «Ранбаксі» ліки мала в доларах. Фірма затягнула процес закупівлі доларів, за цей час курс підвищився, тому фірма звернулася до Міністерства охорони здоров'я з вимогою доплатити 10 мільйонів гривень, а коли міністерство відмовилося, фірма подала позов до суду. Оплата ліків, а отже й їх постачання не були здійснені. Численні акції протесту громадських активістів, осіб, хворих на ВІЛ та членів їх сімей продовжувалися декілька місяців. Лише у червні 2014 р., коли запас ліків в Україні майже повністю вичерпався, представникам міністерства вдалося знайти компроміс з фірмою, яка частково закупила ліки*[12]*. Наразі криза минула, але подібна може повторитися, оскільки постанова Кабінету Міністрів продовжує діяти.*
>
> *Складна ситуація має місце і в сфері застосування замісної підтримувальної терапії для наркозалежних.*

Згідно даним інформаційного проекту по зниженню шкоди «Метелик», в Кіровоградському обласному наркологічному диспансері ситуація з доступом до замісної підтримувальної терапії є важкою. Більше ніж 25 пацієнтів знаходяться у так званому «листі очікування», це означає, що їм

[12] http://ukr.lb.ua/news/2015/06/27/309626_skandalna_firma_postavila_chastinu.html

доведеться чекати можливості включитись в лікувальну програму кілька тижнів, а можливо — й місяців. Кабінет замісної терапії у наркологічному диспансері Кіровограда працює на межі своїх можливостей, вже декілька років підіймається питання про необхідність додаткового кабінету. В Кіровоградській області оціночна кількість споживачів ін'єкційних наркотиків — 12 500 осіб, наразі лікування отримує лише близько 300 пацієнтів.

У Києві наразі функціонує п'ять кабінетів (сайтів) замісної підтримувальної терапії, але за даними заступника голови Київської міської державної адміністрації М. Радуцького ця кількість не є достатньою для столиці. Також з весни 2014 року частину учасників програми з м. Севастополя, АР Крим, Луганської та Донецької областей переїхала до інших регіонів України, що збільшило навантаження на центри, розташовані на підконтрольній державі території[13].

Ситуація ускладнюється тим, що гроші на препарати виділяються Міжнародним благодійним Фондом «Альянс ВІЛ/СНІДу в Україні» за кошти «Глобального Фонду з боротьби з туберкульозом, малярією та ВІЛ». Ця програма має завершитися на початку 2017 року і тоді під питанням зникнення може опинитися вся система замісної підтримувальної терапії. Тому держава вже зараз має почати створення стратегії розвитку програми замісної підтримувальної терапії, яка б була менш залежною від міжнародних фондів.

У червні 2015 р. Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини були зафіксовані факти позбавлення пацієнтів замісної підтримувальної терапії права на медичну допомогу в діяльності правоохоронних органів у Сумської області. Матеріали, зібрані в ході перевірки Уповноваженого, дають підстави стверджувати, що у разі обрання стосовно учасників замісної терапії запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, всупереч вимогам законодавства, безперервність лікування цієї категорії осіб не забезпечується, що призводить до абстинентного синдрому та довготривалих фізичних страждань. Таке поводження може розцінюватися як жорстоке поводження або навіть катування, якщо ненадання необхідної медичної допомоги проводиться з метою отримання від особи необхідних свідчень. Також був зафіксований ряд порушень: неналежне ведення обліку та документації; несвоєчасне інформування закладів охорони здоров'я про затримання пацієнтів ЗПТ та неналежне виконання рекомендацій лікаря, у тому числі конвоювання пацієнтів до закладу охорони здоров'я; неналежне інформування адміністрації СІЗО щодо призначень лікаря взятим під варту особам.

[13] https://kievcity.gov.ua/news/24168.html

Насилля на ґрунті расової та національної ворожнечі

Кримінальним кодексом України особливо виокремлюється такий мотив злочину, як расова та національна ворожнеча. Відповідно до ч. 1 ст. 67 КК при призначенні покарання обставинами, які його обтяжують, визнаються вчинення злочину на ґрунті расової, національної чи релігійної ворожнечі або розбрату.

Також існує окремий склад злочину у ст. 161 КК, який передбачає відповідальність за умисні дії, спрямовані на розпалювання національної, расової чи релігійної ворожнечі та ненависті, на приниження національної честі та гідності, або образу почуттів громадян у зв'язку з їхніми релігійними переконаннями, а також пряме чи непряме обмеження прав або встановлення прямих чи непрямих привілеїв громадян за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, інвалідності, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Не зважаючи на посилену відповідальність, час від часу, такі злочини «спалахують», чим не можуть не турбувати громадськість. За даними Ге-

неральної прокуратури України за січень–червень 2015 року в Єдиному реєстрі досудових розслідувань зареєстровано 20 злочинів, вчинених з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості.

> *Прикладом можуть бути події у Харкові, коли 18 червня 2015 року близько 10 вечора стався напад на громадянина Таджикістану неподалеку від станції метро «Наукова». Молода людина прямувала до мечеті на намаз. У вузькому проході перед багатоповерхівкою його обступив натовп чисельністю у 10–15 чоловік — усі молоді хлопці віком до 20-и років у типових для «скінів» штанях з підкатами. Один з нападників різко схопив пана М. за руку та вигукнув: «неруських режем!». Після цього посипалися удари і хтось витягнув ніж. Відчайдушні крики потерпілого сполошили нападників й ті поспіхом розбіглися. Щоправда, останній на додачу бризнув в обличчя сльозогінним газом із балончику. В результаті цієї пригоди потерпілий отримав шишку на голові, розбиту брову та гематому під оком але на щастя залишився живим.*

Насилля по відношенню до дітей та жінок

Крім того, особливу увагу привертає правопорушення за статтею 137 Кримінального кодексу України (неналежне виконання обов'язків щодо охорони життя та здоров'я дітей). Наша держава знов виявляє погану тенденцію. За 2014 рік зареєстровано 51 такий злочин. На жаль за перше півріччя 2015 року ми маємо вже 40.

Окремо варто звернути увагу на кількість злочинів, пов'язаних із насильством в сім'ї. За статистичними даними Генеральної прокуратури України в 2014 році таких злочинів обліковувалось 918. За перше півріччя 2015 року було зареєстровано 251 випадки.

Насильство в сім'ї визначається як будь-які умисні дії фізичного, сексуального, психологічного чи економічного спрямування одного члена сім'ї по відношенню до іншого члена сім'ї, якщо ці дії завдають йому моральної шкоди, шкоди його фізичному чи психічному здоров'ю. Відповідно до Закону України «Про попередження насильства в сім'ї» насильство буває фізичним, сексуальним, психологічним (шляхом словесних образ або погроз, переслідування, залякування) чи економічним (умисне позбавлення житла, їжі, одягу та іншого майна чи коштів, на які постраждалий має передбачене законом право, що може призвести до його смерті, викликати порушення фізичного чи психічного здоров'я)[14].

Забезпечення прав осіб, що знаходяться в психіатричному закладі

Однією з найбільш залежних та безправних груп осіб, що знаходяться під контролем держави є пацієнти психіатричних лікарень. Вони майже не мають можливості скаржитися на дії працівників закладу.

Найбільш розповсюдженим порушенням права на заборону катування є змушення пацієнтів приймати ліки, які не сприяють покращенню їх стану, або навіть погіршують його. Також непоодинокі випадки знущань та побиття пацієнтів, несанкціоноване застосування до них психотропних лікарських засобів з метою їх «заспокоєння».

> *У справі пана С. висновок судово-психіатричної експертизи підтвердив, що психічними захворюваннями він раніше не страждав і на час експертизи будь-яких розладів не мав, але під час скоєння злочину перебував у тимчасовому хворобливому розладі психічної діяльності,*

[14] http://helsinki.org.ua/index.php?id=1249062621

що позбавляло його здатності усвідомлювати свої дії саме в той період часу.

Вказаною експертизою було рекомендовано застосування примусових заходів медичного характеру у вигляді госпіталізації в психіатричний стаціонар зі звичайним спостереженням. Однак рекомендація лікаря не повністю була врахована районним судом, який 9 жовтня 2012 року постановив застосувати до заявника заходи медичного характеру у вигляді його госпіталізації в психіатричну установу з суворим режимом спостереження.

В той же день заявник був поміщений у палату розміром 2,2 метри на 3 мерти, де було розташовано 3 ліжка, та перебувала відповідна кількість пацієнтів. У палаті не було санвузла. Будь-які прохання заявника поліпшити умови перебування в палаті або перевести його до іншої палати присікалися застосуванням до нього медикаментозних засобів. Заявнику робили від 1 до 30 уколів аміназину три рази на день (аміназин відноситься до групи сильнодіючих нейролептиків, застосовується винятково в психіатричній практиці для пацієнтів з діагнозом шизофренія, має сильні седативні властивості).

Згодом до заявника почали застосовувати лікування, а саме змушувати його приймати невідомі таблетки, у зв'язку з чим він висловив свою незгоду. За незгоду з методами лікування заявнику було призначено 30 уколів аміназину (3 уколи на день протягом 10 днів).

З цього часу до заявника почали застосовувати препарати, через які він перебував у стані надзвичайної сонливості. Його будили лише для походів в туалет та прийомів їжі. Заявнику було важко відрізнити сон та реальність.

Медичні препарати, обмеження в пересуванні та користуванні побутовими послугами використовувались як покарання і не мали жодного відношення до протоколів лікування. В таких умовах заявник провів більше двох років. Лише завдяки наполегливим діям родичів за допомогою адвоката пану С. вдалось отримати дозвіл суду на припинення примусового лікування. Однак не зважаючи на це, заявник продовжував незаконно утримуватись в лікарні ще 3 дні.

Подібна поведінка працівників та адміністрації державного закладу становила порушення заборони катування або нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводженню або покаранню.

Порушення прав людини на території проведення АТО

Як свідчить аналіз інформації, найбільш численною категорією серед потерпілих є військові, яких катують з метою отримання інформації, залякування, покарання за їх дії.

Один з військових, який захищав Донецький аеропорт, був взятий в полон бойовиками «ДНР». Бійця катували дуже жорстоко, бо вважали його відповідальним за численні втрати з боку бойовиків, внаслідок жорстокого поводження він неодноразово втрачав свідомість. Поки чоловік перебував без свідомості, його застрелив один з бойовиків. Кримінальне провадження за фактом смерті розслідується Службою безпеки України.

На даний момент провадження перебуває на стадії досудового розслідування, було допитано потерпілих та свідків.

Мирне населення також стає об'єктом жорстокого поводження та порушень права на життя.

Так, були зафіксовані непоодинокі випадки, коли бойовики прикривалися мирними мешканцями або навіть цілими житловими кварталами під

час проведення обстрілів.[15] Значна кількість мирного населення попадає в неволю для використання на роботах чи заради викупу. Також непоодинокі випадки викрадення людей з областей, розташованих поблизу місця проведення бойових дій, підконтрольних українській владі. Практикується зі сторони сепаратистів і смертна кара за ті вчинки, які вони розцінюють як злочини. Прикладами порушення прав цивільних осіб на життя та заборону катувань можуть слугувати наступні випадки.

> *15 лютого 2015 співробітниками прикордонної служби України недалеко від м. Гірник був убитий водій таксі. Водій підвозив українських військових у військову частину. Відразу після висадки військових по машині і самому водієві був відкритий вогонь на поразку. В результаті заподіяних водієві вогнепальних поранень він помер на місці. При цьому по військових, яких підвозив водій, прикордонники не стріляли. На даний момент військовою прокуратурою порушено справу за фактом необережного поводження зі зброєю. Наразі нікому не пред'явлено повідомлення про підозру.*

Найбільш вразливими групами цивільного населення в зоні проведення АТО є діти, інваліди та особи похилого віку. Оскільки влада України не забезпечила своєчасну евакуацію дітей з дитячих будинків, інвалідів та осіб похилого віку, це поставило під загрозу їх життя та здоров'я. Велика кількість з них не мають необхідних ліків або навіть достатньої кількості їжі та води.

За словами керівника департаменту з питань реалізації національного превентивного механізму Ю. Бєлоусова українська влада не звертає уваги на близько 77 установ Донбасу, в яких особи перебувають під її захистом — психіатричні лікарні, інтернати, в яких знаходяться пенсіонери, діти й лежачі хворі. Таким чином, можна також казати про порушення Україною своїх зобов'язань по забезпеченню права на життя.

В зоні АТО знаходяться також 27 пенітенціарних установ, де утримується близько 16 тисяч осіб, стосовно яких питання належної медичної допомоги, харчування, забезпечення побутових потреб жодним чином не вирішуються.

У великій кількості в'язниць відбулося залишення працівниками пенітенціарних установ місця роботи. Ув'язнені залишились кинуті на призволяще, а частина з них навіть залишалася зачиненою в камерах. Подібна поведінка державних службовців, офіційних представників держави, є порушенням позитивного зобов'язання України щодо забезпечення права на життя, оскільки їх дії поставили під загрозу життя багатьох людей.

> *Яскравим прикладом порушення державою права на життя стала Чорнухінська колонія. Під загрозою обстрілу з боку терористів персонал виправної колонії залишив її 06 лютого 2015 р., відкривши усі двері. Ув'язнені без їжі та ліків залишилися в будівлі колонії, яка знаходилася під перехресним обстрілом українських військових та бойовиків. Частина з них намагалася покинути в'язницю, внаслідок чого хтось загинув під вогнем, незначна кількість осіб змогла вийти з під обстрілу, але більшість людей була змушена залишитись в покинутій колонії.*
>
> *Один з в'язнів, пан Шилов, через свою родичку зв'язався із правозахисниками та представниками влади, що дозволило отримати детальну інформацію з перших рук. Так стало відомо, що протягом декількох тижнів колонія знаходилась на лінії фронту і неодноразово піддавалася артилерійському обстрілу, внаслідок чого була зруйнована основна частина житлових, побутових і адміністративних об'єктів, а також інженерно-технічних засобів охорони установи.*

[15] http://dyvys.info/polityka/yak-rosijski-bojovyky-prykryvayutsya-myrnymy-meshkantsya-my-video.html

В колонії на момент повідомлення залишалося більше 300 ув'язнених, які потребували невідкладної допомоги. Їжі вистачало приблизно на 2 дні, вода була лише технічна.

В результаті ударів артилерії декілька ув'язнених загинули у будівлі колонії. У зв'язку з цим і враховуючи загрози бойовиків знищити будівлю колонії, а також зважаючи на відсутність якого-небудь зв'язку з представниками пенітенціарної служби, ув'язнені вирішили рухатися у напрямі терикону (колишня шахта № 2), щоб покинути колонію, яка здавалася ним небезпечним місцем. Але вони були обстріляні, на їх думку, бойовиками «ЛНР», які знаходилися за терриконом, внаслідок чого деякі з них загинули, інші повернулися у будівлю колонії. В цілому, за повідомленням пана Шилова, в живих залишалося 140 ув'язнених, в будівлі колонії близько 50, частина з яких була хворою на важкі захворювання — гепатит, ВІЛ, сифіліс тощо.

Звернення до Міністерства надзвичайних ситуацій України, Державної пенітенціарної служби України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини не допомогли. Евакуація ув'язнених не відбулась і 10 лютого 2015 року колонія разом з прилеглими територіями була захоплена терористами «ЛНР». Після захоплення бойовики «ЛНР» запропонували ув'язненим, що знаходяться в колонії, перейти на їх бік, пообіцявши звільнити їх в цьому випадку. Декілька ув'язнених погодилися на ці умови. Більшість ув'язнених, які відмовились приєднатися до бойовиків 19 лютого 2015 року були узяті в полон і переміщені у будівлю Перевальской колонії № 15, яка знаходилися під контролем бойовиків.

В зоні реальної небезпеки недалеко від лінії зіткнення розташовані ще 5 установ. Це Дзержинська колонія, в якій міститься 589 ув'язнених, Селідовська колонія, в Маріуполі дві колонії (в обох установах знаходиться 275 ув'язнених) і слідчий ізолятор (475 затриманих), які можуть потрапити під обстріл артилерії. Україна продовжує нехтувати своїми позитивними зобов'язаннями, залишаючи в'язнів в уразливому стані, не організовуючи евакуацію.

Користувачі замісної терапії, хворі на ВІЛ, туберкульоз також стали об'єктами порушень їх права на життя в зоні АТО. За даними Міжнародного благодійного фонду «Міжнародний Альянс з ВІЛ/СНІД в Україні» 11 лютого 2015 року остаточно припинилася видача метадону для 150 пацієнтів Луганського наркотичного диспансеру. Запаси бупренорфіну на неконтрольованій Урядом території остаточно вичерпалися ще на початку січня 2015 р.,[16] оскільки уряд припинив поставки наркотичних препаратів замісної підтримувальної терапії до непідконтрольних територій.

На території як підконтрольній, так і не підконтрольній українській владі, продовжують роботу проекти неурядових організацій з профілактики ВІЛ, серед іншого проводиться тестування на ВІЛ та гепатит. Лікування туберкульозу проходить лише на підконтрольній Україні території, лікування проходять більше 500 осіб. Проте пропускна система не дозволяє хворим отримувати необхідні консультації у Донецькому центрі СНІДу, що ускладнює призначення лікування. Подібна ситуація є фактичним порушенням державою позитивних зобов'язань з гарантування права на життя права, оскільки відсутність політичної волі робить неможливими евакуацію хворих з лікарень, а також забезпечення їх достатньою кількістю ліків.

Рекомендації

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

[16] http://www.aidsalliance.org.ua/ru/news/pdf/01-12_2015/02/SitRep240215_final.pdf

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

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

3. Створити на практиці систему невідворотної відповідальності за всі випадки застосування невиправданого насильства з боку правоохоронців. Особливо важливо створити систему відновлення розслідувань у справах, де ЄСПЛ встановлено, що розслідування було проведено неефективно.

4. Створити ефективну систему контролю за зберіганням та використанням зброї правоохоронцями. Приймати рішення про дозвіл на використання зброї на підставі всебічного аналізу особи правоохоронця. Створити ефективну систему відповідальності керівників підрозділів правоохоронних органів за дозвіл користуватися підлеглими зброєю без аналізу їх особи або у разі формального підходу до такого аналізу.

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

6. Проводити систематичні навчання та інструктажі працівників правоохоронних органів, які задіяні у спецопераціях із затримання 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. Покращити матеріально-технічний стан медичних частин, а також забезпечити кваліфікованим медичним персоналом.

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

10. Створити окремі підрозділи для розслідування масових та резонансних справ, а також спеціально підготовлені підрозділи для фіксації доказів та подальшого розслідування справ в умовах військових дій. Це особливо актуально щодо справ, пов'язаних із проведенням антитеро-

ристичної операції, а також розслідування правопорушень в Автономній Республіці Крим.

11. Спростити процедуру збору та фіксації доказів, які в подальшому будуть використовуватися в суді (зменшити кількість формальних документів, які має заповнювати особа, що проводить розслідування і які жодним чином не використаються в подальшому для встановлення вини підозрюваного).

12. Прийняти окреме законодавство, яким передбачити можливість умовно-дострокового звільнення осіб, які засуджені до довічного позбавлення волі.

13. Створити координаційний центр з надання медичної допомоги хворим на ВІЛ, гепатит та туберкульоз до діяльності якого залучити спеціалізовані громадські організації, які спеціалізовано працюють у цій сфері.

14. Створити ефективну процедуру закупівлі ліків та імплементувати її.

15. Розробити ефективну систему переміщення осіб, які потребують допомоги, на підконтрольну Україні територію, у тому числі, знаходяться у місцях несвободи з території проведення антитерористичної операції та Автономної Республіки Крим.

16. Забезпечити пацієнтам психіатричних лікарень можливість та запровадити ефективну систему оскарження жорстокої поведінки по відношенню до них.

17. Створити окремий підрозділ для розслідування справ, пов'язаних з правопорушеннями вчиненими на ґрунті ненависті, а також запровадити навчання для співробітників правоохоронних органів з цього питання.

СОФІЯ КАЛІЦЬКА

ПРАВО НА СВОБОДУ ТА ОСОБИСТУ НЕДОТОРКАННІСТЬ[1]

«...Свобода є неподільною, кайдани на одній людині з мого народу — це кайдани на всіх, а кайдани на всьому народі — це кайдани на мені. Упродовж цих довгих і самотніх років моя спрагліcть свободи для свого народу стала спрагліcтю свободи для всіх людей. Я добре знав, що пригноблювач потребує звільнення не менше, ніж пригноблений. Людина, що забирає свободу в іншого, є в'язнем ненависті, вона замкнена за гратами упередження й обмеженості. Я не є справді вільним, якщо я забираю в когось іншого свободу, так само, які тоді, коли мою свободу забирають у мене. Пригноблений і пригноблювач обидва виявляються позбавленими своєї людяності.

... Правда полягає в тому, що ми ще не вільні, ми просто здобули свободу бути вільними, право не бути пригноблюваними. Ми зробили не останній крок у нашій подорожі, а перший крок на довшому і навіть важчому шляху.

Адже бути вільним — це не просто скинути кайдани, а жити так, щоб поважати і збільшувати свободу інших. Справжнє випробування нашої відданості свободі лише починається...»

Нельсон Мандела «Довгий шлях до свободи»

«Справжнє випробування нашої відданості свободі лише починається...» Ці слова відомого правозахисника, юриста, політика і громадського діяча Нельсона Мандели чи не найкраще ілюструють стан та тенденції розвитку однієї із найважливіших складових системи природних прав людини — права на свободу та особисту недоторканність в контексті реалій та перспектив України. Адже, незважаючи на низку позитивних, в цілому, змін у напрямі забезпечення додаткових гарантій для реалізації та захисту «негативного» права людини на свободу та особисту недоторканність в Україні, сучасний стан дотримання та захисту цього права свідчить про наявність деяких недоліків і реальних загроз його подальшого здійснення та захисту, про усунення, запобігання чи пом'якшення впливу котрих йтиме мова у даному розділі дослідження.

Статистичні дані

На основі аналізу статистичної інформації щодо застосування запобіжних заходів у виді затримання особи та тримання її під вартою можна дійти висновку, що позитивним практичним результатом дії Кримінального процесуального кодексу України (далі — КПК України) стало істотне зменшення кількості офіційних затримань осіб за підозрою у вчиненні злочину, а також клопотань (подань) про застосування найбільш суворого запобіжного заходу (тримання під вартою) — приблизно в 2,5 рази[2].

Відповідно до статистичних даних Генеральної прокуратури України, за 3 місяці 2015 року прокурорами було подано лише 5794 клопотань про застосування тримання під вартою; при цьому слідчими суддями відмовлено у задоволенні 607 таких клопотань[3].

Крім того, за 5 місяців 2015 року кількість осіб, які тримаються під вартою за незакінченими кримінальними провадженнями, становить 63,

[1] Розділ підготовлений С. В. Куліцькою, аспіранткою юридичного факультету Київського національного університету ім. Тараса Шевченка.

[2] Права людини в Україні 2014. Доповідь правозахисних організацій. С. 117–118. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://helsinki.org.ua/index.php?r=1.4.1.11

[3] Звіт про роботу прокурора за 3 місяці 2015 року. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=112167&libid=100820

з них — зі строком тримання під вартою понад 60 днів — 17 осіб[4]. На жаль, ці дані не дають можливості зробити висновок ані щодо ситуації зі затриманнями осіб в Україні за перше півріччя 2015 року, ані щодо наявності чи відсутності при зведенні статистичної інформації розрізнення законних затримань, здійснених неуповноваженими службовими особами (не особами, яким законом надано право здійснювати затримання) в порядку ст. 207 КПК України, та затримань, здійснених без ухвали слідчого судді уповноваженими на це службовими особами у порядку ст. 208 КПК України, оскільки в таблиці 7 «Затримання осіб, як підозрюваних, обрання запобіжного заходу» Звіту про роботу органів досудового слідства (форма № 1-СЛ) за 12 місяців 2014 року, розміщеного на веб-сторінці вказаного органу державної влади, було вміщено рядок «Затримання осіб в порядку, передбаченому ст.ст. 207, 208 КПК України»[5].

Також слід звернути окрему увагу на статистичні дані реєстрації в Єдиному реєстрі досудових розслідувань кримінальних правопорушень, відповідальність за вчинення котрих передбачена ст. 371 КК України («Завідомо незаконні затримання, привід, арешт або тримання під вартою»). Так, за даними Єдиного звіту про кримінальні правопорушення по державі за січень-червень 2015 року[6] органами прокуратури за ст. 371 КК було обліковано 32 кримінальних правопорушення, з яких 9 особам вручено повідомлення про підозру, у 5 провадження направлені до суду з обвинувальним актом, у 19 — провадження закрито, у 26 на кінець звітного періоду рішення не прийнято. Органами внутрішніх справ за ст. 371 КК було обліковано 1 кримінальне правопорушення.

Можемо презюмувати, що й надалі актуальною залишається рекомендація, надана у Доповіді правозахисних організацій «Права людини в Україні 2014» щодо запровадження ведення органами досудового розслідування та/або прокуратури публічної статистики щодо кількості затримань осіб, окремо: на підставі ухвали слідчого судді з метою приводу (ст. 190 КПК України); законного (ст. 207 КПК України); уповноваженою службовою особою без ухвали слідчого судді (ст. 208 КПК України); адміністративних затримань[7].

Оцінки міжнародних місій, органів і організацій ситуації в Україні

На основі аналізу положень Заключних зауважень до шостої періодичної доповіді України Комітету ООН проти катувань, а також Звіту СРТ (2014) 08 від 29 квітня 2014 року до Українського уряду за підсумками візиту в Україну, здійсненого Європейським Комітетом з попередження тортур і нелюдського або такого, що принижує гідність поводження чи покарання (ЄКПТ) у період з 9–21 жовтня 2013 року[8], можна дійти висновку, що, незважаючи на позитивні аспекти нового КПК України, на практиці правові гарантії часто продовжували надаватися не на початку фактичного позбавлення свободи, але тільки після того, як відповідні особи були офіційно затримані.

---

4 Звіт про роботу органів досудового розслідування за 5 місяці 2015 року. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=110140&c=edit&_c=fo#

5 На цей недолік було звернено увагу авторами однойменного розділу Доповіді правозахисних організацій «Права людини в Україні 2014» (С. 119).

6 Єдиний звіт про кримінальні правопорушення по державі за січень-червень 2015 року. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=112173&libid=100820

7 Права людини в Україні 2014. Доповідь правозахисних організацій. С. 135. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://helsinki.org.ua/index.php?r=1.4.1.11

8 Див. розділ «Права людини» веб-сторінки МВС України: http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/index

Також залишилися випадки, коли після позбавлення свободи з людиною проводиться неформальний допит, протягом якого отримуються зізнання без використання вищезазначених гарантій (див. §2 Заключних зауважень, п. 68 Звіту).

Враховуючи ж те, що у переважній кількості випадків затримання особи здійснюється без судового дозволу, невизнане затримання або затримання із затримкою в його реєстрації залишається однією із головних проблем в діяльності правоохоронних органів і є головною передумовою для всіх інших порушень прав затриманих осіб.

Зважаючи на коло існуючих проблем у сфері забезпечення реалізації права особи на свободу в процесі її затримання чи тримання під вартою, Україні було надано низку рекомендацій, більшість з яких не втратили своєї актуальності й до сьогодні, зокрема:

- створити єдиний національний реєстр затримань, який би включав в себе фактичні відомості про затримання, в тому числі передачі особи, та забезпечити, щоб він містив точну дату, час і місце затримання з самого початку позбавлення свободи, а не з моменту складання протоколу затримання;
- забезпечити вжиття ефективних заходів для гарантування того, що всі особи, затримані правоохоронними органами, були в повному обсязі поінформовані про свої права *від самого початку позбавлення свободи*. Цей процес повинен включати надання чіткої словесної інформації в момент затримання, та має бути доповнений при першій же можливості (тобто, відразу ж після першого входу до приміщення правоохоронного органу) наданням письмової інформації щодо прав. Крім того, згідно рекомендації ЄКПТ, українська влада повинна скласти інформаційний лист про права, який є більш простим і зрозумілим та доступним у відповідній кількості мов. Зацікавлені особи повинні мати можливість зберегти копію інформаційного листка.
- забезпечити впровадження системи «вартових офіцерів» в Україні, встановивши при цьому загальні критерії для відбору «вартових офіцерів» та забезпечивши отримання ними спеціальної підготовки[9].

Крім того, негативну оцінку з боку міжнародних місій в Україні отримала ситуація по стану дотримання права людини на свободу та особисту недоторканність у районі проведення антитерористичної операції та прилеглих територіях[10]. Продовжують надходити повідомлення про серйозні порушення прав людини, залякування та утиски місцевого населення, що здійснюються незаконними збройними угрупуваннями; окремі громадські активісти, журналісти та співробітники міжнародних неурядових організацій продовжують утримуватись незаконно. Зусилля ж уряду щодо відновлення законності та порядку в зоні конфлікту, як і раніше, супроводжується постійними повідомленнями про довільні й таємні затримання і насильницькі зникнення людей, підозрюваних у сепаратизмі або тероризмі. Місії також стурбовані тим, що розслідування повідомлень про грубі порушення прав людини з боку українських збройних сил та правоохоронних органів досі не проводилося.

Слід зазначити, що висновок про широкомасштабні порушення права людини на свободу й особисту недоторканність по обидві сторони конфлікту на сході України та відомості на підтвердження цього факту (насамперед, інтерв'ю з 33-ома колишніми полоненими, які були затримані у зв'язку

[9] Йде мова про службових осіб органів досудового розслідування, відповідальних за перебування затриманих (ст. 212 КПК України).

[10] Див.: Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні (1 грудня 2014 р. — 15 лютого 2015 р.). [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/9thOHCHRreportUkraine.pdf та Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні (16 лютого — 15 травня 2015 р.). [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/10thOHCHRreportUkraine.pdf, підготовлені Управлінням Верховного комісара ООН з прав людини.

з конфліктом на сході України в різні періоди часу з липня 2014 року до квітня 2015 року) були наведені й у доповіді Amnesty International «Зломлені тіла: тортури і позасудові страти на сході України»[11].

Новели та перспективні напрями нормативно-правового регулювання

Перш за все, вважаємо за доцільне звернутись до опублікованого 9 лютого 2015 року Аналітичного огляду УГСПЛ щодо права на свободу та особистої недоторканності[12], в якому надано критичний аналіз низки важливих новел законодавчого регулювання цієї сфери правовідносин. Так, в огляді зазначено, що: «...у серпні 2014 р. Верховною Радою України були прийняті зміни до Закону України «Про боротьбу з тероризмом»[13] та до КПК України[14], якими позитивні законодавчі зрушення фактично були відкинуті назад. Зокрема, дозволене здійснення «превентивного затримання осіб, причетних до терористичної діяльності» (ЗУ «Про боротьбу з тероризмом») та «обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою» (КПК України) на строк понад 72 години до 30 діб за згодою прокурора без пред'явлення обвинувачення та відповідної ухвали слідчого судді, суду.

Необхідність прийняття цих норм обґрунтовувалась тим, що суди Луганської області відмовлялись виносити відповідні ухвали та не користувались можливістю, передбаченою ч. 3 ст. 318 КПК України в частині права проведення окремих процесуальних дій поза межами приміщення суду. Але «хитрий» хід щодо використання у ЗУ «Про боротьбу з тероризмом» терміну «превентивне затримання особи, причетної до терористичної діяльності» призвів до протиріччя даного закону нормам Конституції, Кодексу України про адміністративні правопорушення, КПК та фактично вивів його за межі наявної системи законодавства, оскільки ні в самому законі, ні у будь-якому іншому законодавчому акті не розкриті ані сутність даного терміну, ані порядок його застосування, ані коло осіб, на яких він може розповсюджуватись, ані правовий статус затриманих у такий спосіб осіб.

Не кращою виглядає й ситуація внаслідок внесених змін до КПК України. Зокрема, замість того, щоб регламентувати порядок кримінального судочинства в умовах воєнного, надзвичайного стану і проведення АТО, обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою на строк до 30 діб та виконання деяких інших повноважень було закріплене за «відповідним прокурором» (ст. 615 КПК). Зазначені зміни прямо суперечить вимогам та гарантіям, передбаченим статтями 29 та 64 Конституції України, оскільки навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану хоча й допускаються окремі обмеження прав і свобод, однак вони не можуть бути поширені на право на свободу та особисту недоторканність.

Однак і цього законодавцям здалося замало. 5 лютого 2015 р. був зареєстрований проект Закону України «Про внесення змін до статті 615

---

[11] Доповідь Amnesty International «Зломлені тіла: тортури і позасудові страти на сході України». [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://amnesty.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Dopovid_ZLOMLENI-TILA_Torturi-ta-pozasudovi-strati-na-shodi-Ukrayini.pdf

[12] *Блага Алла*. Аналітичний огляд права на свободу та особисту недоторканість в Україні. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://helsinki.org.ua/index.php?id=1423474539

[13] Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» щодо превентивного затримання у районі проведення антитерористичної операції осіб, причетних до терористичної діяльності, на строк понад 72 години» // Відомості Верховної Ради України від 26.09.2014 р., № 39, стор. 2812, стаття 2007.

[14] Закон України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції» // Відомості Верховної Ради України від 26.09.2014 р., № 39, стор. 2813, стаття 2008.

Кримінального процесуального кодексу України (щодо особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану та у районі проведення антитерористичної операції)»[15], згідно з яким вже в усіх без винятку випадках на місцевості (адміністративної території), на якій діє правовий режим воєнного, надзвичайного стану, проведення антитерористичної операції, повноваження слідчого судді, у тому числі з приводу обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою на строк до 30 діб, виконує відповідний прокурор обласного рівня або його заступник. При цьому необхідність прийняття змін до зазначеної статті обґрунтовується тим, що в зоні проведення антитерористичної операції вона жодного разу не була застосована стосовно осіб, які підозрюються у терористичній діяльності або причетні до незаконних збройних формувань...».

Крім того, у першому півріччі 2015 року Верховною Радою України було прийнято низку постанов, серед яких:

- «Про Заяву Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод»[16];
- «Про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, світових лідерів та всіх членів міжнародного співтовариства щодо засудження порушень прав і свобод кримськотатарського народу»[17];
- «Про Звернення Верховної Ради України до Президента Російської Федерації про неприпустимість порушення Мінських домовленостей і утримання в заручниках народного депутата України восьмого скликання Надії Савченко»[18] та «Про запровадження персональних санкцій проти осіб, відповідальних за протиправне ув'язнення в Російській Федерації народного депутата України, члена Постійної делегації Верховної Ради України у Парламентській Асамблеї Ради Європи Надії Савченко»[19].

Необхідно звернути окрему увагу на постанову від 21.05.2015 р. № 462-VIII, котрою було схвалено Заяву Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод». Ще на етапі розробки проекту даної постанови

[15] Проект Закону України «Про внесення змін до статті 615 Кримінального процесуального кодексу України (щодо особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану та у районі проведення антитерористичної операції)». [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53840

[16] Постанова Верховної Ради України «Про Заяву Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод» від 21.05.2015 р. № 462-VIII // Голос України від 27.05.2015 р. № 92.

[17] Постанова Верховної Ради України «Про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, світових лідерів та всіх членів міжнародного співтовариства щодо засудження порушень прав і свобод кримськотатарського народу» від 14.05.2015 р. № 412-VIII // Голос України від 27.05.2015 р. № 92.

[18] Постанова Верховної Ради України «Про Звернення Верховної Ради України до Президента Російської Федерації про неприпустимість порушення Мінських домовленостей і утримання в заручниках народного депутата України восьмого скликання Надії Савченко» від 22 квітня 2015 р. № 349-VIII // Голос України від 29.04.2015 р. № 77.

[19] Постанова Верховної Ради України «Про запровадження персональних санкцій проти осіб, відповідальних за протиправне ув'язнення в Російській Федерації народного депутата України, члена Постійної делегації Верховної Ради України у Парламентській Асамблеї Ради Європи Надії Савченко» від 22 квітня 2015 р. № 350-VIII // Голос України від 29.04.2015 р. № 77.

у зверненні Правозахисного порядку денного[20] було зазначено наступне: «...Відсутність кроків з боку держави щодо визначення правового статусу територій, на які поширюється *de facto* та *de jure* її юрисдикція в питаннях забезпечення прав та основоположних свобод спричинює двозначність та невизначеність щодо можливостей забезпечувати практичний захист прав державою на непідконтрольних їй територіях, і фактичне порушення Україною взятих на себе міжнародних зобов'язань... Згідно проекту постанови в зоні проведення АТО обмежується цілий ряд громадянських прав, зокрема, право на свободу та особисту недоторканність... Тим самим парламент намагається легітимізувати в очах Ради Європи цілий ряд прийнятих влітку минулого року законів, які були піддані нищівній критиці правозахисних організацій.

Пройшов рік, і вже зараз можна стверджувати, що побоювання правозахисних організацій справдилися. Дані закони не просто не вирішили проблему, а й створили цілий ряд нових. У даному випадку автори постанови просто є заручниками ситуації, адже вони змушені проінформувати Раду Європи про всі фактичні вжиті державою заходи, попри своє власне ставлення до цих законів. Практичним виходом із цієї ситуації є прийняття ще однієї постанови, яка, навпаки, має покладати цілий ряд додаткових обов'язків на різні державні органи щодо забезпечення прав та свобод на території АТО. Серед іншого, вона має передбачити обов'язок парламенту зробити своєрідну «інвентаризацію» та внести зміни до законів, які суперечать Конституції та міжнародним стандартам прав людини, і вже переконливо довели свою неефективність».

Що ж до перспективних напрямів нормативно-правового регулювання досліджуваної сфери правовідносин в Україні, то за перше півріччя 2015 року було зареєстровано ряд важливих законопроектів:

1) Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України та суддів)[21], яким пропонується виключити частини 1 та 3 ст. 80 Конституції України, котрими передбачено гарантії депутатської недоторканності. Змінами до ст. 126 Конституції України пропонується передбачити, що суддя не може бути без згоди Вищої ради юстиції затриманий та до нього не може бути застосовано запобіжний захід у виді тримання під вартою до винесення обвинувального вироку судом. При цьому такий імунітет судді не поширюватиметься на випадки затримання при вчиненні суддею або безпосередньо після вчинення ним тяжкого чи особливо тяжкого злочину проти життя та здоров'я особи. Крім того, ст. 129 Конституції України доповнюється положенням про те, що притягнення суддів до юридичної відповідальності здійснюється на загальних підставах. Водночас пропонується закріпити інститут функціонального імунітету судді, за яким судді не можуть бути притягнуті до юридичної відповідальності за діяння, вчинені у зв'язку зі здійсненням правосуддя, крім випадків ухвалення завідомо неправосудного судового рішення, порушення присяги судді або вчинення дисциплінарного правопорушення. Згідно Висновку Конституційного Суду України[22] цей законопроект було визнано таким, що відповідає вимогам ст. 157 і 158 Конституції України, а у проекті Постанови про подальшу роботу над

[20] Див.: http://humanrights.org.ua/material/jeksperti_ne_pidtrimujut_vidstup_vid_pravozahisnoji_konvenciji

[21] Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України та суддів) № 1776 від 16.01.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53602

[22] Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів вимогам статей 157 і 158 Конституції України № 1-в/2015 від 16 червня 2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=276619

даним законопроектом[23] пропонується провести його розгляд на пленарному засіданні Верховною Радою України 16 липня 2015 р.

2) Проект № 2031[24], яким пропонується конкретизувати існуючі та розширити перелік підстав для затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, без ухвали слідчого судді, суду. При цьому, у первинній редакції проекту від 05.02.2015 р. було запропоновано додати до переліку виключних ситуацій у ст. 208 КПК України п. 3 ч. 1 такого змісту: «якщо наявні інші достатні дані, що дають підставу підозрювати особу у вчиненні злочину», тобто, перелік підстав стає відкритим, невичерпним і «уповноважені службові особи» отримують широкий простір для свавільних дій (фактично, йде мова про розширення сфери дискреційних повноважень відповідних органів та меж розсуду їх службових осіб), про що було справедливо зазначено фахівцями Харківської правозахисної групи[25]. У редакції доопрацьованого проекту від 16.04.2015 р. пропонується доповнити ч. 1 ст. 208 КПК України п. 4: «якщо наявні інші достатні докази, зокрема: показання свідків, документи, висновки експертів, матеріали негласних слідчих (розшукових) дій тощо, що дають підставу підозрювати особу у вчиненні злочину». Оновлений варіант формулювання пункту ст. 208 КПК, звісно, більш конкретний, більше відповідає принципу юридичної визначеності, однак не усуває загрозу надмірної дискреції правоохоронних органів і, як наслідок, порушення права людини на свободу та особисту недоторканність.

3) Проект № 2033[26], яким передбачено, що на місцевості (адміністративної території), на якій діє правовий режим воєнного, надзвичайного стану, проведення антитерористичної операції, повноваження слідчого судді, у тому числі з приводу обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою на строк до 30 діб, виконує відповідний прокурор обласного рівня або його заступник в усіх без винятку випадках. Цікаво, що необхідність прийняття законопроекту обґрунтовується тим, що «...вивчення практики застосування ст. 615 КПК України в зоні проведення антитерористичної операції свідчить про те, що у зв'язку з її недосконалістю, вона жодного разу не була застосована стосовно осіб, які підозрюються у терористичній діяльності або причетні до незаконних збройних формувань».

4) Проект № 2035[27], яким пропонується запровадити поняття «причетності до вчинення особою терористичної діяльності», що суттєво розходиться з поняттям «причетності до злочину», яке існує в кримінальному праві. Замість негайного направлення слідчому судді копії рішення про превентивне затримання особи, причетної до терористичної діяльності, на строк понад 72 години, що передбачено чинним законодавством, пропонується направляти цю копію слідчому судді

[23] Проект Постанови про подальшу роботу над законопроектом про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів № 1776/П2 від 01.07.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55804

[24] Проект Закону про внесення змін до статті 208 Кримінального процесуального кодексу України (щодо затримання уповноваженою службовою особою) (доопрацьований 16.04.2015 р.) № 2031. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53838

[25] Експрес-огляд законотворчої діяльності Верховної Ради України. Бюлетень № 8. Законопроекти, зареєстровані в парламенті за період 02.02.2015 — 06.02.2015. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.khpg.org/index.php?id=1423987146

[26] Проект Закону України «Про внесення змін до статті 615 Кримінального процесуального кодексу України (щодо особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану та у районі проведення антитерористичної операції)» № 2033 від 05.02.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53840

[27] Проект Закону про внесення змін до статті 15-1 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» (щодо превентивного затримання у районі проведення антитерористичної операції осіб, причетних до терористичної діяльності) № 2035 від 05.02.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=53844

протягом 30 діб. Риторичне запитання: яку мету може переслідувати така пропозиція?[28] Згідно Висновку Головного науково-експертного управління від 25.06.2015 р.[29] за результатами розгляду у першому читанні законопроект доцільно повернути суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

5) «Серія» законодавчих ініціатив щодо скасування застави та заборони застосовувати цей запобіжний захід щодо підозрюваних у злочинах за низкою статей КК України, доцільність котрих обґрунтовується потребою ефективної боротьби з корупцією і сепаратизмом (зокрема, проекти № 1838[30] 1871[31], 2086[32], 2266[33], 2284[34], 2330[35], 2330-1[36], 2654[37]. Частину з них уже відкликано, а інші повернуті на доопрацювання чи відхилені. Фактично, цими ініціативами ігнорується процесуальна суть запобіжного заходу, адже його обрання пропонується детермінувати не реальною потребою забезпечення нормального руху кримінального процесу, а зробити елементом досудового покарання особи, яке призначається, виходячи виключно з характеру інкримінованого злочину. Крім того, вважаємо за необхідне навести витяг зі Звернення правозахисних організацій України про загрози, викликані цими законодавчими ініціативами[38], з яким повністю погоджуємося: «...Скасування застави для осіб, що не вчиняли тяжких

[28] Див. коментар фахівців Харківської правозахисної групи: Експрес-огляд законотворчої діяльності Верховної Ради України. Бюлетень № 8. Законопроекти, зареєстровані в парламенті за період 02.02.2015 — 06.02.2015. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.khpg.org/index.php?id=1423987146

[29] Висновок Головного науково-експертного управління від 25.06.2015 р. на проект Закону про внесення змін до статті 15-1 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» (щодо превентивного затримання у районі проведення антитерористичної операції осіб, причетних до терористичної діяльності) № 2035 від 05.02.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=53844

[30] Проект Закону про внесення змін до статті 182 Кримінального процесуального кодексу України (щодо порядку визначення розміру застави) № 1838 від 26.01.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53687

[31] Проект Закону про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України (щодо неможливості звільнення під заставу за корупційні злочини) № 1871 від 28.01.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53731

[32] Проект Закону про внесення змін до статті 182 Кримінального процесуального кодексу України (щодо підтвердження легальності походження коштів, внесених у якості застави) № 2086 від 10.02.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53964

[33] Проект Закону про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо вдосконалення порядку застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою № 2266 від 02.03.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54226

[34] Проект Закону про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України (щодо окремих аспектів застосування запобіжних заходів у вигляді застави, тримання під вартою та оскарження окремих рішень у кримінальному провадженні) № 2284 від 03.03.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54256

[35] Проект Закону про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України (щодо аспектів застосування застави та злочинів до яких застосовується тримання під вартою) № 2330 від 05.03.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2330&skl=9

[36] Проект Закону про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України (щодо особливостей застосування запобіжних заходів до осіб, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні злочину(ів) проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку) № 2330-1 від 19.03.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54483

[37] Проект Закону про внесення зміни до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення застосування застави за вчинення корупційних злочинів № 2654 від 17.04.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54812

[38] Див.: http://pravo.org.ua/2011-07-05-15-26-55/2011-07-22-11-18-16/1924-zvernennia-pravozakhysnykh-orhanizatsii-ukrainy-pro-zahrozy-vyklykani-zakonodavchymy-initsiatyvamy-shchodo-skasuvannia-zastavy.html

насильницьких злочинів прямо суперечить §3 ст. 5 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також практиці Європейського суду з прав людини, який, зокрема, у справі *Ілійков проти Болгарії* (*Ilijkovv. Bulgaria*), рішення від 24 липня 2001, §84, встановлює, що система обов'язкового тримання під вартою несумісна із §3 ст. 5 Конвенції за визначенням. Якщо закон встановлює презумпцію щодо обставин, які стосуються підстав тримання під вартою, має бути, крім того, переконливо доведена наявність конкретних обставин, які переважають правило поваги до особистої свободи. Обов'язкове тримання під вартою також суперечить ст. 29 Конституції України, яка визначає, що такий запобіжний захід може бути застосований тільки «у разі нагальної необхідності запобігти злочинові чи його перепинити». У той же час, судова статистика за 2014 рік свідчить, що у нас немає проблем із виконанням підозрюваними умов такого запобіжного заходу, як застава. Усього на рахунки держави підозрюваними за рік було внесено близько 30 млн. грн. З них — лише 78 тис. стягнули на користь держави внаслідок порушення умов застосування цього запобіжного заходу. Порушення умов такого зобов'язання відбулося лише в 0,26% випадках. Це означає, що проблема, заради якої з'явилися зазначені законодавчі ініціативи, відсутня. До того ж, завдяки застосуванню застави з'являється реальна можливість виплати компенсації жертвам злочинів. Оскільки кошти, що їх внесено на рахунки держбюджету як застава — а йдеться про 30–40 млн. грн. щороку, — після засудження осіб виплачуються як відшкодування шкоди потерпілим та державі...».

6) Проект № 2870[39], яким пропонується відновити в КПК України такий запобіжний захід, як підписка про невиїзд, удосконалюються положення про сутність домашнього арешту та про порядок звернення застави в дохід держави, визначається, зокрема, що до особи, підозрюваної чи обвинуваченої у вчиненні особливо тяжкого злочину, не можуть бути застосовані інші запобіжні заходи, окрім тримання під вартою.

7) Проект «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини»[40], котрий 25 березня 2015 р. було схвалено Урядом та направлено Президенту України для подальшого внесення на розгляд Верховної Ради. Згідно з цим проектом стратегічною метою забезпечення права на свободу та особисту недоторканість є унеможливлення свавільного затримання та тримання особи під вартою або у місці несвободи, а очікуваними результатами: приведено у відповідність до міжнародних стандартів затримання і тримання особи під вартою; унеможливлено безпідставне та незадокументоване затримання, тримання особи під вартою без рішення суду; встановлено рівень захисту прав особи, затриманої за вчинення адміністративного правопорушення, на рівні не нижчому, ніж передбачено у кримінальному процесуальному законодавстві.

8) Проект Розділу II Конституції України[41], яким пропонується нове формулювання змісту статті про право особи на свободу і особисту недоторканність, котре більшою мірою кореспондує положенням ст. 5 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

> *Зокрема, згідно ч. 2 ст. 29 проекту: «Жодна людина не може бути позбавлена свободи за невстановленою законом процедурою, за відсутністю підстав для її законного арешту або затримання і окрім таких випадків:*

[39] Проект Закону про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України (щодо забезпечення конституційних прав учасників кримінального провадження при визначенні та застосуванні запобіжних заходів) № 2870 від 15.05.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55153

[40] Див.: http://hrstrategy.com.ua/documents/versions/2#cts854f6aee45f58e

[41] Проект Розділу II Конституції України, напрацьований Робочою групою з прав людини станом на 30 червня 2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://constitution.gov.ua/publications/item/id/38

1) *допровадження особи до компетентного суду за наявності обґрунтованої підозри у вчиненні нею правопорушення;*
2) *наявності обґрунтованого переконання в необхідності запобігти вчиненню особою правопорушення чи її втечі після його вчинення;*
3) *невиконання особою законного рішення суду або для забезпечення виконання обов'язку, встановленого законом;*
4) *запобігання вчиненню терористичнихактів, поширенню інфекційних захворювань;*
5) *запобігання недозволеного в'їзду іноземців або апатридів в країну;*
6) *проведення законної депортації чи екстрадиції особи;*
7) *застосування на підставі законного судового рішення заходів виховного характеру щодо неповнолітнього або допровадження його до компетентного органу;*
8) *законне затримання на підставі судового рішення психічнохворих, алкоголіків чи наркоманів, які перебувають на обліку в медичних установах;*
9) *законне ув'язнення особи після засудження її компетентним судом».*

Крім того, пропонується посилити гарантію дотримання названого права особи, скоротивши строк для перевірки судом обґрунтованості застосування до неї тримання під вартою як тимчасового запобіжного заходу в разі нагальної необхідності запобігти злочинові чи його перепинити до 48 годин (на даний час цей строк становить 72 години).

Також у ч. 5 передбачено, що: «За наявності обґрунтованих і законних підстав для арешту або затримання, особа має негайно постати перед судом або іншою посадовою особою, якій належить за законом право на судовий розгляд, і їй має бути забезпечено розгляд справи впродовж розумного строку (оціночне поняття, котре, очевидно, слід тлумачити ситуаційно та з урахуванням критеріїв для визначення розумності строків, встановлених у практиці Європейського суду з прав людини; існує точка зору, що в цьому випадку йде мова про 48 годин[42]) або звільнення під час провадження», а ч. 7 пропонується встановити обов'язок держави відшкодувати спричинену потерпілому від арешту або затримання, здійсненого всупереч положенням ст. 26 Конституції, моральну та матеріальну шкоду.

Таким чином, можемо констатувати, що увага законодавця у досліджуваній нами сфері правовідносин за перше півріччя 2015 року була, насамперед, зосереджена на питаннях системи, підстав та порядку застосування деяких нових різновидів запобіжних заходів у районі проведення антитерористичної операції та особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану. Що ж до суб'єктів законодавчої ініціативи, то поле їх зору окреслювалось питаннями звуження кола запобіжних заходів (скасування застави, заборони застосовувати цей запобіжний захід щодо підозрюваних у злочинах за низкою статей КК України, а також виключність, безальтернативність застосування тримання під вартою за вчинення злочинів певного ступеня тяжкості), розширення переліку підстав для затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, без ухвали слідчого судді, суду, скасування депутатської недоторканності та зміни порядку застосування до суддів запобіжних заходів у виді затримання і тримання під вартою.

Аналіз більшості з названих ініціатив свідчить про те, що вони містять в собі реальні загрози порушення гарантій права особи на свободу та особисту недоторканність, зокрема, крізь призму розширення дискреційних повноважень органів державної влади у досліджуваній сфері. Перспективні ж напрями нормативно-правового регулювання (проекти Конституції та Національної стратегії у сфері прав людини), в цілому, на даний час можуть бути оцінені позитивно.

[42] Проект Розділу II Конституції з коментарями В. Речицького станом на 3 липня 2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.khpg.org/index.php?id=1435912321

Зміни у правозастосовній практиці

Аналіз матеріалів правозастосовної практики (перш за все, матеріалів кримінальних проваджень)[43]свідчить про систематичний характер наступних порушень права особи на свободу та особисту недоторканність:

- протиправні затримання осіб за підозрою у вчиненні злочину без ухвали слідчого судді, суду (за ст. 208 КПК)[44];
- приховування часу фактичного затримання осіб (ст. 209 КПК) та порушення процесуальних строків їх тримання (ст. 211, ч. 2 ст. 278 КПК)[45];
- порушення права затриманих осіб на правову допомогу (ч. 4 ст. 213 КПК)[46];
- застосування до особи запобіжного заходу у виді тримання під вартою без достатньої на те підстави чи за відсутності такої, а також без урахування всіх обставин (ст. 178 КПК)[47];
- необґрунтоване продовження строків тримання під вартою; окрему увагу слід звернути на питання щодо продовження строків тримання

[43] Також було звернено увагу і на т. зв. «неформальні» практики, які склалися під час застосування нового КПК України. З цього приводу детальніше див.: 35 неформальних практик у кримінальному судочинстві України/ О. А. Банчук, І. О. Дмитрієва, Л. М. Лобойко, З. М. Саідова. — К.: «Арт-Дизайн», 2014. — 48 с.

[44] Про масовий характер цих порушень у практичній діяльності працівників ОВС, прокуратури та судів йшла мова й у Щорічній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (див. вище, С. 124–128). Яскравим прикладом актуальності такого порушення й у першому півріччі 2015 р. є затримання 25 березня 2015 р. голови ДСНС С. Бочковського та його заступника В. Стоєцького на засіданні Кабінету Міністрів України. З цього приводу див. також:
http://humanrights.org.ua/material/jakshho_vi_na_svobodi__ce_nashe_nedopracjuvannja;
http://khpg.org/index.php?id=1433415264

[45] Численні порушення зазначених вище вимог процесуального законодавства були виявлені, зокрема, за результатами проваджень Уповноваженого у справах про порушення прав і свобод людини в діяльності працівників ОВС, прокуратури та суду Сихівського району м. Львова, Центрального району м. Миколаєва, м. Біла Церква Київської області під час досудових розслідувань кримінальних проваджень. Слідчі, порушуючи вимоги КПК щодо зазначення у протоколі затримання місця, дати і точного часу (години і хвилини) затримання, передбачені ст. 209 КПК України, користуючись відсутністю належного прокурорського нагляду, приховують момент фактичного затримання та створюють собі можливість безкарно порушувати ті процесуальні строки, у разі спливу яких особа підлягає негайному звільненню. З цією ж метою, крім порушень при складенні процесуальних документів, працівниками міліції здійснюються різноманітні маніпуляції, у тому числі шляхом внесення недостовірних відомостей до службової документації райвідділу, зокрема, до Журналу обліку доставлених, відвідувачів та запрошених, Журналу єдиного обліку заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події тощо. Досить часто осіб, які примусово доставляються до підрозділів міліції та примусово тривалий час тримаються, в службовій документації обліковують як запрошених або відвідувачів, вчиняючи таким чином «невизнані затримання».

У жодному із зазначених та інших відомих Уповноваженому аналогічних випадках порушень прокурори, які здійснювали нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, заходів прокурорського реагування, передбачених законом, не вжили. Слідчими суддями, які розглядали клопотання щодо обрання запобіжних заходів затриманим особам, обставини та законність затримання також не досліджувалися. Детальніше див.: Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. — К., 2015. — С. 128–131.

[46] Детальніше також див.: Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. — К., 2015. — С. 131–133.

[47] Справа Руслана Коцаби. Детальніше див.:
https://www.youtube.com/watch?v=XFePsU7JgjE&feature=youtu.be
(за словами Євгена Захарова Коцабу можна вважати політичним в'язнем. Арешт на 60 діб порушує право на свободу і є непропорційною реакцією держави: бракує обґрунтування підозри у вчиненні вказаних злочинів. Дії Коцаби заслуговують на моральний осуд), а також:
http://amnesty.org.ua/nws/peresliduvannya-lyudej-za-gromadyansku-pozitsiyu-shhodo-konfliktu-v-ukrayini-ye-neprijnyatnim/

Справа командира Ткачука Е. Б. Детальніше див.:
http://www.khpg.org/index.php?id=1425486524
Також див.: http://khpg.org/index.php?id=1432910422

під вартою обвинуваченого у період з моменту передачі до суду обвинувального акта та до дати проведення підготовчого судового засідання, оскільки досить частими є випадки, коли строк тримання під вартою спливає саме у цей період[48].

Як результат, Європейським судом з прав людини протягом 2015 р. були винесені щонайменше 7 рішень, в яких були встановлені порушення ст. 5 Конвенції: *«Малік проти України»*[49]; *«Подвезько проти України»*[50]; *«Баришевський проти України»*[51]; *«Котій проти України»*[52]; *«Орловський проти України»*[53]; *«Гал проти України»*[54]; *«Руслан Яковенко проти України»*[55].

Висновки та рекомендації

1. Залишається актуальною рекомендація, надана у Доповіді правозахисних організацій «Права людини в Україні 2014», щодо запровадження ведення органами досудового розслідування та/або прокуратури публічної статистики щодо кількості затримань осіб, окремо: на підставі ухвали слідчого судді з метою приводу (ст. 190 КПК України); законного (ст. 207 КПК України); уповноваженою службовою особою без ухвали слідчого судді (ст. 208 КПК України); адміністративних затримань[56].

2. Протягом першого півріччя 2015 року увага законодавця у досліджуваній нами сфері правовідносин була, насамперед, зосереджена на питаннях системи, підстав та порядку застосування деяких нових різновидів запобіжних заходів у районі проведення антитерористичної операції та особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану. Що ж до суб'єктів законодавчої ініціативи, то поле

[48] З цього приводу див.: п. 2.1. Узагальнення ВСС України «Про судову практику застосування судами першої та апеляційної інстанцій процесуального законодавства щодо обрання, продовження запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою». [Електронний ресурс]. — Режим доступу:
http://sc.gov.ua/ua/uzagalnennja_sudovoji_praktiki.html;
п. 18 Інформаційного листа ВСС України «Про деякі питання порядку застосування запобіжних заходів під час досудового розслідування та судового провадження відповідно до Кримінального процесуального кодексу України» від 04.04.2013 р. № 511-550/0/4-13. [Електронний ресурс]. — Режим доступу:
http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0511740-13
та Рішення Європейського суду з прав людини у справі *«Чанєв проти України»* (Заява № 46193/13) від 09.10.2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу:
http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-146778

[49] Рішення Європейського суду з прав людини у справі *«Малік проти України»* (Заява № 37198/10) від 29.01.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу:
http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-150773

[50] Рішення Європейського суду з прав людини у справі *«Подвезько проти України»* (Заява № 74297/11) від 12.02.2015 р. // Офіційний вісник України від 05.05.2015, № 33, стор. 118, стаття 984.

[51] Рішення Європейського суду з прав людини у справі *«Баришевський проти України»* (Заява № 71660/11) від 26.02.2015 р. // Офіційний вісник України від 15.05.2015, № 36, стор. 228, стаття 1108.

[52] Рішення Європейського суду з прав людини у справі *«Котій проти України»* (Заява № 28718/09) від 05.03.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу:
http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-152593

[53] Рішення Європейського суду з прав людини у справі *«Орловський проти України»* (Заява № 12222/09) від 02.04.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу:
http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-153352

[54] Рішення Європейського суду з прав людини у справі *«Гал проти України»* (Заява № 6759/11) від 16.04.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу:
http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-153804

[55] Рішення Європейського суду з прав людини у справі *«Руслан Яковенко проти України»* (Заява № 5425/11) від 04.06.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу:
http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-154978

[56] Права людини в Україні 2014. Доповідь правозахисних організацій. С. 135. [Електронний ресурс]. — Режим доступу:
http://helsinki.org.ua/index.php?r=1.4.1.11

їх зору окреслювалось питаннями звуження кола запобіжних заходів (скасування застави, заборони застосовувати цей запобіжний захід щодо підозрюваних у злочинах за низкою статей КК України, а також виключність, безальтернативність застосування тримання під вартою за вчинення злочинів певного ступеня тяжкості), розширення переліку підстав для затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, без ухвали слідчого судді, суду, скасування депутатської недоторканності та зміни порядку застосування до суддів запобіжних заходів у виді затримання і тримання під вартою.

Аналіз більшості з названих ініціатив свідчить про те, що вони містять в собі реальні загрози порушення гарантій права особи на свободу та особисту недоторканність, зокрема, крізь призму розширення дискреційних повноважень органів державної влади у досліджуваній сфері. Перспективні ж напрями нормативно-правового регулювання (проекти Конституції та Національної стратегії у сфері прав людини), в цілому, на даний час можуть бути оцінені позитивно.

3. Необхідно забезпечити практичну реалізацію пропозиції, висловленої у Зверненні Правозахисного порядку денного щодо проекту Постанови про затвердження Заяви про відступ України від деяких міжнародних зобов'язань[57] [дану постанову було прийнято Верховною Радою України 21.05.2015 р.], шляхом «...прийняття ще однієї постанови, яка, навпаки, має покладати цілий ряд додаткових обов'язків на різні державні органи щодо забезпечення прав та свобод на території проведення антитерористичної операції. Серед іншого, вона має передбачити обов'язок парламенту зробити своєрідну «інвентаризацію» та внести зміни до законів, які суперечать Конституції та міжнародним стандартам прав людини, і вже переконливо довели свою неефективність».

4. Аналіз матеріалів правозастосовної практики за перше півріччя 2015 року свідчить про систематичний характер наступних порушень права особи на свободу та особисту недоторканність: протиправні затримання осіб за підозрою у вчиненні злочину без ухвали слідчого судді, суду (за ст. 208 КПК); приховування часу фактичного затримання осіб (ст. 209 КПК) та порушення процесуальних строків їх тримання (ст. 211, ч. 2 ст. 278 КПК); порушення права затриманих осіб на правову допомогу (ч. 4 ст. 213 КПК); застосування до особи запобіжного заходу у виді тримання під вартою без достатньої на те підстави чи за відсутності такої, а також без урахування всіх обставин (ст. 178 КПК); необґрунтоване продовження строків тримання під вартою.

5. З метою усунення та зменшення кількості названих у попередньому пункті порушень права особи на свободу та особисту недоторканність потрібно:

- забезпечити належний прокурорський нагляд за дотриманням норм КПК України в частині забезпечення прав людини, вживати заходів прокурорського реагування за кожним випадком названих порушень;
- забезпечити належне виконання обов'язків, визначених ст. 212, ч. 5 ст. 213 КПК України, службовими особами, відповідальними за перебування затриманих осіб;
- забезпечити належне виконання слідчими суддями обов'язків щодо захисту прав людини, передбачених ст. 206 КПК. В цьому аспекті актуальною для реалізації залишається також рекомендація Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини[58] щодо необхідності проведення ВСС України узагальнення практики застосування суддями ст. 206 КПК України з метою з'ясування системних проблем під

[57] Див.: http://humanrights.org.ua/material/jeksperti_ne_pidtrimujut_vidstup_vid_pravozahisnoji_konvenciji

[58] Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини ігромадянина в Україні. — К., 2015. — С. 31.

час реалізації обов'язків, визначених ч.ч. 3 та 5 названої статті щодо звільнення осіб, затриманих за відсутності передбачених законом підстав, а також обов'язків, передбачених ч.ч. 6 та 7 названої статті, у випадках, коли особа заявляє про застосування до неї насильства під час затримання або тримання в уповноваженому органі державної влади, або якщо її зовнішній вигляд, стан чи інші відомі слідчому судді обставини дають підстави для обґрунтованої підозри порушення вимог законодавства під час затримання або тримання в уповноваженому органі державної влади. Таке Узагальнення має стати основою для розробки рекомендацій судам нижчих інстанцій про недопущення порушень гарантій, передбачених ст. 206 КПК України.

- забезпечити практичну реалізацію принципу невідворотності відповідальності за порушення кримінального процесуального законодавства посадовими особами сторони обвинувачення.

6. Окремої уваги заслуговує питання щодо продовження строків тримання під вартою обвинуваченого у період з моменту передачі до суду обвинувального акта та до дати проведення підготовчого судового засідання, оскільки досить частими є випадки, коли строк тримання під вартою спливає саме у цей період. У зв'язку з прийняттям ЄСПЛ рішення у справі *«Чанєв проти України»* (Заява № 46193/13) від 09.10.2014 р. слід якомога швидше внести зміни до ч. 3 ст. 315 КПК України задля уникнення в майбутньому неоднозначного тлумачення та неоднакового застосування відповідного положення.

7. У правозастосовній практиці слід врахувати положення Декларації щодо захисту прав людини у кримінальному провадженні[59] (24 червня 2015 р.)[60]. Декларація не є юридичним чи науковим документом та розроблена адвокатами для того, щоб привернути увагу громадськості та засобів масової інформації до найбільш поширених випадків порушення кримінального процесуального законодавства, і, що найголовніше — сприяти їх викоріненню за для захисту та дотримання прав людини у кримінальному процесі.

9. Потрібно забезпечити практичну реалізацію рекомендацій, викладених у Аналітичному звіті УГСПЛ «Права осіб із проблемами психічного здоров'я: відповідність національного законодавства міжнародним стандартам.

Контекст дотримання прав людини у психоневрологічних інтернатах»[61], зокрема, щодо необхідності невідкладного внесення змін до національного законодавства, які б давали можливість врахувати думку особи, яку визнано недієздатною, при обмеженні її свободи.

---

[59] Текст Декларації див.: http://uba.ua/documents/doc/Declaration-Advocacy_Ukr_14.06.2015.pdf

[60] http://uba.ua/ukr/events/1685/

[61] Права осіб із проблемами психічного здоров'я: відповідність національного законодавства міжнародним стандартам. Контекст дотримання прав людини у психоневрологічних інтернатах / Р. Е. Імереллі, Р. І. Кравченко, Б. С. Мойса / Українська Гельсінська спілка з прав людини. — Київ, КВІЦ, 2015. — 40 с., з іл.

ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД: ІНШІ АСПЕКТИ[1]

У сфері забезпечення права на справедливий суд у 2014 році відбулися лише точкові зміни, пов'язані зі створенням нових можливостей для суддівського самоврядування та частковою руйнацією системи політичних впливів на суддів, яка діяла за часів Президента Януковича. Однак це не призвело до покращення ситуації з реалізацією в Україні права на справедливий суд.

Рівень довіри населення до судів є найнижчим у Європі і одним з найнижчих у світі: за різними даними наразі лише 9–12% громадян довіряють або переважно довіряють судам[2]. Це найнижчий показник серед усіх державних інституцій, тоді як у більшості країн рівень довіри до судів зазвичай є вищим, ніж до уряду. Порівняно з іншими соціальними інститутами, за даними Центру Разумкова, у березні 2015 року довіра до судів в Україні була майже такою ж, як довіра до банків і російських ЗМІ[3].

Перші кроки комплексної реформи

12 лютого 2015 року Верховна Рада ухвалила Закон «Про забезпечення права на справедливий суд»[4], який став першим кроком на шляху комплексної реформи судової системи. Цей законопроект було ініційовано Президентом як альтернатива до законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо удосконалення засад організації і функціонування судової влади відповідно до європейських стандартів» від групи народних депутатів — представників різних фракцій парламентської коаліції. Останній готувався експертами громадської ініціативи «Реанімаційний пакет реформ» спільно з Міністерством юстиції. Під час його підготовки експерти намагалася максимально врахувати рекомендації органів Ради Європи.

Проте всупереч нормам регламенту Верховної Ради президентський проект не був зареєстрований як альтернативний. Про ключові відмінності президентського і депутатського законопроектів можна довідатися з порівняльної таблиці, підготовленої експертами Центру політико-правових реформ спільно з експертами громадської ініціативи «Реанімаційний пакет реформ»[5]. Аналіз свідчить, що депутатський законопроект краще узгоджувався із рекомендаціями органів Ради Європи і мав більш комплексний характер, оскільки передбачав значні зміни до процедури здійснення судочинства, спрямовані на покращення доступності правосуддя, запровадження електронного судочинства тощо.

13 січня 2015 року обидва законопроекти були підтримані у першому читанні, що є дуже рідкісним явищем у практиці українського парламентаризму. Цей крок мав показати консолідацію парламентської більшості і Президента. Однак під час доопрацювання до другого читання за основу було взято законопроект Президента, були враховані деякі пропозиції

---

[1] Розділ підготовлений Р. Куйбідой та Т. Рудою, експертами Центру політико-правових реформ.

[2] Куйбіда Р. Сучасний етап судової реформи: передумови, ключові події і виклики // http://pravo.org.ua/136-holovne/1999-suchasnyy-etap-sudovoyi-reformy-peredumovy-kliuchovi-podii-i-vyklyky.html

[3] Соціологічне опитування. Зараз я називатиму окремі соціальні інституції. Якою мірою Ви їм довіряєте? // http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=1030

[4] Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12 лютого 2015 р. № 192-VIII // http://zakon.rada.gov.ua/go/192-19.

[5] http://img.pravda.com/files/3/e/3e9bcaa-zakonoproekty.pdf

авторів альтернативного законопроекту. При цьому сама робота над доопрацюванням законопроекту велася кулуарно, до неї не залучалися експерти Венеційської комісії попри їхню готовність до ефективної співпраці. Більшість депутатів отримала таблицю на більш як 1000 сторінок безпосередньо перед самим голосуванням.

Закон «Про забезпечення права на справедливий суд» попри гучну назву акцентував увагу здебільшого на статусі судді. Закон повністю врахував 27 рекомендацій органів Ради Європи у судовій сфері, ще 21 рекомендацію Законом враховано частково. Однак у Законі проігноровано ключові рекомендації щодо обмеження політичного впливу Президента та Верховної Ради на судову систему. Зокрема, всупереч вимогам коаліційної угоди політичні органи зберігають свій вплив у питаннях кар'єри суддів (детальніше про ступінь врахування європейських рекомендацій — у Довідці про втілення рекомендацій органів Ради Європи у Законі України «Про забезпечення права на справедливий суд»[6]).

Однією з переваг нового Закону є запровадження конкурсного порядку добору на всі суддівські посади, зокрема й у судах вищого рівня. Новелою Закону стало й те, що відтепер у кар'єрі кожного судді враховуватиметься його попередня діяльність (кількість прийнятих ним рішень, кількість скасованих рішень, загальне навантаження, відповідність стилю життя легальним доходам тощо). Відповідна інформація акумулюватиметься в суддівському досьє.

Крім того, Законом запроваджено систему регулярної оцінки суддів різними суб'єктами, у тому числі підготовленими представниками громадських об'єднань за результатами моніторингу судових процесів. Позитивним є також підвищення відкритості діяльності суддів, адже, відповідно до Закону, тепер кожна особа може здійснювати відеозапис судового засідання без спеціального дозволу суду, а усі без винятку судові рішення мають оприлюднюватися в єдиному державному реєстрі.

Закон також посилив змагальність дисциплінарної процедури і запровадив, замість двох, шість дисциплінарних стягнень: попередження, догана, сувора догана, тимчасове відсторонення від здійснення правосуддя (від місяця і до півроку), переведення судді до суду нижчого рівня та розгляд питання щодо звільнення судді з посади з підстав порушення присяги. При цьому, догана та сувора догана позбавляють права на отримання доплат, а тимчасове відсторонення ще й вимагає підтвердження кваліфікації.

Ще одним досягненням нового Закону стали зміни у системі суддівського самоврядування. Законодавець відмовився від конференцій і рад суддів загальних і спеціалізованих судів, передбачивши, що організаційними формами суддівського самоврядування є лише збори суддів у кожному суді, Рада суддів України та з'їзд суддів України. При цьому з'їзд суддів формуватиметься не з центру, а знизу — зборами суддів відповідних судів. Законом також усунуто положення щодо обов'язкової присутності посадових осіб, які не мають відношення до судової влади, у засіданнях органів суддівського самоврядування.

Крім того, Законом чіткіше визначено повноваження зборів суддів, Ради суддів України і з'їзду суддів України. Таким чином було враховано рекомендацію європейських експертів щодо спрощення системи органів суддівського самоврядування та уникнення дублювання повноважень у різних органів суддівського самоврядування. З'їзд суддів у новому форматі має відбутися у вересні 2015 року.

Закон запровадив конкурсний порядок формування Вищої ради юстиції і Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Упровадження нової процедури формування Вищої ради юстиції дало можливість розблокувати її діяльність після більш як річної перерви. У червні 2015 року новий склад

[6] http://eu.pravo.org.ua/uk/news/view?news_id=114

Вищої ради юстиції приступив до роботи. Водночас далеко не всі члени нової ради мають бездоганну репутацію, також чимало членів мають тісний зв'язок з оточенням Президента[7].

Закон забезпечив пряме оскарження рішень вищих судів до Верховного Суду, розширив підстави для такого оскарження; Верховний Суд отримав можливість переглядати справи не лише у разі неоднакового застосування норм матеріального, але й процесуального права — при оскарженні судового рішення, яке перешкоджає подальшому провадженню у справі або яке прийнято з порушенням правил юрисдикції або підсудності справ.

Разом з тим, не зважаючи на багато позитивних положень, суттєвим недоліком нового Закону стало збереження політичного впливу на суддів. Усупереч Коаліційній угоді повноваження щодо остаточного вирішення питання призначення, кар'єри і звільнення судді й надалі залишаться під контролем політичних органів — Президента і Парламенту. При цьому вони можуть дискреційно і невмотивовано відхилити кандидатури, запропоновані Вищою кваліфікаційною комісією суддів і Вищою радою юстиції, й у судовій практиці така відмова визнається законною, оскільки, на думку Вищого адміністративного суду України, політичні органи можуть вирішувати ці питання на власний розсуд[8].

Також за Президентом збережено сумнівні під кутом зору Конституції і європейських стандартів повноваження — ліквідовувати суди, переводити суддів та приводити їх до присяги. Більш того, Президент отримав додатково нові повноваження щодо суддів — підписувати посвідчення головам судів і їхнім заступникам, яких обирають збори суддів.

Закон залишив повноваження щодо переведення суддів й Верховній Раді, хоч це не передбачено Конституцією. Також не усунуто роль профільного парламентського комітету щодо підготовки до засідання Верховної Ради питання про переведення та про безстрокове обрання судді.

Крім того, у Законі містяться інші недоліки, що негативно впливають на оздоровлення судової системи. Зокрема, нечітко сформульовано підстави для звільнення судді за порушення присяги (деякі підстави є абстрактними: «вчинення дій, які порочать звання судді або принижують авторитет правосуддя», «недоброчесна поведінка судді»), що, як і раніше, може бути використано вже новою владою з метою «прибирання» нелояльних суддів.

Негативно позначається на незалежності суддів відсутність у новому Законі специфічних критеріїв для кваліфікаційного оцінювання суддів судів різних рівнів при вирішення питання кар'єрного зростання; збережено положення, які узалежнюють суддів від органів місцевого самоврядування (забезпечення службовим житлом) та служби безпеки (доплати за допуск до державної таємниці) тощо.

Усі діючі судді повинні пройти «переатестацію» — так зване первинне кваліфікаційне оцінювання (тестування і співбесіду перед Вищою кваліфікаційною комісією суддів). У разі невдалого проходження оцінювання, суддю відстороняють від посади і направляють у Національну школу суддів. Якщо ж після цього суддя повторно не отримає негативний висновок, він може бути звільнений за порушення присяги.

Водночас, слід зазначити, що іспит у формі тестування насправді не здатен відділити кращих суддів від гірших, корупціонерів від чесних. Тож сумнівно, що механізм очищення влади за таких умов буде ефективним.

Також збережено підзаконне регулювання правил розподілу справ, що заново відкрило «перспективи» для «ручного» режиму. Так, 2 квітня

---

[7] *Шутко Л.* Нова Вища рада юстиції — велика ложка дьогтю у бочці з медом // http://pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/lawreforms/1992-nova-vyshcha-rada-iustytsii-velyka-lozhka-dohtiu-v-bochtsi-medu.html

[8] Див., наприклад, постанови Вищого адміністративного суду України № 40066691, 42310801 // http://reyestr.court.gov.ua/Review/40066691, http://reyestr.court.gov.ua/Review/42310801

2015 року, користуючись новим законом зі старими правилами, Рада суддів затвердила положення про автоматизовану систему документообігу суду[9], що містить норми, які нівелюють автоматизований розподіл справ. Адже визначати склад і засади формування колегій суддів для розгляду справи будуть збори суддів, а не автоматизована система.

Крім того, збори суддів можуть визначати особливості здійснення автоматизованого розподілу судових справ у декількох випадках. Тобто, голова суду зберігатиме вплив на цей процес, якщо збори суддів доручать йому формування колегій суддів та розподіляти справи в особливих випадках (у багатьох судах це питання вирішено саме так).

Подібні випадки й раніше давали можливість головам судів розподіляти справи вручну. Крім того, всупереч новому Закону, який чітко забороняє обмежувати навантаження на голів судів, Рада суддів дала можливість зменшувати навантаження не лише головам судів та їх заступникам, а й секретарям судових палат та деяким іншим категоріям суддів.

Венеційська комісія оцінила закон стримано позитивно, але у низці моментів були висловлені досить критичні зауваження[10]. Деякі з них стосувалися питань, що слід врегулювати через внесення змін до Закону, інші — ключових проблем залежності судів, які потребували внесення змін до Конституції. Заступник глави Адміністрації Президента Олексій Філатов, повідомив, що рекомендації Венеційської комісії будуть враховані при напрацюванні змін до Конституції[11]. Власне, подальша діяльність підтвердила, що Адміністрація Президента і Парламент не мають наміру виконувати рекомендації Венеційської комісії через унесення змін до закону.

Напрацювання змін до Конституції

16 січня 2015 року група народних депутатів внесла законопроект «Про внесення змін до Конституції України «щодо визнань положень Римського статуту». Необхідність визнання юрисдикції Міжнародного кримінального суду Україною передбачена Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (стаття 8).

Однак перспективи успішного внесення відповідних змін до Конституції виглядають сумнівними через позицію Ради національної безпеки та оборони та окремих депутатів з коаліції. Згідно з повідомленнями ЗМІ Рада національної безпеки та оборони не рекомендує депутатам ухвалювати законопроект. Нагадаємо, що у попередньому скликанні Верховної Ради в травні 2014 року вже вносився проект конституційних змін, необхідних для ратифікації Римського статуту, однак він так і не розглядався попереднім складом парламенту.

16 січня 2015 року Президент ініціював законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів та суддів)». 5 лютого він був направлений до Конституційного Суду для надання висновку. Конституційний Суд не встановив жодних порушень конституційних вимог. Нормами законопроекту передбачається скасування депутатської недоторканності, передання Вищій раді юстиції повноважень

[9] Положення про автоматизовану систему документообігу суду, затверджено рішенням Ради суддів України № 25 від 2 квітня 2015 р. // http://court.gov.ua/rsu/rishennya/rishennyaupdate

[10] Спільний висновок Венеційської комісії і Директорату з прав людини Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи щодо Закону «Про судоустрій і статус суддів» і внесення змін до Закону «Про Вищу раду юстиції» № 801/2015 від 23 березня 2015 р. // http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282015%29008-e.

[11] Венеціанська комісія позитивно оцінила Закон «Про забезпечення права на справедливий суд» // http://www.president.gov.ua/news/venecianska-komisiya-pozitivno-ocinila-zakon-pro-zabezpechen-34991

з позбавлення імунітету судді, зміна статусу імунітету судді з загального на функціональний, що відповідає рекомендаціям Венеціанської комісії.

Однак деякі положення, запропоновані законопроектом, потребують переформулювання або ж їх слід вилучити. Зокрема, законопроект передбачає, що «судді не можуть бути притягнуті до юридичної відповідальності за діяння, вчинені у зв'язку зі здійсненням правосуддя, крім випадків ухвалення завідомо неправосудного судового рішення, порушення присяги судді або вчинення дисциплінарного правопорушення». Таке формулювання може зашкодити притягненню до кримінальної відповідальності суддів, які, наприклад, втручалися в систему автоматизованого розподілу справ або отримали хабар за постановлення цілком законного рішення.

Верховна Рада встановила строк для подання народними депутатами пропозицій до цього законопроекту. Ймовірно, що розгляд законопроекту буде відкладено до внесення та прийняття іншого законопроекту, який напрацьовується у Конституційній комісії — щодо реформи системи правосуддя. Адже прийняття конституційних змін щонайменше на рік блокує ухвалення змін до тих самих положень.

Робоча група з питань правосуддя та суміжних правових інститутів Конституційної комісії підготувала законопроект щодо системи правосуддя. Він утілює низку європейських стандартів щодо безстрокового призначення суддів; запровадження такого складу Вищої ради юстиції, де більшість становитимуть судді, обрані суддями; обмеження суддівського імунітету та звуження функцій прокуратури.

Водночас за абстрактними формулами не вдалося приховати збереження і навіть посилення впливу Президента на суди. Усупереч європейським стандартам він утворюватиме і ліквідовуватиме суди, і для цього вже не буде потрібна віза Міністра юстиції (навіть у подібному законопроекті Президента Віктора Януковича мережу судів мав визначати закон) та прийматиме остаточні рішення з усіх питань кар'єри суддів. Також зберігається 4-ланкова система судів, а повноваження щодо кадрових питань у суддівському середовищі й надалі будуть розпорошені між Вищою радою правосуддя і Вищою кваліфікаційною комісією суддів. У більшості цих питань законопроект дублює аналогічний проект змін до Конституції Президента Януковича, який Верховна Рада відхилила.

Боротьба за адміністративні посади в судах

З прийняттям у 2014 році Закону «Про відновлення довіри до судової влади»[12] усі голови судів та їхні заступники втратили свої адміністративні посади, а колективи суддів кожного суду отримали можливість обрати собі нове керівництво на зборах суддів. Було також обмежено строк перебування на адміністративній посаді — лише один рік, але не більше, ніж два строки поспіль. Однак, оскільки закон не передбачив способів запобігти повторному обранню колишніх очільників судів, за результатами виборів у близько 80% судах адміністративні посади посіли ті самі особи.

Боротьба голів судів часів Януковича за керівні посади у судах набула нових обертів після ухвалення Закону «Про забезпечення права на справедливий суд», який містить аналогічну норму про те, що одна і та ж особа не може займати адміністративну посаду два рази поспіль. Проте 2 квітня 2015 року Рада суддів роз'яснила, що судді, які були призначені на адміністративні посади відповідно до законодавства, що діяло раніше, можуть бути знову обраними на адміністративну посаду в суді, і оце обрання вважатиметься першим обранням згідно з новим Законом[13]. Тож, попри зако-

[12] Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» № 1188-VII від 8 квітня 2014 р. // http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1188-18

[13] Рішення Ради Суддів України № 34 від 2 квітня 2015 р. // http://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/RSU_site/2015/Rishennya25_02_04_2014/rishennya34.pdf

нодавчу заборону обіймати цю посаду більш як два строки поспіль, Рада суддів фактично дозволила головам судів, призначеним при Януковичі, працювати на цих посадах ще 4 роки.

Щоб виправити ситуацію, яка склалася у зв'язку з спотвореним тлумаченням положення щодо строку перебування на адміністративних посадах в судах, у Верховну Раду внесено проект закону про внесення змін до Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» щодо обрання суддів на адміністративні посади»[14]. Ним запропоновано звільнити суддів, які обіймають одну й ту саму адміністративну посаду в суді більше ніж двічі поспіль незалежно від часу призначення (обрання) їх на цю посаду та строку, протягом якого вони обіймають цю посаду. При цьому передбачається, що такі судді не можуть бути обрані на цю ж посаду протягом наступних чотирьох років. Законопроект вже отримав невдоволені відгуки від представників старої влади, яка усіляко намагається зберегти свій вплив у судах.[15]

Важливість посади голови суду у ланцюжку політичних та олігархічних впливів підтвердили дві історії, які набули розголосу у першій половині 2015 року.

> *Суддя Апеляційного суду Черкаської області Володимир Бондаренко публічно заявив про втручання у його діяльність з боку голови суду Володимира Бабенка після того, як оскаржив до суду відмову прокуратури розслідувати обставини такого втручання. У справі за позовом підприємства Дмитра Фірташа ПАТ «Азот» проти викладачки одного з місцевих вузів, яку підприємство намагалось виселити її із службового житла, колегія суддів на чолі з В. Бондаренком відхилила скаргу ПАТ «Азот». Наступного ж дня голова суду викликав суддю В. Бондаренка до себе і почав обурюватись таким рішенням та погрожувати судді. Невдоволення було пов'язано з тим, що підприємство надавало приміщення працівникам суду для святкування Дня судді, а суддя всупереч проханню голови суду ухвалив рішення не на користь цього підприємства. Розмова голови суду із суддею була записана і оприлюднена. Після цього суддя В. Бондаренко зазнав утисків у своїй роботі*[16]*, а судді апеляційного суду, навіть після значного публічного розголосу цієї ситуації утретє обрали В. Бабенка своїм головою.*

Ще більшого резонансу набула історія з головою Апеляційного суду м. Києва Антоном Чернушенком. У червні 2015 року представники Генеральної прокуратури і Служби безпеки провели низку обшуків в цьому суді, а також у будинках голови суду. Самого ж голову суду звинуватили у втручанні в автоматизований розподіл справ і ухвалення завідомо неправосудних рішень. Підтвердженням слугували, зокрема, нетипова комп'ютерна програма, яка розподіляла справи в суді з можливістю голови суду втручатися, а також sms-повідомлення з телефону начебто сина голови суду з інструкціями щодо вирішення справ[17]. У більшості ЗМІ ця історія була подана виключно як приклад боротьби з корупцією в судах. Водночас сам голова суду на засіданні Ради суддів повідомив про те, що обшук в суді почався за півгодини до засідання у справі, у якій від нього вимагали

[14] Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» щодо обрання суддів на адміністративні посади № 2908 від 19 травня 2015 р. // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55227

[15] Пилипенко В. Матриця 3:0. Перезавантаження. Або чому Верховна Рада хоче тричі за рік змінити керівництво всіх українських судів. // http://my.obozrevatel.com/politics/95384-matritsya-30--perezavantazhennya--abochomu-verhovna-rada-hoche-vtrete-za-rik-zminiti-kerivnitstvo-vsih-ukrainskih-sudiv.htm

[16] Докладно про цю історію у журналістському розслідуванні Центру інформації про права людини: *Мирний М.* Ціна незалежності українського судді // http://humanrights.org.ua/material/cina_nezalezhnosti_ukrajinskogo_suddi

[17] *Белявский Е.* Судья Чернушенко как жертва системы, которую построил он сам // http://glavcom.ua/articles/30432.html

ухвалити певне рішення на користь прокуратури. За словами А. Чернушенка, втручання відбувалося з боку заступника глави Адміністрації Президента О. Філатова. Однак Рада суддів відмовилася навіть поінформувати про необхідність перевірки цієї заяви Генеральну прокуратуру[18]. Із повідомленням про злочин за фактом можливого втручання в діяльність судді з боку високопосадовців Адміністрації Президента звернувся до прокуратури активіст Автомайдану Роман Маселко[19].

Якщо ж звинувачення з боку голови апеляційного суду у втручанні з боку заступника глави Адміністрації Президента правдиве, то це може бути поганим сигналом для суддів: якщо не будете слухатися, то буде як з А. Чернушенком. Водночас після надання парламентом згоди на арешт судді А. Чернушенко почав переховуватися від слідства.

Новий формат Вищої ради юстиції

У червні 2015 року після більш як річної перерви знову запрацювала Вища рада юстиції, яка відповідальна за формування суддівського корпусу та звільнення суддів. Нагадаємо, що Закон «Про відновлення довіри до судової влади в Україні», ухвалений в квітні 2014 році, припинив повноваження усіх членів Вищої ради юстиції, які фактично обслуговували інтереси попередньої політичної влади, і передбачив перезавантаження цього органу. Очікувалося, що одразу після початку роботи оновленої Вищої ради юстиції будуть притягнуті до відповідальності судді, які були причетні до заборон мирних зібрань під час Революції Гідності та репресій щодо їхніх учасників. Однак процес формування складу Вищої ради юстиції так і не вдалося завершити упродовж 2014 року, зокрема, через маніпуляції представників старої влади із блокуванням відповідних призначень в судах.

Закон «Про забезпечення права на справедливий суд» заново запустив процес оновлення Вищої ради юстиції. За винятком з'їзду суддів (Закон визнав легітимність членів, обраних за його квотою восени минулого року), нових членів мали обрати і призначити прокурори, науковці, представники адвокатури, Президент і парламент.

Позитивно, що Закон передбачив більш конкурентні засади формування Вищої ради юстиції. Зокрема, кандидати отримали можливість самі пропонувати свої кандидатури, інформація про кожного кандидата була завчасно оприлюднена на офіційних сайтах, тож суспільство мало змогу дати їй публічну оцінку.

Частково це відобразилося на результатах: представники юридичних вищих навчальних закладів і наукових установ, а також конференція представників прокуратури обрали до Вищої ради юстиції членів, репутація яких не заплямована зв'язками із жодною політичною силою. Водночас, науковці обрали лише двох із трьох членів за своєю квотою: два з'їзди поспіль підтримали одного з кандидатів з числа суддів.

Багато проблем виникло з обранням кандидатів представниками адвокатури. З'їзд адвокатів, що відбувся у квітні, а потім і у червні, супроводжувався різноманітними скандалами та маніпуляціями, включаючи фальсифікацію протоколів[20]. Це негативно відобразилося на результатах, які взагалі не були затверджені з'їздом, а обрані члени складали присягу у присутності меншості. Крім того, на з'їзді адвокати ніяк не могли досягти

[18] РСУ незадоволена блокуванням роботи суддів під час обшуку // http://zib.com.ua/ua/117156-rsu_nezadovolena_blokuvannyam_roboti_suddiv_pid_chas_obshuku.html

[19] Файсбук-сторінка Романа Маселка. Повідомлення про злочин // https://www.facebook.com/roman.maselko/posts/10203591227215756

[20] *Шутко Л.* Новообрані члени Вищої ради юстиції: хто вони? // http://pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/lawreforms/1949-novoobrani-chleny-vyshchoi-rady-iustytsii-khto-vony.html

згоди щодо обрання третього члена за своєю квотою, підтримка якого, за деякими даними, активно лобіювалася Адміністрацією Президента. Урешті, 12 червня з'їзд адвокатів з третьої спроби таки проголосував за призначення Вадима Беляневича членом Вищої ради юстиції[21].

Президент та парламент також зробили свій внесок у формування нового складу Вищої ради юстиції, хоча й не оминули спокуси протягнути туди кількох осіб з політичної орбіти Президента. Примітним є й те, що процес обрання голови Вищої ради юстиції нагадував той, що відбувався за президенства В. Януковича. На голосування було висунуто лише одну кандидатуру — І. Бенедисюка (призначений за квотою Президента), яку було затверджено одноголосно.

Проблеми правосуддя на окупованих територіях і в зоні АТО

Ще минулого року на окупованих і непідконтрольних територіях українські суди припинили роботу. Частина суддів виявила бажання бути переведеними до інших судів. Однак далеко не всі судді залишили окуповану територію. Деякі з них написали заяви на звільнення і вже навіть «призначені» в новостворені суди так званої ДНР. З цього приводу 22 січня Рада суддів звернулася до Вищої кваліфікаційної комісії суддів з метою перевірки фактів, що свідчать про порушення присяги цими особами[22]. Крім того, щодо зазначених суддів прокуратурою Донецької області були порушені кримінальні справи[23].

Щоправда, через тривалу зупинку роботи Вищої ради юстиції, такі судді офіційно не були звільнені. Хоча слід зазначити, що держава не витрачає кошти на винагороду цим особам, оскільки нині заробітну плату отримують лише ті судді, які написали заяви на переведення в суди, що розташовані на підконтрольній Україні території.

Водночас судді та працівники апарату судів, які з певних причин не мали змоги виїхати з окупованих територій, але не працюють на терористів, також залишилися без грошей. Точна кількість таких осіб не відома, оскільки Державна судова адміністрація не підтримує зв'язок із судами, які знаходяться на неконтрольованих територіях. Однак, виходячи з інформації, яка з'являється у ЗМІ, вона може бути значною[24].

Наприклад, за свідченнями судді Алчевського міського суду Луганської області Л. Жогіної, лише в м. Алчевську залишилося принаймні 27 працівників суду, які не отримують заробітної плати.

Не перевелися повним складом і судді Перевальського районного суду Луганської області, які через зволікання з визначенням головою Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних та кримінальних справ територіальної підсудності за Лисичанським міським судом працювали у звичному режимі аж до 8 грудня 2014 року, хоча з жовтня не отримували коштів[25].

У першій половині року була нарешті офіційно відновлена робота кількох найбільших судів Донецької та Луганської областей. З квітня

[21] Матола В.. Фарс Адвокатів. Продовження // http://lb.ua/news/2015/06/15/308278_fars_advokativ_prodovzhennya.html

[22] Голова Ради суддів України звернулась до ВККСУ щодо звільнення окремих суддів // http://mka.court.gov.ua/rsu/149450/

[23] Прокуратура розслідує роботи 13 суддів в «ДНР». // http://zib.com.ua/ua/114024-prokuratura_rozslidue_robotu_13_suddiv_v_dnr_prizvischa.html

[24] *Шутко Л.* Судді в окупації: співпраця з терористами та борги по зарплаті. // http://pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/laworganisandstatussuddiv/1866-suddi-v-okupatsii-spivpratsia-z-terorystamy-ta-borhy-po-zarplati.html

[25] На східному фронті без змін, або чому держава відвертає очі від володарів мантій, які опинились у зоні АТО? // http://zib.com.ua/ua/113793-_chomu_derzhava_vidvertae_ochi_vid_suddiv_yaki_opinilis_u_zo.html

у м. Харкові відновили роботу господарські суди Донецької та Луганської областей, а також Донецький апеляційний господарський суд. Крім цього, відновили роботу кілька судів, справи яких до цього розглядалися іншими судами з огляду на зміну територіальної підсудності. Так, у м. Сєвєродонецьку з лютого відновив роботу — Апеляційний суд Луганської області, а з березня — Луганський окружний адміністративний суд. Також у м. Артемівську наприкінці травня почав працювати Апеляційний суд Донецької області.

Щодо ситуації на територіях самопроголошених республік, то уже на початку року у ДНР «запрацювала» судова система[26].

Влада ЛНР, прагнучи не відставати від своїх сусідів, також заявила про початок створення власної судової системи. Ухвалений у травні закон ЛНР про статус суддів передбачає створення Верховного і Арбітражного суду, Військового суду і районних міських судів[27].

Рекомендації

1. Для успішного проведення судової реформи в Україні, яка б відповідала європейським стандартам, доцільно врахувати рекомендації, надані органами Ради Європи.

Деякі з цих рекомендацій знайшли відображення у Законі «Про забезпечення права на справедливий суд», інші — так і залишилися поза увагою.

2. Для повноцінної реформи необхідно внести зміни до Конституції України, які повинні містити такі положення:

- судова система в Україні складається із загальних та адміністративних судів, які мають щонайбільше трирівневу структуру і гарантують розгляд справ принаймні у двох інстанціях;
- перелік судів і їхню територіальну юрисдикцію визначається виключно законом;
- рішення про безстрокове призначення суддею ухвалює Вища рада юстиції, де більшість становлять судді, обрані суддями, а Президент своїм указом, виданим на підставі цього рішення, наділяє статусом судді; конкретний суд, де суддя працюватиме, з урахуванням результатів конкурсу і заяви судді визначає Вища рада юстиції;
- переведення, звільнення суддів, припинення їхніх повноважень здійснює Вища рада юстиції;
- при Вищій раді юстиції відповідно до закону утворюються кваліфікаційні чи дисциплінарні комісії (потрібно відмовитися від окремих Вищої кваліфікаційної комісії суддів і Ради суддів);
- «несуддівську частину» Вищої ради юстиції за результатами конкурсу призначає Комісія з призначення членів Вищої ради юстиції, яку на паритетних засадах формують Президент і Парламент з числа осіб бездоганної репутації та високого морального авторитету в суспільстві;
- Генерального прокурора призначає за результатами конкурсу Вища рада правосуддя, замість збереження політичного механізму призначення;
- усіх суддів Конституційного Суду призначає Верховна Рада кваліфікаційною більшістю за поданням спеціальної кваліфікаційної комісії, яка складається з суддів Конституційного Суду у відставці з бездоганною професійною репутацією.

[26] В ДНР начали работать суды общей юрисдикции. // http://novorossiapress.ru/news/v-dnr-nachali-rabotat-sudy-obshhej-yurisdiktsii.

[27] Народный Совет ЛНР принял закон «О статусе суддей». // http://lug-info.com/news/one/narodnyi-sovet-lnr-prinyal-zakon-o-statuse-sudei-3413

3. У зв'язку із заснуванням нової системи судів потрібно забезпечити оновлення суддівського корпусу повністю або принаймні в судах вищого рівня через конкурс на кожну суддівську посаду у нових судах. У конкурсі можуть взяти участь як чинні судді, так інші правники. Доброчесність, репутація, професійні досягнення мають стати ключовими критеріями для добору нових суддів.

4. Також змінами до законодавства потрібно забезпечити:

- чітке формулювання підстав для звільнення судді з посади;
- скасування доплат для судді за роботу на адміністративній посаді та роботу з державною таємницею;
- запровадження електронного судочинства;
- визначення правил розподілу справ на рівні закону, а не підзаконного акту;
- запровадження механізму, який не даватиме суду можливості повернути заяву через непідсудність чи неналежність до юрисдикції суду — суд, який отримав заяву, повинен буде сам передати її за належністю; надання можливості Верховному Суду приймати попередні рішення з питань юрисдикції;
- встановлення адекватних процесуальних строків;
- узгодження положень процесуальних кодексів щодо гласності і відкритості (в частині можливості проведення відеозапису без спеціального дозволу суду).

КСЕНІЯ КАРАГЯУР

СВОБОДА ЗІБРАНЬ[1]

Актуальність проблеми

В Україні, на жаль, досі відсутній закон про мирні зібрання, незважаючи на те, що Резолюція ПАРЄ № 1755 (2010) 1 «Функціонування демократичних інститутів в Україні» (п. 7.5.2) просить Верховну Раду України прийняти такий закон на основі зауважень і рекомендацій Венеціанської комісії[2].

Європейський суд з прав людини (далі — ЄСПЛ) у своєму рішенні у справі «*Веренцов проти України*» зауважив:

> *«Суд також відзначає, що, як загальновизнано, Постанова Верховної Ради України «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» стосується тимчасового застосування законодавства Радянського Союзу, і досі парламентом України не було введено в дію жодного закону, який би регулював порядок проведення мирних демонстрацій, хоча статті 39 та 92 Конституції чітко вимагають того, щоб такий порядок було встановлено законом, тобто, актом парламенту України.*
>
> *Хоча Суд погоджується з тим, що державі може знадобитися певний час для прийняття законодавчих актів протягом перехідного періоду, він не може погодитися з тим, що затримка у понад двадцять років є виправданою, особливо коли йдеться про таке фундаментальне право, як свобода мирних зібрань. Таким чином, Суд доходить висновку, що втручання у право заявника на свободу мирних зібрань не було встановлено законом»*[3].

Втім, незважаючи на рішення ЄСПЛ щодо тимчасового характеру застосування законодавства Радянського Союзу, деякі суди досі застосовують його норми, наприклад, в рішеннях Тернопільського та Житомирського окружних адміністративних судів, які можна побачити на сайті Єдиного державного реєстру судових рішень[4]. В листопаді 2014 р. на Указ посилався Вищий адміністративний суд України[5].

Відсутність належного законодавчого врегулювання свободи мирних зібрань призводить до системних та масових порушень прав учасників зібрань, оскільки місцева влада встановлює свої правила проведення мирних зібрань, нерідко обмежуючи саму свободу, гарантовану Конституцією та міжнародними договорами. Команда проекту USAID Ukraine «Громадяни в дії», наприклад, наразі веде 5 судових справ щодо скасування положень міських рад, які обмежують право громадян на мирні збори[6]. Офісом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини станом на червень 2015 р. спільно з неурядовими організаціями було скасовано аналогічні дискримінаційні нормативно-правові акти в 14 містах[7].

---

1 Розділ підготовлено К. І. Карагяур, правозахисницею.

2 http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_a19

3 http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/974_945

4 http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43972169,
http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43158323

5 http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41601306

6 http://www.ucipr.kiev.ua/publications/zakhist-prava-na-mirni-zbori-u-sudakh

7 http://www.ucipr.kiev.ua/publications/ofis-upovnovazhenogo-z-prav-liudini-ukraiini-potriben-zakon-shchodo-zakhistu-prava-na-mirnii-protest

Законодавство

Нагадаємо, що у листопаді 2014 р. був відкликаний черговий законопроект про свободу мирних зібрань (№ 2508а від 04.07.13 р.)[8], розроблений за участю юристів громадських ініціатив.

На даний час у Верховній Раді на розгляді перебуває ряд законопроектів, які стосуються регулювання мирних зібрань.

1) Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо запобігання безпідставному притягненню до відповідальності громадян за участь у мирних зібраннях) № 2391 від 17.03.2015, який пропонує конкретизувати настання адміністративної відповідальності за порушення порядку мирних зібрань — тільки у разі порушень всупереч встановленій судом забороні[9].

   При відсутності законодавчого врегулювання таке положення вирішило б проблему безпідставних затримань та перешкод мирним зібранням і цілком відповідало б гарантіям Конституції України, а саме — «Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку — з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей»[10];

2) Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо прав громадян під час проведення мирних зібрань) № 1779 від 16.01.2015, який має на меті внести зміни до Закону України «Про громадські об'єднання» та закріпити право громадських об'єднань на проведення мирних зібрань[11];

3) Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження мирних зібрань громадян на території проведення антитерористичної операції (далі — АТО) № 2073 від 09.02.2015, яким пропонується дозволити місцевій владі в районах проведення АТО тимчасово забороняти організацію та проведення мирних зборів[12].

Не зважаючи на актуальність питань у цій сфері, протягом 2015 року був прийнятий лише один закон, що стосується врегулювання свободи мирних зібрань.

Це Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р., яким військовому командуванню разом з військовими адміністраціями під час воєнного стану надається право забороняти проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів[13].

Статистичні дані

Відповідно до експрес-випуску 04.06.2015 № 167/0/05.5вн-15 Державної служби статистики України протягом 2014 року громадськими об'єднаннями було проведено 16 316 мітингів, демонстрацій, мирних зібрань[14]:

[8] http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47751

[9] http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54424

[10] http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80

[11] http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53612

[12] http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53949

[13] http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/389-viii

[14] http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2015/06/145.zip

	Усього Проведено мітингів, демонстрацій, мирних зібрань	у тому числі	
		керівними органами громадських об'єднань	відокремленими підрозділами громадських об'єднань
Україна	**16 316**	**10 856**	**5460**
Вінницька область	554	515	39
Волинська область	720	702	18
Дніпропетровська область	1126	685	441
Донецька область	474	470	4
Житомирська область	84	84	—
Закарпатська область	828	661	167
Запорізька область	495	495	—
Івано-Франківська область	591	504	87
Київська область	426	426	—
Кіровоградська область	279	279	—
Луганська область	118	118	—
Львівська область	904	735	169
Миколаївська область	386	385	1
Одеська область	713	643	70
Полтавська область	524	524	—
Рівненська область	188	177	11
Сумська область	457	443	14
Тернопільська область	359	359	—
Харківська область	238	200	38
Херсонська область	161	153	8
Хмельницька область	789	774	15
Черкаська область	258	237	21
Чернівецька область	184	162	22
Чернігівська область	390	390	—
м. Київ	5070	735	4335

На жаль, ми поки що маємо оперувати даними за 2014 рік, оскільки статистичні спостереження щодо зареєстрованих громадських об'єднань, професійних спілок, політичних партій, благодійних організацій, а також їх діяльності були затверджені Державною службою статистики відповідним наказом лише 30 жовтня 2013 року[15].

До цього моменту статистичні дані стосовно кількості зібрань в Україні були неточними, їх майже не існувало. А на поточний момент органи статистики не надають щомісячного оновлення викладених вище категорій.

Співпраця громадських та міжнародних організацій з владою

Ряд громадських організацій протягом тривалого періоду співпрацювали з державними органами з метою сприяння вирішенню проблеми законодавчого врегулювання порядку реалізації свободи зібрання.

На жаль, між усіма зацікавленими сторонами консенсусу не було досягнуто. На даний час активну правозахисну позицію зайняли юристи Укра-

[15] http://www.ukrstat.gov.ua/metod_polog/metod_doc/2013/332/met_polog.zip

їнського незалежного центру політичних досліджень (УНЦПД), Центру політико-правових реформ (ЦППР) та групи громадського спостереження «ОЗОН».

Остання є партнерською організацією Офісу Омбудсмана України у сфері моніторингу питань дотримання прав громадян України на свободу мирних зібрань. Серед питань спільних моніторингів — реальний стан реалізації права громадян на свободу мирних зібрань, шляхи законодавчого захисту права на свободу мирних зібрань, стан судової практики у справах щодо свободи мирних зібрань, шляхи скасування місцевих положень про порядки проведення мирних зібрань тощо[22].

Судова практика

Якщо звернути увагу на судову практику за позовами про обмеження права на мирні зібрання, то у 2013 році по таких справах приймалось 81,82% рішень на користь організатора мітингу, у 2014 році — 79,65%[16].

За інформацією Центру політико-правових реформ (ЦППР) станом на початок липня 2015 року всього судами розглянуто 31, з них 16 на користь організатора мітингу[17].

Серед підстав для відмови в організації та проведенні мітингу суди зазначають:

- небезпеку вчинення терористичних актів;
- «надто пізно повідомлено про захід» (при цьому суди посилаються на висновок Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, прийнятий на 88-ій пленарній сесії 14-15 жовтня 2011 року, відповідно до якого 4-денний період вважається адекватним);
- неоднозначне ставлення суспільства до певної партії в умовах проведення АТО, загроза провокацій та терористичних актів;
- громадсько-політична ситуація, що склалась у країні, наближеність міста до територій, на яких проводиться АТО;
- у повідомленні організатора проведення заходу не оговорено форми та методи гарантованого забезпечення заінтересованими особами громадського порядку під час проведення масового заходу[17].

За результатами аналізу судової практики у сфері свободи зібрання за 2014 року юристи ЦППР дійшли висновку, що якість судових рішень зросла здебільшого через об'єктивні обставини — поширеність насильницьких зібрань у 2014 році, а не через зміну підходів судів до мирних зібрань.

Як наслідок суди і далі часто забороняють мирні зібрання, не перевіряючи, чи буде така заборона необхідною у демократичному суспільстві[18].

На даний час судді адміністративної юстиції також зацікавлені у законодавчому врегулюванні свободи мирних зібрань.

Пленум Вищого адміністративного суду України як такого, який розглядає справи вказаної категорії, під час свого засідання 22 травня 2015 року ухвалив рішення звернутися до Президента України, Верховної Ради Укра-

[16] За оцінками Центру соціальних и трудових досліджень: http://cslr.org.ua/odnim-batogi-inshim-pryaniki-svoboda-mirnih-zibran-protesti-ta-represiyi-u-2014-rotsi/

[17] http://pravo.org.ua/component/content/article/163-maxwidth/2012-04-21-15-17-54/1861-reiestr-sudovykh-rishen-u-spravakh-pro-zaboronu-myrnykh-zibran-za-2015-rik.html

[18] http://pravo.org.ua/politicreformandconstitutionslaw/humanrights/1867-maksym-sereda.html

їни, Кабінету Міністрів України стосовно необхідності правового врегулювання відносин щодо реалізації права на мирні зібрання[19].

Порушення свободи зібрання

26 лютого 2015 р. українські служби новин повідомили про розігнання активістів «Фінансового Майдану» — мирного зібрання біля Національного Банку України[20].

За інформацією УВКПЛ ООН в м. Одеса 20 осіб, які себе представили як Народна Рада Бессарабії, було затримано через несанкціонований мітинг. Повідомляється, що вони понесли адміністративну відповідальність за статтею 185-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення — порушення встановленого порядку організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій. Відповідальність за порушення порядку, який є відсутнім, не може припускатися. Тим більше Конституція вбачає порушення у проведенні мітингу за наявності судової заборони, однак не вважає судовий дозвіл виключною підставою його проведення.

Щодо вчинення злочинів, передбачених Кримінальним кодексом України відповідно до статистичної інформації Генеральної Прокуратури України протягом січня-червня 2015 року всього було заявлено про 13 злочинів, передбачених статтею 340 КК — незаконне перешкоджання організації або проведенню зборів, мітингів, походів і демонстрацій. За цими заявами шістьом особам було повідомлено про підозру[21].

Марш рівності 6 червня

6 червня 2015 р. у Києві відбувся Марш рівності з приводу важливості захисту прав меншин, якою традиційно вважають ЛГБТ-спільноту, в якій брали участь представники групи громадського спостереження «ОЗОН», в рамках здійснення моніторингу під час Маршу[22].

За результатами роботи група підготувала звіт «Марш рівності — лакмусовий папір рівня свободи мирних зібрань та толерантності суспільства в Україні». Відповідно до його матеріалів про наміри проводити Марш рівності організаційним комітетом зібрання було повідомлено завчасно за допомогою ЗМІ, нових медіа та на офіційному сайті заходу, учасники проходили попередню реєстрацію на згаданому сайті. На територію проведення зібрання не допускались незареєстровані учасники. Учасники Маршу рівності пройшли організованою колоною всю відмежовану територію Оболонської набережної, загалом були присутні близько 250 людей[23].

Під час маршу на учасників зібрання було здійснено напади агресивно налаштованими людьми. За офіційною інформацією ГУМВС України в м. Києві в результаті нападів за медичною допомогою до лікарів звернулося 9 працівників міліції, постраждалих під час сутички на Марші рівності. За підозрою в скоєнні хуліганських дій під час Маршу рівності міліція затримала біля 30 осіб[24].

У звіті відзначено, що міліція здійснювала охорону зібрання, виконуючи свій позитивний обов'язок забезпечувати свободу мирних зі-

[19] http://www.vasu.gov.ua/123430/;
http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_vasu_5_22-05-2015/

[20] http://www.unn.com.ua/uk/news/1442811-video,
http://tsn.ua/kyiv/pravoohoronci-atakuvali-finansoviy-maydan-412072.html

[21] http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=112173&libid=100820&c=edit&_c=fo

[22] http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/pr/15615-ny-zvit-ta-zayava-grupi-gromadskogo-sposterezhennya-ozon-za-faktami-prove/

[23] http://ccl.org.ua/wp-content/uploads/2013/10/Marsh-rivnosti-lakmusovij-papir-rivnya-svobodi-mirnih-zibran-ta-tolerantnosti-suspilstva-v-Ukrayini.-6.06.2015.pdf

[24] http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/kyiv/uk/publish/article/216753

брань, проте наявні й ряд зауважень, зокрема не забезпечення супроводу учасників Маршу рівності до безпечних територій, громадського транспорту після закінчення мирного зібрання, що зробило можливим ряд нападів на учасників зібрання зі сторони агресивно налаштованих груп людей.

Amnesty International відзначила з цього приводу, що незважаючи на півтори тисячі міліціонерів, до такого результату частково призвела недостатня координованість дій органів міліції, адже про відношення до проведення Маршу рівності з боку деяких груп людей відомо з досвіду минулих років[25].

Свобода зібрань в АР Крим, в Донецькій та Луганській областях

Управління Верховного Комісаріату ООН у справах біженців відзначила у своїй доповіді від 15 січня 2015 року, що фактична влада Криму обмежує свободу слова та право на мирні зібрання, залякує та переслідує тих, хто їй чинить опір[26].

Як зазначають дослідники ОБСЄ у своїй доповіді 17 квітня 2015 року «Свобода зібрань в окупованому Російською Федерацією Криму», з самого початку окупації ситуація свободи зібрань в Криму різко погіршилась, при цьому погіршення було зумовлене не лише законодавчими та інституційними механізмами Російської Федерації, а й такими незаконними методами, як побиття, викрадення та навіть вбивство[27].

Законодавство РФ у порівнянні з українським законодавством значно обмежує свободу зібрань[28], однак *de facto* влада створює інші перешкоди реалізації свободи.

За матеріалами дослідження «Кримської польової місії»,за мовчазною згодою фактичної влади нерідко допускаються перешкоджання реалізації громадянами права на збори з боку невідомих осіб, заборони на проведення зборів бувають безпідставними та відображають політичну волю влади, правосуддя здійснюється з порушенням базових уявлень про право.

Наприклад, учасників мирного зібрання в Сімферополі 26 лютого 2014 року почали переслідувати за відкритим в січні 2015 року кримінальним провадженням, хоча у лютому 2014 року, коли Російська Федерація ще не здійснювала фактичної влади в АРК, учасники-громадяни України могли і повинні були дотримуватись законів України[29].

Прикрим є те, що навіть незначне зібрання з приводу прощання з українським музикантом А. Кузьменком не мало шансів бути завершеним — люди були розігнані, а їх паспортні дані записані представниками поліції кримської влади. Про право на протест годі й говорити: за заявою громадянина про проведення мітингу 19 лютого 2015 р. в Бахчисараї «на підтримку необґрунтовано затриманого заступника голови Меджлісу кримськотатарського народу» йому було відмовлено[30].

В березні 2015 року організатори мирного зібрання в м. Сімферополь з приводу 201 річниці народження Тараса Шевченко понесли адміністра-

[25] http://www.refworld.org.ru/docid/5577faa54.html

[26] http://www.refworld.org/docid/54c639474.html

[27] http://www.osce.org/pc/151691?download=true

[28] http://amnesty.org.ua/wp-content/uploads/2015/03/Crimea_Briefing_formatted_final-and-formatted.pdf

[29] http://crimeahr.org/wp-content/uploads/2015/03/crimea_field_mission_report_january_2015_ru.pdf

[30] http://crimeahr.org/wp-content/uploads/2015/03/Crimea_Field_Mission_Report_February_2015_RU.pdf

тивну відповідальність за порушення російського законодавства стосовно порядку проведення мирних зібрань, зокрема через лозунг «Крим — це Україна».

Як повідомляє «Кримська польова місія», суддя за однією зі справ не знайшов зв'язку між Тарасом Шевченком та Україною, зазначаючи: «в период жизни Шевченко Украина не существовала как территориально обособленное государство, а была составной частью Российской империи»[31].

У квітні 2015 р. троє студентів, двоє з яких неповнолітні, понесли адміністративну відповідальність за порушення законодавства РФ щодо мирних зібрань за спробу зняти відеоролик на підтримку кримськотатарського телеканалу ATR.

На думку кримських правозахисників, у цій ситуації відобразилися питання щодо правильного застосування законодавства[32] та у котрий раз щодо неупередженості судів при розгляді подібних справ.

8 травня 2015 року адміністрація м. Сімферополь заборонила проводити мітинг з нагоди 71 річниці депортації кримськотатарського народу. Органи прокуратури в усній та в письмовій формі попереджали керівників та членів кримськотатарських організацій щодо недопустимості проведення будь-яких акцій.

Щодо 8 учасників автопробігу з приводу річниці депортації були складені адміністративні протоколи у зв'язку зі створенням аварійної ситуації, а жінка, яка тримала самостійно виготовлений транспарант на вказану тематику 18 травня — також притягнута до адміністративної відповідальності[33].

Як зазначає Управління Верховного Комісаріату ООН з прав людини у своїй доповіді щодо ситуації прав людини в Україні, з 16 лютого до 15 травня 2015 року на неконтрольованих територіях населення не мало можливості реалізувати свободу на мирні зібрання, оскільки їх стримувала напружена атмосфера у зв'язку з діяльністю військових формувань.

Повідомляється, що на контрольованих територіях люди могли вільно збиратися окрім випадків, коли місцева влада деяких регіонів в інтересах безпеки тимчасово накладала обмеження щодо певних дій. В деяких випадках правоохоронні органи не вживали заходів щодо безпеки декількох зібрань з різними політичними переконаннями, а іноді й самі брали участь у них[34].

Висновки та рекомендації

З урахуванням проведеного аналізу слід відзначити позитивні зрушення у сфері реалізації свободи на мирні зібрання в Україні, зокрема, у сфері судового контролю за реалізацією свободи зібрань, створення статистичного обліку щодо кількості зібрань.

Занепокоєння викликають обмеження свободи зібрань в АР Крим та відсутність позитивного діалогу між органами державної влади, громадськістю та іншими зацікавленими сторонами щодо врегулювання порядку організації та проведення мирних зібрань.

[31] http://crimeahr.org/wp-content/uploads/2015/05/Obzor_KPM_Mart_2015_final.pdf

[32] http://crimeahr.org/wp-content/uploads/2015/05/Crimea_Field_Mission_Review_April_2015_RU.pdf

[33] http://crimeahr.org/wp-content/uploads/2015/06/Crimea_Field_Mission_Review_May_2015_RU.pdf

[34] http://www.refworld.org/docid/556ebb354.html

З урахуванням вказаного органам державної влади рекомендується:

- привести законодавство щодо здійснення права на мирні зібрання у відповідність з Конституцією та міжнародними договорами, у тому числі, прийняти закон про мирні зібрання в Україні;
- визначитись офіційно та однозначно з приводу застосування тимчасового законодавства СРСР з урахуванням зауважень ЄСПЛ;
- передбачити реалізацію освітніх та роз'яснювальних заходів щодо підвищення обізнаності суспільства про свободу мирних зібрань з метою попередження проявів неповаги та спроб порушення свободи мирних зібрань;
- створити механізми захисту свободи мирних зібрань громадян України в АРК з метою попередження подальших грубих правопорушень та переслідувань;
- продовжувати вироблення єдиної практики застосування судами вже існуючого законодавства у противагу недолікам законодавчого врегулювання з метою створення ефективних стандартів захисту свободи мирних зібрань.

МАКСИМ ВАСІН

СВОБОДА ДУМКИ, СОВІСТІ ТА РЕЛІГІЇ. СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ[1]

Загальний огляд

Вже традиційно Україна демонструє високий рівень забезпечення свободи думки, совісті, релігії та вираження поглядів. Хоча законодавче регулювання в цій сфері відповідає більшості міжнародним стандартам, зокрема керівним принципам ОБСЄ БДІПЛ / Венеціанської Комісії, однак не є досконалим і містить у собі чимало двозначних або неузгоджених між собою норм. Водночас, практика органів державної влади та судових органів переважно ґрунтується на демократичних підходах до забезпечення цих фундаментальних свобод.[1]

Порівняно з минулим роком кількість релігійних організацій в Україні на початок 2015 року зросла на 328 та сягнула 35 317 релігійних організацій, включаючи 989 релігійних громад без статусу юридичної особи[2]. Цього разу ці офіційні дані з об'єктивних причин не враховують релігійні організації на незаконно анексованій російськими військами території України — у Криму (2083 у 2014 році) та місті Севастополь (137 у 2014 році)[3].

Також ця статистика навряд чи відображає реальну картину окупованих територій Донецької та Луганської областей, з огляду на цілеспрямовані релігійні переслідування місцевих віруючих і релігійних громад з боку проросійських сепаратистів протягом останнього року. Тим не менше, в решті усіх областей України мало місце зростання кількості зареєстрованих релігійних організацій, що складало біля 0,5–1,8% на рік.

Станом на 01.01.2015 року в Україні зареєстровано 87 релігійних центрів та 292 релігійних управління (єпархії, дієцезії тощо), які представляють понад 50 різних конфесійних напрямків. Також функціонує 32 792 зареєстровані місцеві релігійні громади, 516 монастирів, 365 релігійних місій, 78 братств, 198 духовних навчальних закладів, 12 406 недільних шкіл. Згідно офіційної статистики, на сьогодні релігійними справами опікуються 31 781 священнослужителів, з яких іноземцями є 693 осіб.

Згідно з результатами дослідження, проведеного у лютому 2015 року групою соціологічних компаній — РЕЙТИНГ, SOCIS, Центр Разумкова та КМІС, більшість опитаних українців (74%) вважають себе православними, 8% — греко-католиками, по 1% — римо-католики та протестантські (євангельські) церкви. Просто християнами себе вважають майже 9% опитаних, не відносять себе до жодного з релігійних віросповідань 6%, а ще 1% респондентів було важко відповісти.

В регіональному розрізі в усіх областях найбільш поширеним є православ'я, окрім Тернопільської, Івано-Франківської та Львівської областей, де більше половини мешканців є греко-католиками. Також гре-

---

[1] Розділ підготовлений М. Васіним, виконавчиим директором Інституту релігійної свободи (Київ).

[2] Наказ Міністерства культури України від 13 березня 2015 року № 126 «Щодо підготовки та затвердження статистичного та інформаційного звітів за 2014 рік з питань релігій та державно-конфесійних відносин»: http://mincult.kmu.gov.ua/mincult/uk/publish/article/401816

[3] *Васин М. С.* Религиозная карта Крыма — инфографика: http://mvasin.org.ua/2014/04/459

ко-католиками себе вважають майже 20% мешканців Закарпаття. Римо-католиків зустрічається більше на Закарпатті (7%), у Хмельницькій (3%), Тернопільській (3%), Вінницькій та Житомирській областях. Протестанти (євангельські християне) найбільше поширені у Рівненській (5%), Волинській, Тернопільській, Чернівецькій, Київській, Донецькій і Хмельницькій областях.

Скажіть, будь-ласка, до якої релігії Ви себе відносите?

На відміну від соціологічних досліджень попередніх років, нові дані свідчать про зміну конфесійної самоідентифікації православних віруючих. Тепер серед тих, хто вважає себе православними, відносна більшість (38%) вважають себе прихожанами Української православної церкви Київського патріархату, і майже вдвічі менше (20%) — Української православної церкви (Московського патріархату). При цьому, лише 1% православних відносять себе до Української автокефальної православної церкви, а решта 39% — вважають себе просто православними, без конкретної конфесійної належності[4].

Скажіть, будь-ласка, до якої релігії Ви себе відносите?

Загалом в Україні достатньою мірою свободу релігії можуть реалізувати громадяни усіх віросповідань, як і скористатися конституційним правом не сповідувати ніякої релігії. Відповідно до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» звершувати богослужіння, обряди та вести іншу релігійну діяльність можна без повідомлення органів державної влади про створення релігійної громади.

Набуття статусу юридичної особи для релігійної громади потребує подання заяви від щонайменше 10 громадян та проходження двох етапів реєстрації: спочатку статуту — в обласній державній адміністрації чи КМДА, а потім державної реєстрації за місцезнаходженням.

[4] Терміни проведення опитування: 1–17 лютого 2015 р. Вибірка репрезентує доросле населення. Загалом було опитано 25 000 респондентів (по 1000 на область). Помилка репрезентативності дослідження: для національних показників — не більше 0,9%, для обласних — не більше 3,1%: http://ratinggroup.com.ua/upload/files/RG_religion_report_042015.2.pdf

Україна позиціонує себе як світська багатоконфесійна держава, в якій всі релігії, віросповідання та релігійні організації є рівними перед законом. Поняття державної чи традиційної церкви відсутнє в законодавстві України, як і поняття секти чи деструктивного культу.

Церкви і релігійні організації в Україні відокремлені від держави та не виконують державних функцій, а держава у свою чергу не втручається у законну діяльність релігійних організацій та поважає їх традиції та внутрішні настанови.

За період останніх 20 років в Україні накопичився значний досвід міжрелігійного діалогу та співробітництва, зокрема у форматі самоврядних міжконфесійних рад, таких як Всеукраїнська Рада Церков і релігійних організацій, та консультативно-дорадчих міжконфесійних рад при профільних органах виконавчої влади і при органах місцевого самоврядування.

Оцінки ситуації в Україні з боку міжнародних місій і організацій, громадських активістів

Дані міжнародних місій і національних правозахисних організацій свідчать про те, що продовження російської агресії проти України через політичну, військову та інформаційну підтримку сепаратистів на сході країни і надалі супроводжується активним використанням релігійного чинника, як штучного ідеологічного підґрунтя для мобілізації проросійських сил та ще більшого розпалення конфлікту зсередини країни.

Починаючи з весни 2014 року, релігійні переслідування у контрольованих проросійськими сепаратистами містах на сході України набули жахливих масштабів та форм — погрози, побиття, катування та вбивства релігійних діячів і віруючих, захоплення культових та інших споруд, які використовувалися бойовиками у тому числі в якості вогньових позицій. Під загрозою для свого життя та здоров'я опинилися майже усі християнські громади та релігійні діячі, за виключенням Української православної церкви (Московського патріархату) та деяких інших, які здобули прихильність незаконних озброєних формувань.[5]

Міжнародним партнерством за права людини (International Partnership for Human Rights, Брюссель) спільно з Центром громадянських свобод (Київ) та за допомоги Інституту релігійної свободи (Київ) підготовлена доповідь правозахисників ***«Коли Бог стає зброєю: Переслідування за релігійними переконаннями у збройному конфлікті у східній Україні»***, презентована широкій громадськості у травні 2015 року.

> *Доповідь містить у собі факти, свідчення жертв і очевидців релігійно-вмотивованих переслідувань, які здійснюють бойовики-сепаратисти під час військового конфлікту на Донбасі. У доповіді наголошується, що релігійні переслідування у зоні конфлікту посилилися після того, як у травні 2014 року так звана «Донецька Народна Республіка» проголосила православ'я Московського патріархату головною релігією регіону та взяла за основу геополітичну концепцію «Руського світу», розроблену Російською православною церквою у Москві. Це призвело до переслідувань інших церков, чисельних випадків викрадень, тортур та інших видів жорстокого поводження по відношенню до священників і віруючих, в тому числі вбивств. Фактично проросійські сепаратисти запровадили заборону на інше релігійне сповідання в регіоні, окрім православ'я Московського патріархату. Деякі з них відкрито говорили іноземним журналістам про те, що вони взяли у руки зброю з метою створення на Донбасі*

[5] *Васін М. С.* Підсумки 2014 року. Донбас і Крим: нові виклики для релігійної свободи: http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1496:1&catid=37:art&Itemid=64

«православної держави», в якій неприпустима діяльність будь-яких «сект» чи «псевдо релігій».

При цьому вираження проукраїнських поглядів, використання національних символів чи української мови на окупованій території Донеччини та Луганщини також пов'язані з реальними ризиками фізичної розправи з боку сепаратистів. Незаконні озброєні групи під прапорами Російської Православної Армії та козацьких військових загонів відкрито висловили свою прихильність московському православ'ю і заявили про початок «хрестового походу» проти інакомислячих. У доповіді наводяться докази того, що кілька священиків Української православної церкви (Московського патріархату) в різній мірі підтримували ці незаконні збройні угруповання в їх кампанії проти представників протестантських (євангельських) і католицьких церков, а також православних Київського Патріархату.

Автори схиляються до висновку, що релігійні переслідування на окупованих територіях Донбасу є частиною добре скоординованої проросійської політики, яка ґрунтується на православному фундаменталізмі. Релігія використовується як ідеологічна основа агресії проти України, а геополітичний конфлікт супроводжується імітацією «державного будівництва» на окупованих проросійськими сепаратистами територіях.[6]

Чимало свідчень жертв релігійних переслідувань, які підтверджують релігійну вмотивованість злочинів проти цивільного населення на Донбасі з боку проросійських сепаратистів, а також особисті зізнання виконавців цих злочинів, були оприлюднені 19 березня 2015 року ***у відеорепортажі «Secret Protestant Churches in Donetsk: Ukraine's Religious War»*** журналіста Сімона Островського для міжнародного каналу новин VICE News.[7] Дане журналістське розслідування проведене безпосередньо у Донецьку й околицях окупованого міста та наочно демонструє атмосферу залякування та релігійної ворожнечі, яку поширюють озброєні сепаратисти. Ті віруючі та релігійні громади, які потрапили до умовного списку «сект» і «розкольників», зазнають жорстоких переслідувань і стають жертвами злочинів на ґрунті ненависті. Православний фундаменталізм, що переростає в екстремізм, складає невід'ємну частину політики самопроголошених «республік».

У підсумку багато віруючих на окупованих територіях Донбасу позбавлені можливості вільно сповідувати свою релігію та звершувати обряди, дотримуватися свого релігійного способу життя та вільно виражати свої погляди. Більшість із них або пішли у підпілля, або змушені були припинити будь-яку релігійну діяльність через загрозу фізичної розправи по відношенню до священиків та прихожан. Спонукання єпископів, священиків і пасторів «неугодних» конфесій під загрозою розстрілу залишити територію АТО також використовувалося сепаратистами як спосіб припинення діяльності релігійних меншин з метою ідеологічної стерилізації зони військового конфлікту.

Комісія США з міжнародної релігійної свободи (United States Commission on International Religious Freedom — USCIRF) у своєму щорічному звіті 30 квітня 2015 року також заявила про те, що незаконна військова окупація Криму і підтримка бойовиків-сепаратистів у Донбасі з боку Росії обумовили появу релігійних переслідувань на цих територіях України. У звіті наводяться факти переслідувань, конфіскації будівель і літератури релігійного призначення, дискримінації представників Київського Патріархату, католицької церкви, мусульманської спільноти та організа-

[6] «When God becomes the weapon». Report on persecution based on religious beliefs in the armed conflict in Eastern Ukraine: http://www.iphronline.org/ukraine-when-god-becomes-the-weapon-20150508.html

[7] The international news channel VICE News. Secret Protestant Churches in Donetsk: Ukraine's Religious War // https://www.youtube.com/watch?v=mhEe2PSaEW0

ції Свідків Ієгови у Криму. Згадано також про запровадження обов'язкової перереєстрації за російським законодавством усіх релігійних організацій на півострові, вимогу щодо якої змогли виконати лише 1–2% з них.[8]

В звіті USCIRF вказується, що у контрольованих сепаратистами регіонах Донбасу церковні громади євангельських християн (протестантів) та Української православної церкви Київського Патріархату стали об'єктами насильства та дискримінації, а їх молитовні будинки, храми та інша власність конфіскуються проросійськими бойовиками або знищуються. Повідомляється, що 4-тисячна група проросійських бойовиків під назвою «Руська Православна Армія», яку очолював колишній російський офіцер військової розвідки Ігор Гіркін (псевдонім — Стрелков), була залучена до таких релігійних переслідувань.

Комісія США перелічує також факти, коли підтримувані Росією сепаратисти на Донбасі захоплювали у полон священиків, пасторів та інших релігійних діячів. Як приклад, у травні 2014 року бойовики так званої «ДНР» захопили в полон католицького священика о. Павла Вітека, а у липні 2014 року священик УГКЦ о. Тихон (Сергій) Кульбака провів десять днів у їх полоні, подібна доля спіткала адвентистського пастора Сергія Литовченка. У червні 2014 року російські бойовики під проводом Ігоря Гіркіна (Стрелкова) викрали прямо з богослужіння, конфіскували особисте майно та розстріляли двох служителів євангельської церкви «Преображения Господнього» в Слов'янську — Віктора Бродарського і Володимира Величко, та двох синів пастора цієї церкви — Альберта та Рувима Павенків.[9]

З цих причин Комісія США з міжнародної релігійної свободи знов помістила Росію до списку № 2 найбільших світових порушників релігійної свободи та прав віруючих.

У 2015 році ***Моніторингова місія ООН з прав людини в Україні (HRMMU)*** продовжує отримувати повідомлення про полювання на релігійні меншини у районах Донбасу, контрольованих озброєними групами бойовиків. Так, 10 січня в Горлівці п'ять служителів громади Свідків Єгови були затримані та доставлені до офісу командира так званої «ДНР», який звинуватив їх у зраді православ'я. Віруючи повідомили, що сепаратисти побили їх кулаками і ногами, а також піддавали тортурам у вигляді інсценування страти.

Після декількох годин вони були звільнені, але їм пригрозили розстрілом у разі продовження своєї релігійної діяльності. Крім цього, 22 січня у місті Донецьку служитель громади Свідків Єгови був викрадений зі свого робочого місця бойовиками проросійського батальйону «Оплот», що є одним із незаконних військових угруповань «ДНР». Йому зав'язали очі і допитували кілька разів, перш ніж він був звільнений наступного дня.[10]

Окремо варто наголосити, що станом на липень 2015 року у Донецькій та Луганській областях під контролем проросійських бойовиків залишаються десятки конфіскованих ними релігійних споруд — храмів, молитовних будинків, духовних навчальних закладів і реабілітаційних центрів.

Релігійні організації як власники позбавлені доступу до цих культових споруд, які перепрофільовані бойовиками під військові цілі — для розміщення іноземних найманців та військового арсеналу. За наявними в Інституті релігійної свободи даними цей перелік складається з понад двадцяти

[8] Тільки 1% релігійних організацій Криму перереєструвалися за законами Росії: http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1543:1&catid=34:ua&Itemid=61

[9] Хронологія терору: бойовики «ДНР» і «ЛНР» переслідують християн Донбасу // http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1456:1&catid=34:ua&Itemid=61

[10] Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Report on the human rights situation in Ukraine, 15 February 2015: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/9thOHCHRreportUkraine.pdf

культових і допоміжних споруд релігійних організацій, які досі захоплені сепаратистами.

Таку інформацію про захоплення бойовиками власності релігійних громад на Донбасі зафіксувала також Моніторингова місія ООН з прав людини в Україні (HRMMU). Як приклад, 3 березня 2015 року в м. Єнакієве Донецької області, контрольованому незаконними військовими формуваннями сепаратистів, троє озброєних бойовиків наказали громаді Свідків Єгови здати ключі від Зали Царства (місця їх богослужінь) для того, щоб використовувати його як казарму. Пізніше, 26 березня, озброєні бойовики увірвалися до Зали Царства в м. Брянка у Луганській області, контрольованому сепаратистами, та забрали всі меблі з будівлі, а також змінили вивіску громади на власну — «Всевелике Військо Донське».[11]

Окрім десятків жахливих фактів релігійних переслідувань на Донбасі з боку проросійських бойовиків, зафіксованих за останній рік, викликає занепокоєння теперішня позиція лідерів сепаратистів. Так, 18 травня 2015 року у Донецьку голова самопроголошеної «Донецької народної республіки» О. Захарченко заявив, що він визнає чотири конфесії — православ'я, римо-католицтво, мусульманство та іудаїзм, хоча він сам вважає за істинну лише православну церкву Московського патріархату. Захарченко сказав:

> *«Нам не можна утискати віруючих цих чотирьох конфесій. З іншого боку, я буду жорстко боротися з сектантством. Я не хочу, щоб ...систему виховання нашої молоді ламали псевдо релігії та сектантство. Тому ряд законопроектів буде прийнято».*[12]

[11] Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Report on the human rights situation in Ukraine, 15 May 2015: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/HRMMUReport15May2014.pdf

[12] Канал Anna News. Захарченко отвечает на вопрос представителя церкви: https://www.youtube.com/watch?v=hIm_eqhkd38

З огляду на це, можна прогнозувати появу нових злочинів на релігійному ґрунті на територіях Донецької та Луганської областей, підконтрольних проросійським сепаратистам. Перед загрозою релігійних переслідувань на територіях східної України, окупованих підтримуваних Росією бойовиками, в першу чергу опиняються православні Київського Патріархату, греко-католики, євангельські християни — баптисти, п'ятидесятники, харизмати, адвентисти та інші протестантські спільноти, а також мормони та Свідки Єгови.

Крім цього, ***Верховний комісар ООН з прав людини у Доповіді про становище в галузі прав людини в Україні*** (станом на 15 травня 2015 року) також звернув увагу на погіршення рівня релігійної свободи у Криму, а також на обмеження свободи слова та вираження поглядів, після незаконної анексії українського півострова Російською Федерацією.

> *Верховний комісар ООН заявив, що у Криму «свобода релігії була поставлена під загрозу в результаті обмежень через вимогу перереєстрації» згідно російського законодавства. За його даними, тільки 51 релігійна громада змогла отримати статус юридичної особи після обов'язкової перереєстрації в порівнянні з більше ніж 1400 релігійних організацій, зареєстрованих відповідно до законодавства України до так званого «референдуму» у березні 2014 року. При цьому Українська православна церква Київського Патріархату не подавала документи на перереєстрацію, а Римсько-католицькій церкві спочатку було відмовлено в перереєстрації через зауваження до деяких документів, викладених українською мовою.*

У доповіді Верховного комісару ООН відзначається, що серед іншого контроль над медіа в Криму був посилений, адже принаймні 7 ЗМІ, що використовують кримськотатарську мову, в тому числі найбільш популярні серед кримськотатарської громади телеканали і газети, отримали відмову у перереєстрації відповідно до законодавства Росії та перестали працюва-

ти. Серед них телеканал «ATR» та дитячий кримськотатарський телеканал «Lale», радіостанції «Мейдан» і «Лідер», інформаційна агенція «QHA», газета «Авдет» та новинний веб-сайт «15 minut». Кінцевий термін перереєстрації всіх кримських ЗМІ відповідно до законодавства РФ закінчився 1 квітня 2015 року. При цьому Роскомнадзор дозволив перереєстрацію лише 232 медіа, серед них 30, які використовують кримськотатарську мову. Для порівняння, за української влади станом на 2008 рік у Криму було зареєстровано біля 1500 газет, діяли державна ТРК та 6 комунальних студій проводового радіо, а також 16 комерційних телекомпаній ефірного мовлення, 12 радіостанцій, 21 студій проводового радіомовлення, 56 студій кабельного телебачення, понад 200 передавальних засобів ретрансляційної мережі, з яких 185 забезпечували державне мовлення.[13]

У зв'язку з цим, Верховний комісар ООН закликав фактичну «владу» Криму та Російську Федерацію покласти край практиці накладення громіздких вимог щодо перереєстрації в Криму, які були застосовані в основному щодо релігійних організацій та засобів масової інформації, оскільки це обмежує здійснення права на свободу вираження поглядів, свободу думки, совісті та релігії. При цьому Моніторингова місія ООН була вимушена нагадати, що необґрунтовані обмеження права шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якого роду серйозно підривають плюралізм ЗМІ та порушують свободу вираження думок, яка захищена відповідно до статті 19 Загальної декларації прав людини та статті 19 МПГПП.

У Криму також були зафіксовані факти тиску місцевих «правоохоронних органів» на журналістів, які були змушені виїхати на материкову Україну, за їх критичні репортажі. Як приклад, порушення кримінальної справи проти журналістки з Кримського центру журналістських розслідувань Анни Андрієвської та проведення обшуку з виїмкою особистих речей у помешканні її батьків.

Підсумовуючи, слід також додати, що навіть після ретельного пошуку автору не вдалося знайти згадок про зазначені вище релігійні переслідування та конфіскацію культових споруд на Донбасі у щоденних звітах ***Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ***. Прикметно, що у звітах СММ ОБСЄ якщо і коментувалися події релігійного характеру на Донбасі, то у переважній більшості зі слів представників православної церкви Московського патріархату.[14]

Подібним чином дивує також підхід ***Міжпартійної групи Європейського Парламенту з питань свободи релігій або переконань та релігійної толерантності***. У своїй першій щорічній Доповіді «Про стан свободи релігій або переконань у світі у 2014 році», оприлюдненій 3 червня 2015 року у Брюсселі, ця інституція жодним словом не згадала ні про Україну, ні про релігійні утиски російської влади у Криму, ні про релігійні переслідування на Донбасі з боку підтримуваних Росією сепаратистів.[15]

Найбільш важливі новели законодавства України

Релігійна освіта та виховання

Після підписання Президентом України та опублікування набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо заснування релігійними організаціями навчальних закладів» № 498-VIII від

[13] *Каповська Н.* Інформаційний простір АР Крим як складова загальноукраїнського інформаційного простору: проблема співвідношення // 2008 рік: http://old.niss.gov.ua/Monitor/Juli08/02.htm

[14] Щоденні оновлення від Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ в Україні: http://www.osce.org/uk/node/155856

[15] Annual Report on Freedom of Religion or Belief in 2014 by the European Parliament Intergroup on Freedom of Religion or Belief and Religious Tolerance, presented on 3 June 2015 in Brussels: http://www.religiousfreedom.eu/file/2015/06/2014-Intergroup-Report-FINAL.pdf

02.06.2015 року. Прикінцевими положеннями передбачено, що Закон вводиться в дію через місяць з дня набрання ним чинності — тобто з 4 серпня 2015 року.

Відповідно до цього Закону релігійні організації, статути (положення) яких зареєстровано у встановленому законодавством порядку, можуть бути засновниками (власниками) дошкільних, загальноосвітніх, позашкільних, професійно-технічних та вищих навчальних закладів. Такі заклади матимуть статус приватних та проходитимуть процедуру ліцензування в Міністерстві освіти і науки Україні на рівні з іншими закладами, заснованими громадськими об'єднаннями, благодійними фондами, підприємствами чи фізичними особами.

Таким чином, парламент усунув багаторічну дискримінацію в освітній сфері по відношенню до релігійних організацій. При цьому зауваження відносно нібито порушення такими законодавчими змінами конституційної норми про відокремлення школи від церкви є некоректними не тільки з огляду на досвід демократичних країн Європи та США, але й зважаючи на норму статті 6 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації». Адже там чітко визначено, що саме «*державна* система освіти в Україні відокремлена від церкви (релігійних організацій), має світський характер». Враховуючи зазначене, зміни до статті 6 Закону України «Про освіту», внесені Законом № 498-VIII, передбачають, що на засновані релігійними організаціями приватні навчальні заклади не поширюється принцип світськості освітнього процесу, проте вони все одно повинні забезпечувати науковий характер освіти.

Варто зауважити, що Міністерство освіти і науки України висловилося проти таких законодавчих змін, і вже після голосування з зауваженнями до прийнятого Закону виступило Міністерство культури України. Здебільшого ці застереження стосувалися побоювань щодо можливих зловживань цим правом з боку тих релігійних організацій, які підпорядковуються закордонним релігійним центрам (насамперед, у країні-агресорі Росії). З цим була пов'язана затримка з підписанням прийнятого акту Президентом України.

Створення капеланської служби у Збройних Силах України

На виконання Розпорядження Кабінету Міністрів України протягом останнього року Міністерство оборони України працювало над розробкою Положення про службу військового духовенства (капеланську службу) у Збройних Силах України. Відповідний наказ Міноборони України № 40 від 27.01.2015 року пройшов міжвідомчі погодження та зареєстрований в Міністерстві юстиції України 14 лютого 2015 року за № 161/26606.[16] Розробка цього документу відбувалася в тісній взаємодії з представниками заінтересованих церков і релігійних організацій, які входять до складу Ради у справах душпастирської опіки при Міноборони України.

Положення визначає порядок призначення, головні завдання, порядок діяльності, взаємодію, права і обов'язки підрозділів і посадових осіб з питань служби військового духовенства (капеланства), органів військового управління, військових священиків (капеланів), консультативно-дорадчого органу при Міністерстві оборони України. Військові священики (капелани) будуть належати до духовного персоналу Збройних Сил і користуватимуться всіма правами, що випливають з їхнього статусу. Відповідно до норм міжнародного гуманітарного права вони не можуть застосовувати зброю.

Військовими священиками (капеланами) можуть бути особи, запропоновані релігійними організаціями, що входять до складу Ради у справах

[16] Наказ Міністерства оборони України № 40 від 27.01.2015 «Про затвердження Положення про службу військового духовенства (капеланську службу) у Збройних Силах України»: http://www.mil.gov.ua/content/other/MOU40_2015.pdf

душпастирської опіки при Міноборони України. Вони мають відповідати критеріям, встановленим у Положенні, та після відбору призначаються на посади працівників Збройних Сил України для задоволення релігійних потреб особового складу. У Положенні також врегульовано механізм взаємовідносин між капеланами та військовим командуванням.

Додатком до Положення є Кодекс військового священика, який передбачає низку обов'язків для капеланів. Зокрема, вони зобов'язані поважати релігійні переконання та традиції віруючих військовослужбовців, як і право на свободу світогляду невіруючих.

Також військові священики повинні не допускати міжконфесійних поділів та суперечок. З метою вирішення спірних питань міжконфесійних відносин та реагування на випадки порушення Кодексу військового священика у фінальній редакції Положення, зареєстрованій Мін'юстом, з'явився окремий розділ щодо цих питань.

Створення капеланської служби для задоволення релігійних потреб військовослужбовців передбачається не тільки у війську, але також у Національній гвардії та Державній прикордонній службі України.

Згідно Розпорядження Кабміну України від 02.07.2014 року № 677-р у місячний строк Міністерство оборони, Міністерство внутрішніх справ та Адміністрація Державної прикордонної служби мали розробити та затвердити відповідно до компетенції положення про службу військового духовенства (капеланську службу) у Збройних Силах, Національній гвардії та Державній прикордонній службі, визначивши, що священнослужителі, які запропоновані релігійними організаціями та успішно пройшли відбір, працевлаштовуються з укладенням відповідних трудових договорів.

Однак на даний момент це урядове розпорядження виконало лише Міноборони, хоча процес створення профільної структури в Міністерстві та набору штату ще лише на початковій стадії. Окрім цього, Міністерству соціальної політики доручено підготувати пропозиції щодо доповнення Класифікатора професій професією, за якою забезпечується душпастирська опіка військовослужбовців і резервістів Збройних Сил, Національної гвардії та Державної прикордонної служби. Відповідні доповнення до Класифікатора професій були внесені Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 18.11.2014 року № 1361.[17]

Всеукраїнська Рада Церков і релігійних організацій протягом останніх років неодноразово наголошувала на необхідності «запровадити інститут військового капеланства (душпастирства) в Збройних Силах України та інших військових формуваннях». З цією метою 10 листопада 2008 року представники зацікавлених конфесій, чиї віруючі служать в Збройних Силах України, підписали з Міноборони спільний Меморандум про співпрацю у справах душпастирської опіки військовослужбовців. Його завданням є спільні дії та здійснення практичних заходів, спрямованих на поетапне впровадження в Українському війську ефективної системи душпастирської опіки та створення інституту військового духовенства (капеланства).

У 2009 році при Міністерстві оборони України було створено Раду у справах душпастирської опіки, а у квітні 2011 року наказом Міноборони було затверджено Концепцію душпастирської опіки у Збройних Силах України, розроблену за участі представників церков і релігійних організацій.

Варто згадати, що на розгляд Верховної Ради восьмого скликання вносилося кілька законопроектів, спрямованих на врегулювання діяльності священиків-капеланів у військових формуваннях.

Найбільш вдалим з них є проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо запровадження інституту священнослужителів (капеланів) у військових, правоохоронних органах (реєстр. № 1153), який

[17] Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження зміни до національного класифікатора України ДК 003:2010» від 18.11.2014 р. № 1361: http://consultant.parus.ua/_doc_view.asp?rnx=09DDU3c9ca99690af59316ca5546f4cafc4b6

розроблявся за участі представників Всеукраїнської Ради Церков і релігійних організацій, експертів, посадових осіб профільних міністерств.[18]

Решта законопроектів розроблялася без залучення широкого кола зацікавлених релігійних організацій та у відриві від контексту поточної нормотворчої діяльності Міноборони, а тому не знаходили належної підтримки ні в Парламенті, ні в Уряді.

Серед них проект Закону про соціальний захист священнослужителів, які здійснюють свою діяльність у районі ведення бойових дій чи антитерористичної операції (реєстр. № 2993 від 03.06.2015 р., автор — С. Семенченко). До цього ж, нещодавно цей автор відкликав іншу свою ініціативу — проект Закону про забезпечення права на свободу совісті у військових формуваннях України (реєстр. № 2249 від 26.02.2015 р.), який здобув чимало зауважень з боку Головного науково-експертного управління Верховної Ради.

Забезпечення релігійної свободи у закладах пенітенціарної системи. Гарантування таємниці сповіді

Верховна Рада 14 травня 2015 року прийняла Закон України № 419-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо регулювання діяльності священнослужителів (капеланів) в органах та установах, що належать до сфери управління Державної пенітенціарної служби України». Законодавчі зміни врегульовують діяльність священиків-капеланів в органах та установах пенітенціарної системи щодо здійснення душпастирської опіки серед арештованих і засуджених до позбавлення волі осіб (законопроект № 1154).

Закон встановлює, що зустрічі священнослужителів (капеланів) із засудженими надаються у час, вільний від роботи (навчання) засуджених, без обмеження кількості зустрічей у місці, визначеному адміністрацією установи виконання покарань. Подібна норма запроваджується також для осіб, арештованих на час проведення слідчих дій у кримінальних справах. Для координації заходів душпастирської опіки засуджених Державна пенітенціарна служба України повинна створити дорадчий орган, до складу якого включаються представники заінтересованих релігійних центрів і управлінь, статути (положення) яких зареєстровані у встановленому законом порядку.

Варто відзначити, що у розробці цих законодавчих змін ще у 2013 році брали участь представники Всеукраїнської Ради Церков і релігійних організацій, Інституту релігійної свободи та Державної пенітенціарної служби України. Парламент також врахував пропозиції діючих священиків-капеланів щодо необхідності законодавчого забезпечення права арештованих і засуджених на таємницю сповіді.

Відтак, до Кримінально-виконавчого кодексу України та Закону України «Про попереднє ув'язнення» внесено таке доповнення:

> *«Таємниця сповіді є недоторканною і охороняється законом. Забороняється оприлюднювати, фіксувати технічними засобами та відтворювати будь-яку інформацію, отриману зі сповіді. Відомості, отримані зі сповіді не можуть бути предметом досудового розслідування, досудового слідства чи кримінального провадження, використовуватися як доказ. Ніхто в жодному разі не може допитувати священнослужителя, перекладача чи іншу особу з питань, пов'язаних з конфіденційністю сповіді».*[19]

[18] Проект Закону про внесення змін до деяких законів України (щодо запровадження інституту священнослужителів (капеланів) у військових, правоохоронних органах), реєстр. № 1153 від 02.12.2014 р.: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52590

[19] Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо регулювання діяльності священнослужителів (капеланів) в органах та установах, що на-

Ці положення є важливою новацією, здатною підвищити рівень забезпечення свободи релігії як в закладах пенітенціарної системи, так і під час організації слідчих дій у кримінальному процесі.

Податкова політика щодо релігійних та інших неприбуткових організацій

14 травня 2015 року Верховна Рада прийняла Закон України № 420-VIII «Про внесення зміни до статті 266 Податкового кодексу України щодо звільнення від оподаткування нерухомості релігійних організацій». Підготовлена парламентським Комітетом з питань податкової та митної політики редакція передбачає доповнення Податкового кодексу України нормою, звільнивши від оподаткування:

> *«об'єкти нерухомості, що перебувають у власності релігійних організацій, статути (положення) яких зареєстровано у встановленому законом порядку, та використовуються виключно для забезпечення їх статутної діяльності, включаючи ті, в яких здійснюють діяльність засновані такими релігійними організаціями добродійні заклади (притулки, інтернати, лікарні та інші), крім об'єктів нерухомості, в яких здійснюються виробнича та/або господарська діяльність».*[20]

Таким чином, від оподаткування звільняються лише ті об'єкти нерухомості релігійних організацій та заснованих ними добродійних закладів, які не використовуються для виробничої та господарської діяльності. У своїх зверненнях Всеукраїнська Рада Церков і релігійних організацій закликала представників різних політичних сил підтримати пропоновані зміни заради створення належних умов для звершення релігійними організаціями свого суспільно-важливого служіння. До того ж, у такий спосіб Парламент виконав попередню рекомендацію Інституту релігійної свободи щодо усунення передумов для дискримінаційних рішень органів місцевого самоврядування, які подекуди надавали податкові преференції вибірково, лише окремим релігійним громадам чи конфесіям.

Крім цього, 17 липня 2015 року Парламент ухвалив Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування неприбуткових організацій». Згідно із прийнятим Законом, до неприбуткових організацій серед інших належать і релігійні організації.

Становлення суспільного телерадіомовлення в Україні

19 березня 2015 року Верховна Рада прийняла Закон України № 271-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо Суспільного телебачення і радіомовлення України».

> *Згідно законодавчих змін на базі державних мовників НТКУ, НРКУ, ДТРК, ТРК Криму та інших буде створене публічне акціонерне товариство «Національна суспільна телерадіокомпанія України» (НСТУ). При цьому 100% акцій цього публічного товариства належатимуть державі. На фінансування цієї структури Законом передбачено 0,2% від Державного бюджету України, що наразі складає близько 800 мільйонів гривень.*
>
> *Водночас, народний депутат М. Томенко пропонував на розгляд Верховної Ради альтернативний варіант законопроекту. Він активно критикував законопроект № 1357, аргументуючи тим, що обласні теле- та радіокомпанії можуть стати підконтрольними державі через ухвалення Закону в такому вигляді. Водночас, напередодні*

лежать до сфери управління Державної пенітенціарної служби України» № 419-VIII від 14.05.2015 р.: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/419-viii

[20] Закон України «Про внесення зміни до статті 266 Податкового кодексу України щодо звільнення від оподаткування нерухомості релігійних організацій» № 420-VIII від 14.05.2015 р.: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/420-viii

голосування, вранці 19 березня, під стінами Верховної Ради України відбулась акція на підтримку законопроекту щодо Суспільного телебачення і радіомовлення України за участі активістів руху «Стоп цензурі» й експертів Реанімаційного пакету реформ.

Запуск суспільного мовлення є міжнародним зобов'язанням України перед ЄС та Радою Європи. Раніше експерти Ради Європи на прохання українського Парламенту проаналізували і підтримали цей законопроект і зміни до нього, вбачаючи в ньому можливості для збільшення незалежності медіа та свободи вираження поглядів в Україні.[21]

Приклади системних порушень свободи думки, совісті та релігії

Проблеми з забезпеченням конституційного права на альтернативну (невійськову) службу

Процес мобілізації військовозобов'язаних громадян на військову службу, що триває вже понад рік, засвідчив відсутність законодавчого механізму забезпечення конституційної гарантії про заміну військового обов'язку на альтернативну (невійськову) службу, якщо його виконання суперечить релігійним переконанням громадянина (ч. 4 статті 35 Конституції). Закон України «Про альтернативну (невійськову) службу» подекуди застосовується за аналогією, але залишає чимало неврегульованих питань, адже його положення передусім стосуються призову на строкову військову службу.

Було зафіксовано чимало випадків, коли місцеві державні адміністрації відмовлялися приймати рішення про направлення мобілізованих віруючих громадян на альтернативну (невійськову) службу, оскільки вважали, що у даному випадку неможливо застосовувати за аналогією положення ч. 2 статті 9 Закону України «Про альтернативну (невійськову) службу». Відтак створювалися ситуації, коли мобілізовані віруючі попадали в замкнене коло бюрократичного процесу — військкомати просили їх отримати довідку в держадміністрації, у той час як держадміністрації відмовлялися розглядати такого роду заяви та спрямовували віруючих назад до військкоматів.

Нерідко це завершувалося кримінальними переслідуваннями віруючих, яким інкримінувалося ухилення від мобілізації під приводом наявності релігійних переконань, які не дозволяють використання зброї. У більшості випадків українські суди ставали на бік віруючих та застосовували положення ч. 4 статті 35 Конституції як норми прямої дії, а також практику Європейського Суду з прав людини (справи «*Баятян проти Вірменії*», «*Бухаратян проти Вірменії*», «*Цатурян проти Вірменії*», «*Стефанов проти Болгарії*», «*Ерчєп проти Туреччини*»).

Як приклад, Новомосковський міськрайонний суд Дніпропетровської області 13 листопада 2014 року постановив виправдувальний вирок у кримінальній справі № 183/6316/14 щодо віруючого з громади Свідків Єгови, який був звинувачений в ухиленні від мобілізації.[22] *Однак прокуратура домагалася кримінального покарання віруючого як в апеляційній, так і в касаційній інстанції. У підсумку колегія Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ в Ухвалі від 23 червня 2015 року підтвердила законність і обґрунтованість цього виправдувального вироку.*

[21] Рада ухвалила закон про суспільне мовлення: http://www.radiosvoboda.org/content/article/26910064.html

[22] Вирок Новомосковського міськрайонного суду Дніпропетровської області від 13.11.2014 р. у справі № 183/6316/14: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41351969

Проте мають місце і невтішні приклади з судової практики. Зокрема, 13 березня 2015 року Володимирецький районний суд Рівненської області під головуванням судді Поровського В. А. у кримінальний справі № 556/127/15-к покарав позбавленням волі на 2 роки віруючого, який повідомив про неможливість проходження військової служби на підставі своїх релігійних переконань. При цьому суддя у тексті вироку посилався на те, що «обвинувачений не надав суду доказів того, що член церкви ХВЄ *(християн віри євангельської — прим. автора)* не може брати до рук зброю та захищати Батьківщину».[23]

Більш того, Апеляційний суд Рівненської області, переглядаючи цю кримінальну справу за скаргою обвинувачуваного, поставив йому за вину недотримання вимог ч. 2 статті 9 Закону «Про альтернативну (невійськову) службу».[24]

Подібна проблематика ставала предметом розгляду також і в адміністративному провадженні.

Як приклад, 11 червня 2015 року Харківський окружний адміністративний суд у справі № 820/5487/15 повністю задовольнив позов віруючого, якого військкомат мобілізував до війська, незважаючи на його прохання про альтернативну (невійськову) службу. При цьому Фрунзенській районний військкомат Харкова повністю проігнорував навіть той факт, що віруючий раніше вже проходив альтернативну службу замість строкової. Тож суд став на бік віруючого та у повному обсязі задовольнив його позовні вимоги, зокрема визнав незаконним рішення про його призов та факт вручення йому повістки про направлення до військової частини.[25]

Іншою проблемою в цьому контексті є те, що Закон України «Про альтернативну (невійськову) службу» звужує це конституційне право, оскільки дозволяє ним скористатися лише членам зареєстрованих релігійних організацій. Постанова Кабінету Міністрів України від 10.11.1999 року № 2066 ще більше звужує коло осіб, які можуть скористатися правом на альтернативну (невійськову) службу, адже запроваджує Перелік релігійних організацій, віровчення яких не допускає користування зброєю.

Варто зауважити, що цей Перелік не переглядався з 1999 року, а за цей час в Україні з'явилося понад 13 тисяч нових релігійних громад. Однак, незважаючи на наявність такого Переліку, 3 квітня 2015 року Новоград-Волинський міськрайонний суд Житомирської області у провадженні № 1-кп/0285/107/15 виніс виправдувальний вирок офіцеру запасу, який під час мобілізації виявив бажання проходити альтернативну (невійськову) службу, посилаючись на те, що він є активним прихожанином чоловічого монастиря Української православної церкви (Московського патріархату) в Одесі.[26]

Наявність такого суттєвого пробілу у законодавчому регулюванні та чисельні факти неоднозначного застосування наявних законодавчих норм не спонукали до цього часу Уряд виступити з відповідною законодавчою ініціативою. Водночас, цю проблему запропонував вирішити депутат А. Деркач у проекті Закону про внесення змін до Закону України «Про

[23] Вирок Володимирецького районного суду Рівненської області від 13.03.2015 р. у кримінальний справі № 556/127/15-к: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43079332

[24] Ухвала Апеляційного суду Рівненської області від 28.05.2015 року по кримінальному провадженню за № 12014180050000848: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44605099

[25] Постанова Харківського окружного адміністративного суду від 11.06.2015 р. у справі № 820/5487/15: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/45105474

[26] Вирок Новоград-Волинського міськрайонного суду Житомирської області від 03.04.2015 р. у провадженні № 1-кп/0285/107/15: http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1584:1&catid=66:court&Itemid=93

мобілізаційну підготовку та мобілізацію» (щодо альтернативної (невійськової) служби громадян України, для яких виконання військового обов'язку суперечить їх релігійним переконанням), реєстр. № 2034а.[27]

Обмеження у проведенні мирних зібрань релігійного характеру

У ч. 5 ст. 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» залишається чинною застаріла норма про необхідність отримання дозволів у місцевої влади за 10 днів до бажаної дати проведення публічного мирного заходу релігійного характеру. Очевидно, що така норма про дозвільний порядок публічних мирних зібрань релігійного характеру суперечить положенням ст. 39 Конституції України, де закріплено повідомний порядок їх організації. При цьому ст. 24 Основного Закону гарантує рівність конституційних прав і свобод громадян, без дискримінації за релігійною ознакою.

До того ж, положення ст. 39 Конституції України були розтлумачені Конституційним Судом України у рішенні № 4-рп/2001 від 19.04.2001 року, в якому наголошено:

> *«Право громадян збиратися мирно... є однією з конституційних гарантій права громадянина на свободу свого світогляду і віросповідання, думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань».*[28]

Незважаючи на це, в заявах і рішеннях посадових осіб місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування досі зустрічаються посилання на вимоги щодо необхідності отримання дозволів на публічні релігійні заходи.

Більш того, інколи ці вимоги з боку місцевої влади стосуються не лише вуличних мирних зібрань віруючих громадян, але й їх повсякденної релігійної діяльності в орендованих приміщеннях. Це приклад того, як застарілі або нечіткі законодавчі норми стають спокусою для надмірного державного контролю, обмежень свободи релігійних організацій або, навіть, корупції.

Відтак, згадані положення Закону потребують якнайшвидшого приведення у відповідність до Конституції України та міжнародних стандартів.

Рекомендації

1. Кабінету Міністрів України доручити Міністерству закордонних справ України разом з Міністерством юстиції України, а також релігійним об'єднанням і правозахисним організаціям забезпечити своєчасне інформування міжнародних інституцій (ООН, ОБСЄ, Рада Європи, Європейська Комісія та інших) щодо фактів переслідувань, дискримінації та інших злочинів на релігійному ґрунті проти цивільного населення на окупованих проросійськими сепаратистами територіях Донецької та Луганської областей, а також в незаконно анексованому Криму.

2. Кабінету Міністрів України доручити Міністерству культури України разом із Міністерством оборони України та Міністерством соціальної політики України із залученням Всеукраїнської Ради Церков і релігійних організацій розробити подати до Парламенту проект закону про забезпечення конституційного права громадян на заміну військового обов'язку під час мобілізації альтернативною (невійськовою) службою поза межами будь-

---

[27] Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» (щодо альтернативної (невійськової) служби громадян України, для яких виконання військового обов'язку суперечить їх релігійним переконанням), реєстр. № 2034а від 05.06.2015 р.: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55495

[28] Рішення Конституційного Суду України № 4-рп/2001 від 19.04.2001 р.: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01

яких військових формувань та без будь-якої дискримінації, в тому числі на підставі належності до зареєстрованих чи незареєстрованих релігійних громад, наявності чи відсутності у визначеному Урядом переліку відповідних віровчень.

3. Кабінету Міністрів України доручити Міністерству культури України із залученням Всеукраїнської Ради Церков і релігійних організацій розробити та подати до Парламенту проект закону про внесення змін до ч. 5 статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» з метою приведення її у відповідність до статті 39 Конституції України, міжнародних стандартів і загальної практики проведення мирних зібрань іншими інститутами громадянського суспільства.

ДОТРИМАННЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ[1]

Впровадження закону про доступ до публічної інформації було однією з вимог Контракту з розбудови держави, який підписали Україна та ЄС у 2014 р. Із укладенням цього контракту нашу державу віднесли до найбільш успішних країн світу за показником досконалості законодавства у сфері доступу до інформації — Україна отримала 108 із 150 балів рейтингу Global Right to Information Rating та посідає[1] 18 позицію[2].

Законотворча діяльність свідчить про інтерес та активність суспільства у процесі реформування існуючого інформаційного простору. Усі 15 зареєстрованих у 2015 р. законопроектів знаходяться на різних етапах проходження:

1) прийняті і підписані Президентом;
2) прийняті в цілому і надані на підпис Президенту;
3) прийняті у першому читанні;
4) опрацьовуються в комітетах;
5) інше (відправлений на доопрацювання, відкликаний — усього 13% від загальної кількості законопроектів).

Наразі до першої групи можна віднести лише 2 закони, прийняті 09.04.2015 р. Верховною Радою України.

*Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних»*стосувався внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних. У проекті закону пропонувалося: передбачити створення центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері електронного урядування, єдиного державного вебпорталу відкритих даних; встановити, що оприлюднена на такому вебпорталі інформація є публічною інформацією у формі відкритих даних та є дозволеною для її наступного вільного використання та поширення. Шляхом внесення змін до низки законів України пропонується оприлюднювати на згаданому єдиному державному веб-порталі інформацію Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, Державного реєстру телерадіоорганізацій України, основні відомості Реєстру громадських об'єднань, матеріали генеральних планів населених пунктів, детальних планів території[3]. Беручи до уваги можливості, які відкриває цей закон перед громадськістю, значення його прийняття для подальшого розвитку українського суспільства важко недооцінити.

*Закон України «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років»*ставить за мету врегулювання основних засад, принципів, гарантій, шляхів реалізації державної політики щодо забезпечення доступу до архівної інформації репресивних органів. Мова, зокрема, йдеться про розширення понятійно-термінологічного апарату та визначення переліку репресивних органів; правового статусу та режиму доступу до архівної інформації цих органів; врегулювання доступу до архівної інформації репресивних органів в архівних уста-

[1] Розділ підготовлений М. Петровим, кандидатом політичних наук, аналітиком УГСПЛ.

[2] Доступ до публічної інформації: можна зробити більше: http://euukrainecoop.net/2015/02/27/public-info-2/

[3] Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних» (реєстр. № 2171 від 19.02.2015 р.): http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54100&pf35401=330839

новах; встановлення підстави обмеження доступу до архівної інформації і відповідальності за необґрунтоване віднесення такої архівної інформації до інформації з обмеженим доступом; створення Галузевого державного архіву Українського інституту національної пам'яті, а також внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи», Закону України «Про захист персональних даних»[4].

Однак цей закон викликав неоднозначну реакцію в суспільстві. Уже від перших днів його презентації громадськості він отримав негативні відгуки від науковців та архівістів, що знайшло відображення у Зверненні Спілки архівістів України, у дискусії, що розгорнулася під час засідань громадських рад комітету з питань духовності і культури Верховної Ради, Державної архівної служби України, листах обласних редакційних колегій книжки «Реабілітовані історією». Зокрема, було звернено увагу на небезпеку ухвалювати окремі положення Закону, їх спрямованість на руйнацію архівної системи України та загрозу знищення національної архівної спадщини. Винятково непрофесійною позицією аналізованого закону була проголошена норма про створення цифрових страхових копій (ч. 4 ст. 2 Закону), адже нині в світовому середовищі професійних архівістів і науковців чітко говориться про те, що страхові копії документів мають зберігатися на папері або на плівці[5].

До другої групи (прийняті в цілому і надані на підпис Президенту) відносяться закони «Про органи внутрішніх справ» (№ 2561 від 06.04.2015 р.)[6] та про внесення змін до деяких законів України щодо посилення прозорості у сфері відносин власності з метою запобігання корупції (№ 2423 від 19.03.2015 р.)[7].

Третя категорія (прийняті у першому читанні) представлена проектом закону про внесення змін до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» (щодо доступу засобів масової інформації до засідань комітетів, № 1228 від 03.12.2014 р.)

Четверта група (опрацьовуються в комітетах) є найбільш чисельною і включає наступні документи:

- проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо посилення відповідальності за вчинені правопорушення у сфері інформаційної безпеки та боротьби з кіберзлочинністю (№ 2133а від 19.06.2015 р.)[8];
- проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення державного контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації, захист персональних даних та звернення громадян (№ 2043а від 08.06.2015 р.)[9];
- проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо врегулювання порядку притягнення до

4 Висновок на проект Закону України «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років» (реєстр. № 2540 від 03.04.2015 р.) http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54651&pf35401=337478

5 *Берковський В.* Дуже відкритий архів: http://krytyka.com/ua/solutions/opinions/duzhe-vidkrytyy-arkhiv

6 Проект Закону про органи внутрішніх справ: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54672

7 Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо посилення прозорості у сфері відносин власності з метою запобігання корупції: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54468

8 Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо посилення відповідальності за вчинені правопорушення у сфері інформаційної безпеки та боротьби з кіберзлочинністю: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55668

9 Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення державного контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації, захист персональних даних та звернення громадян: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55526

відповідальності за порушення законодавства про доступ до публічної інформації (№ 2429 від 19.03.2015 р.[10];

- проект Закону про внесення змін до Закону України «Про доступ до публічної інформації» (щодо розкриття інформації про володіння, користування чи розпорядження державним та комунальним майном) (№ 2753 від 28.04.2015 р.)[11];
- проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення захисту прав споживачів фінансових послуг (№ 2456 від 23.03.2015 р.)[12];
- проект Закону про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації (№ 1123 від 01.12.2014 р.)[13];
- проект Закону про внесення змін до деяких законів України у сфері доступу до публічної інформації щодо вдосконалення їх окремих положень (№ 2913 від 20.05.2015 р.)[14].

Крім перелічених вище законопроектів слід згадати про проект закону про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення відкритості та доступу до інформації про діяльність Верховної Ради України, її комітетів та народних депутатів України (№ 1591 від 23.12.2014 р.)[15], який було відправлено на доопрацювання;проект закону про внесення змін до Закону України «Про інформацію» (щодо поширення масової інформації в мережі «Інтернет») (№ 2111 від 12.02.2015 р.)[16], який був відкликаний автором та проект закону про внесення змін до Закону України «Про інформацію» (щодо визначення норм обов'язкового захисту) (№ 2661 від 17.04.2015 р.)[17].

Аналіз тематики зазначених вище нормативно-правових актів свідчить про не лише про активність, але й різноманітність законотворчої діяльності в галузі доступу до публічної інформації.

Реалізація програмних документів та ініціатив

У 2015 р. представники державної структур, громадських організацій та міжнародних інституцій продовжують активну роботу із розробки та імплементації програм, стратегій і концепцій з метою покращення ситуації з доступом до публічної інформації.

[10] Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо врегулювання порядку притягнення до відповідальності за порушення законодавства про доступ до публічної інформації: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54477

[11] Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про доступ до публічної інформації» (щодо розкриття інформації про володіння, користування чи розпорядження державним та комунальним майном): http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54983

[12] Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення захисту прав споживачів фінансових послуг: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54522

[13] Проект Закону про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52548

[14] Проект Закону про внесення змін до деяких законів України у сфері доступу до публічної інформації щодо вдосконалення їх окремих положень: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=55238

[15] Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення відкритості та доступу до інформації про діяльність Верховної Ради України, її комітетів та народних депутатів України: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53089

[16] Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про інформацію» (щодо поширення масової інформації в мережі «Інтернет»): http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54006

[17] Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про інформацію» (щодо визначення норм обов'язкового захисту): http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54820

Ставши частиною ***Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд»*** (ПВУ) ще в 2011 р., Україна почала роботу з приєднання до Декларації Відкритого Уряду, що передбачало збільшення відкритості інформації і даних для включення громадян у процеси прийняття рішень, запровадження найвищих стандартів професійної і доброчесної поведінки державних службовців та розширення доступу громадськості до інформаційно-комунікаційних технологій[18].Кабінет Міністрів України взяв зобов'язання з реалізації Ініціативи «ПВУ» у 2014–2015 рр., одним із напрямів якої є саме забезпечення доступу до публічної інформації. У відповідності до цих зобов'язань були також розроблені та затверджені регіональні плани дій для 19 обласних державних адміністрацій та Київської міської державної адміністрації.

Всього урядом було передбачено виконання 26 зобов'язань, з 6 яких стосувалися доступу до публічної інформації. Станом на 01.06.2015 р. ми маємо констатувати, що було виконано лише 4 пункти із зазначеного обсягу заходів, три з яких мають відношення до доступу до публічної інформації. В процесі виконання наразі знаходяться 10 зобов'язань, в тому числі 2 –щодо доступу до публічної інформації.

При цьому у 2014 р. було виконано 2 пункти з 2 запланованих (1 з них частково), а у 2015 р. — повністю виконане 1 зобов'язання, частково — 2, не виконано — 1[19].

Аналіз впровадження плану дій на 2014–2015 рр. показує, що реалізовано лише 15% обсягу запланованих заходів та ще 39% знаходяться у стані виконання. Невиконання 46% заходів дозволяє стверджувати про певну «пробуксовку» виконання зобов'язань України. Така ж картина спостерігалася й при виконанні першого плану дій (на 2012–2013 рр.), який був реалізований лише на 50%. На думку експертів коаліції «Громадське партнерство на підтримку впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд»,основною причиною такої ситуації є нестача політичної волі.

Якщо ж розглядати ситуацію в більш широкій часовій динаміці, то виявиться, що у 2013 р. експерти фіксували успішність реалізації положень Закону України «Про доступ до публічної інформації»на рівні 60%, в другому півріччі 2014 р. — вже на 40%, а у першому півріччі 2015 р. ситуація ще більше погіршилася. За даними останніх досліджень у цій сфері, повністю дотримуються норм та вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» лише 28% державних установ, ще 55% держорганів систематично порушують чинний порядок надання публічної інформації, а 17% — просто ігнорують інформаційні запити[20].

Проте наведена оцінка неурядових організацій не заважає колегії Держкомтелерадіо констатувати, що за час дії Закону України «Про доступ до публічної інформації» склалася тенденція збільшення інформаційної відкритості та прозорості органів виконавчої влади. Про це свідчать моніторинги виконання органами виконавчої влади законодавства про доступ до публічної інформації та інформаційного наповнення їхніх офіційних веб-сайтів, які проводить сам Держкомтелерадіо.[21]

Інший визначний документ, що розробляється в Україні — ***Національна стратегія у сфері прав людини***. Її призначення — реалізація у 2015–2020 рр. певних цілей, спрямованих на усунення підґрунтя для порушень прав і основоположних свобод людини та впровадження ефективних механізмів забезпечення їх реалізації. В частині забезпечення свободи вираження поглядів та доступу до інформації розробники документу кон-

[18] Круглий стіл Партнерство «Відкритий уряд» в Україні: Перезавантаження: http://ti-ukraine.org/news/oficial/5308.html

[19] Круглий стіл Партнерство «Відкритий уряд» в Україні: Перезавантаження: http://ti-ukraine.org/news/oficial/5308.html

[20] *Ставнійчук М., Кулик В., Мудрак Л.* Влада — громадянське суспільство: системний збій: http://gazeta.dt.ua/internal/vlada-gromadyanske-suspilstvo-sistemniy-zbiy-_.html

[21] Держкомтелерадіо хоче контролювати доступ до публічної інформації: http://zib.com.ua/ua/116515-derzhkomteleradio_hoche_kontrolyuvati_dostup_do_publichnoi_i.html

статували, що законодавство про інформацію та свободу засобів масової інформації в Україні не відповідає сучасному рівню розвитку інформаційних відносин. У зв'язку з цим, серед очікуваних результатів реалізації вказаної Стратегії було закладено забезпечення ефективного позасудового механізму реалізації права на доступ до публічної інформації та забезпечення системи гарантій доступу населення до Інтернету[22].

Варто відзначити, що активна робота над проектом Стратегії почалася ще у 2014 р. Однак термін розробки Національної стратегії у сфері прав людини було продовжено до 31 березня 2015 р. у зв'язку зі зверненнями правозахисної спільноти щодо необхідності залучення широкого кола громадян та інститутів громадянського суспільства і досягнення відповідного консенсусу[23].Свої пропозиції надіслали представники Моніторингової місії ООН з прав людини в Україні[24] та структур Ради Європи[25].

9 червня 2015 р. Міністерство інформаційної політики України представило ***проект Концепції інформаційної безпеки України***, в якому підкреслюється важливість дотримання права на доступ до інформації. Зокрема, термін «інформаційна безпека»визначається як стан захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, при якому запобігається завдання шкоди через неповноту, несвоєчасність і недостовірність поширюваної інформації, порушення цілісності та доступності інформації, несанкціонований обіг інформації з обмеженим доступом, а також через негативний інформаційно-психологічний вплив та умисне спричинення негативних наслідків застосування інформаційних технологій[26].

В той самий час експерти відзначають, що зміст даної Концепції дублює положення проекту Доктрини інформаційної безпеки, яку Державний комітет телебачення і радіомовлення України розробив та вніс на розгляд Уряду ще21.11.2014 р.[27]

Підтвердженням громадського інтересу до проблем доступності інформації є чисельні обговорення, конференції, круглі столи, семінари тощо. Лише за перші 6 місяців 2015 р. серед тем таких заходів можна зазначити наступні: покращення реалізації права доступу до публічної інформації у діяльності правоохоронних органів[28]; імплементація Закону України «Про доступ до публічної інформації»: міжнародні зобов'язання, поточні виклики та законодавчі ініціативи[29]; відкриття урядових даних[30], можливості та перспективи для України права людини та Інтернет, доступ до публічної інформації та захист персональних даних[31]; **чи працює**

[22] Проект Національної стратегії у сфері прав людини станом на 25 березня 2015 року (українською мовою) http://old.minjust.gov.ua/file/44709.

[23] Термін розробки національної стратегії у сфері прав людини продовжено до 31 березня 2015 року http://hrstrategy.com.ua/news/more/5

[24] Пропозиції Моніторингової місії ООН з прав людини в Україні: http://hro.org.ua/files/docs/1421486037.doc

[25] Пропозиції структур Ради Європи http://hro.org.ua/files/docs/1421485736.doc

[26] Проект Концепції інформаційної безпеки України: http://mip.gov.ua/ru/documents/30.html

[27] Проект Указу Президента України «Про Доктрину інформаційної безпеки України»: http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=113319&cat_id=61025

[28] Секретаріат Уповноваженого разом із громадськістю об'єднують зусилля у питаннях дотримання інформаційних прав в діяльності правоохоронних органів України: http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/pr/17415-jh-sekretariat-upovnovazhenogo-razom-iz-gromadskistyu-obyednuyut-zusillya/

[29] 17 лютого — круглий стіл «Імплементація Закону України «Про доступ до публічної інформації»: міжнародні зобов'язання, поточні виклики та законодавчі ініціативи» www.telekritika.ua/pravo/2015-02-09/103482

[30] Нотатки з Міжнародної конференції з відкритих урядових даних: http://creativecommons.org.ua/775

[31] Подаємо тези Конференція Дні інформаційного суспільства 2015: http://ecoukraine.org/forum/56-51-1

в Чернігові закон «Про доступ до публічної інформації»[32]**;** механізми ефективного забезпечення доступу до публічної інформації органами місцевої влади в Ужгороді[33]; доступ до публічної інформації для співробітників органів державної влади, місцевого самоврядування та громадськості Луганської області[34], **пріоритетність та черговість відкриття державних даних**[35] тощо.

Пересвідчитись у зростанні рівня зацікавленості суспільства у проблемах доступу до інформації можна на прикладі м. Кривий Ріг. За наявними даними, з початку 2015 р. тут різко збільшилась кількість запитів до міської адміністрації на доступ до публічної інформації (понад 500 на місяць)[36]. І хоча у даному випадку мова не йде про глобальні тенденції на теренах України, проте наведені дані є показовими.

Цікавою з точки зору майбутнього впливу на українське суспільство є ініціатива Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо створення ***Платформи співпраці громадських організацій у сфері забезпечення права на доступ до публічної інформації***. Дана платформа покликана об'єднати зусилля громадських організацій з метою недопущення порушень прав і свобод людини щодо доступу до публічної інформації.

Основними завданнями Платформи були визначені наступні:

- проведення моніторингу стану додержання права на інформацію в органах державної влади та місцевого самоврядування;
- виходячи з результатів моніторингу — підготовка заходів, які мають бути вжиті для забезпечення захисту права на інформацію;
- аналіз існуючої нормативно-правової бази та розробка змін, з метою запобігання порушенням прав на інформацію та покращення механізму реалізації права на доступ до публічної інформації із урахуванням найкращих міжнародних практик;
- просвітницька робота, зокрема за допомогою ЗМІ, інформації про стан дотримання права на доступ до публічної інформації в Україні та забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень[37].

Інновації

Наприкінці 2014 р. відбулися важливі зміни в законодавстві, які, на думку правознавців, обов'язково проявляться у поточному році. Згідно з цими змінами, у прокуратури забрали повноваження зі здійснення загального нагляду. Тепер всі питання, пов'язані з поновленням права на доступ до пу-

[32] Чипрацює в Чернігові закон «Про доступ до публічної інформації»? http://pik.cn.ua/15481/chi-pratsyue-v-chernigovi-zakon-pro-dostup-do-publichnoyi-informatsiyi/

[33] Семінар «Механізми ефективного забезпечення доступу до публічної інформації органами місцевої влади» в Ужгороді: http://cpsa.org.ua/podiji/seminar-mehanizmy-efektyvnoho-zabezpechennya-dostupu-do-publichnoji-informatsiji-orhanamy-mistsevoji-vlady-v-uzhhorodi/

[34] У Сєвєродонецьку відбувся практичний семінар стосовно доступу до публічної інформації: http://www.sed-rada.gov.ua/news/archive/2015/June/26/u-s454v454rodonecku-v456dbuvsya-praktichnii-sem456nar-stosovno-dostupu-do-publ456chno-456nformac456/

[35] Які державні дані слід відкривати у першу чергу: http://dknii.gov.ua/content/yaki-derzhavni-dani-slid-vidkryvaty-u-pershu-chergu-0

[36] Доступ до публічної інформації: за що і скільки платити? Відповідальний погляд: http://vidpovidalni.org/2015/02/09/dostup-publichnoyi-informatsiyi-za-shho-skilky-platyty-vidpovidalnyj-poglyad/

[37] Асоціація УМДПЛ підтримала ініціативу Омбудсмана у сфері забезпечення права на доступ до публічної інформації http://police-access.info/2015/01/asotsiatsiya-umdpl-pidtrymala-initsiatyvu-ombudsmana-u-sferi-zabezpechennya-prava-na-dostup-do-publichnoji-informatsiji/

блічної інформації, в тому числі, і питання складання адміністративних протоколів за порушення вимог Кодексу України про адміністративні правопорушення, передані офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини[38].

> *Таких випадків у І півріччі 2015 р. вже було декілька: прокуратура Миколаївської області відмовилась назвати журналісту прізвища осіб, які очолювали обласну прокуратуру в період з 25 лютого 2010 р. по 22 лютого 2014 р.*[39]*, а Ізяславська міська рада Хмельницької області не надала відповідь на інформаційний запит про список учасників АТО, які отримали грошову допомогу від Ізяславської міської ради*[40].

З 01 січня 2015 р. для всіх фізичних та юридичних осіб відкрито доступ до інформації про зареєстровані права на нерухомість, яка міститься в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно («Реєстр»). Головним нововведенням Порядку стала можливість отримання інформації з Реєстру в електронній формі через сайт ДП «Інформаційний центр» Міністерства юстиції України.

Відповідно до Порядку, пошук інформації в Реєстрі здійснюється по ідентифікаційним характеристикам об'єкту нерухомості (адреса, ідентифікаційний або кадастровий номер) або суб'єкта речових прав (ПІП фізичної особи, найменування юридичної особи). При цьому поки працює пошук лише за характеристиками об'єкту нерухомості. Планується, що з 01 березня 2015 р. з'явиться можливість, за бажанням заявника, отримати більш детальну інформаційну довідку, яка буде містити інформацію про історію транзакцій з об'єктом нерухомості[41].

17 березня 2015 р. на зустрічі із Міністром Кабінету Міністрів України А. Онищенко представники громадських організацій домовилися про відкриту публікацію порядків денних засідань урядових комітетів та проектів рішень.На зустрічі йшлося й про необхідність залучення громадськості до засідань урядових комітетів[42]. Цей крок став частковим вирішенням того, що українські громадяни здебільше не могли знати про події, які відбуваються на засіданнях комітетів уряду держави. Такий стан речей легко робить уряд непідконтрольним та непідзвітним народу, а відстеження втілення реформ в Україні — вкрай складним і неповним.

Наразі, згідно домовленостей, з 23 березня 2015 р. Секретаріат Кабміну має публікувати проекти порядків денних засідань урядових комітетів та проекти рішень, що готуються до ухвалення на офіційному сайті уряду.

В якості громадської ініціативи фінансист з м. Суми Є. Терехов склав список відкритих баз даних, до якого увійшли 148 сайтів для публічного користування громадянами України. Ці сайти створені урядовими інституціями і стосуються усього різноманіття послуг для українських громадян — від можливості перевірити IMEI мобільного телефону до переліку адміністративних послуг, які надає держава[43].

---

[38] 7 проблем доступу до публічної інформації, які потрібно вирішити в 2015 році: http://irrp.org.ua/news/rpdi/print:page,1,3507-sm-problem-dostupu-do-publchnoyi-nformacyi-yak-potrbno-virshiti-v-2015-roc.html

[39] В Омбудсмана склали адмінпротокол на миколаївського прокурора за відмову надати інформацію журналісту: http://imi.org.ua/news/47463-v-ombudsmana-sklala-adminprotokol-na-mikolajivskogo-prokurora-za-vidmovu-nadati-informatsiyu-jurnalistu.html

[40] Головою Ізяславської міської ради порушено право на доступ до публічної інформації: http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/all-activity/20415-nl-golovoyu-izyaslavskoii-miskoii-radi-porusheno-pravo-na-dostup-do-publi/

[41] 31 січня 2015 відкрито он-лайн доступ до Реєстру речових прав на нерухоме майно: https://www.dlapiper.com/uk/ukraine/insights/publications/2015/01/register-of-proprietary-rights-to-real-estate/

[42] Урядові комітети стануть відкритішими http://medialaw.org.ua/news/uryadovi-komitety-stanut-vidkrytishy/

[43] Створено перелік із 148-ми відкритих баз даних для громадян України: http://corruptua.org/2015/04/stvoreno-perelik-iz-148-mi-vidkritih-baz-danih-dlya-gromadyan-ukrayini/

На перший погляд непомітним, однак насправді дуже важливим є досягнення голови Вишгородської РДА О. Горгана, який розмістив на своєму сайті розгорнутий матеріал щодо інноваційної системи висвітлення своєї діяльності. Зокрема, було запроваджено щоденну публікацію детального плану свого робочого дня, фінансових звітів і проектів рішень, організовано цілодобову трансляцію на каналі YouTube з свого кабінету. Усе це в комплексі було відзначено одним з найбільш авторитетних у США аналітичних центрів «Atlantic council». Крім цього, з новацією в справі прозорості влади особисто ознайомився колишній посол США в Україні У.Тейлор, який зазначив, що впроваджена методика встановлює новий, безпрецедентний стандарт забезпечення прозорості, який може бути успішно застосований на усіх рівнях державного управління[44].

Дослідження

Доступ до публічної інформації протягом першого півріччя 2015 р. був одним з центрів дослідницько-аналітичної діяльності органів державної влади та неурядових організацій.

Так, медіа-юристи *Інституту Розвитку Регіональної преси* звернули увагу на 7 наявних проблем доступу до публічної інформації, які, на їхню думку, необхідно вирішувати вже в поточному році, а саме:

1) Досі право на інформацію доводиться відстоювати в судах. Ситуація з доступом до публічної інформації після зміни влади кардинально не змінилася. Як у 2013 р. органи місцевої влади не давали ознайомитися з інформацією, що стосується розпорядження комунальним майном, так вони роблять і донині.
2) Прокуратура позбулася повноважень зі здійснення загального нагляду, а офіс Уповноваженого з прав людини може не впоратися із навантаженням через недостатню кількість співробітників. І якщо прокуратура представлена на місцях досить розгалуженою мережею, то людські ресурси офісу Уповноваженого обмежується десятком працівників центрального апарату та декількома особами в регіонах.
3) Новим приводом для приховування інформації став виступати факт звільнення чиновника. В таких випадках журналістам відмовляють надавати копії декларацій або інформацію з декларації чиновника, обґрунтовуючи це тим, що на момент отримання запиту цей чиновник був звільнений з органу влади. У такий спосіб наразі діють Генеральна прокуратура та Антимонопольний комітет України.
4) Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення, не виконує повністю своїх функцій, оскільки необхідну інформацію з нього можна отримати виключно у випадку, якщо відомі прізвище, ім'я, та по батькові особи, притягнутої до відповідальності. Міністерство юстиції, яке веде зазначений реєстр, не поспішає перебудувати технічні параметри доступу до останнього.
5) Згідно зі змінами до Закону України «Про доступ до публічної інформації» (№ 1170 з правками), вся інформація, яка має грифи ДСК, надані до набрання чинності ЗУ «Про доступ до публічної інформації», має бути переглянута. Тобто будь-які грифи таємності, крім державної таємниці, мають буті переглянуті і приведені у відповідність до Закону України «Про доступ до публічної інформації» протягом року. Проте цей термін сплив 27 березня 2015 р.
6) Декілька антикорупційних законів передбачають ведення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Національне агентство з питань запобігання корупції, яке буде вести цей реєстр, має

[44] У США відзначили прогрес України в побудові дієвої моделі прозорості влади: http://24tv.ua/ukrayina/u_ssha_vidznachili_progres_ukrayini_v_pobudovi_diyevoyi_modeli_prozorosti_vladi/n584008

забезпечити наявність інформації у відкритому коді, що означає можливість її зчитування будь-яким комп'ютером для повторного використання цих даних. Тому слід докласти окремих зусиль, аби прослідкувати, як буде створюватись цей реєстр і які дані туди будуть вноситись.

7) ЦВК продовжує виступати як неодноразовий порушник закону про доступ до публічної інформації. Якщо склад ЦВК не зміниться — право на доступ під час місцевих виборів потрібно буде захищати юридично.

> *Олександр Бурмагін:«Окремої уваги заслуговує робота Центральної виборчої комісії на останніх парламентських виборах в плані доступу до публічної інформації. Своєю поведінкою вони ще раз підтвердили, що склад ЦВК треба міняти найближчим часом. 3 травня 2014 року у 12 членів ЦВК закінчилися повноваження, проте ані нова Верховна Рада, ані Президент не можуть вирішити питання зі зміною її складу.*
>
> *У законі прописано, що будь-який громадянин має право подавати усний запит. В ЦВК, відповідно, мусить чергувати на телефоні людина, яка фіксує ці запити в журналі, і з цього моменту повинен починатися відлік 5-денного терміну на надання відповіді. Коли журналісти на останніх парламентських виборах дзвонили в ЦВК, вони насилу знаходили співробітника, який відповідає за цей напрямок. І коли зверталися з проханням записати усний запит, в ЦВК просто кидали слухавку. Фактично, право на подачу усного запиту було нівельовано»*[45].

Асоціація УМДПЛ впродовж певного періоду часу досліджувала більш вузьку проблему — інформаційну політику МВС України та у березні 2015 р. надіслала на адресу цього відомства лист із рекомендаціями щодо покращення діяльності МВС в сфері відкритості і прозорості. Було запропоновано забезпечити належний рівень дотримання права на доступ до публічної інформації відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» та провести комплекс заходів з роз'яснення того, що діяльність працівника міліції є публічною, окрім обмежень, що стосуються негласної діяльності (чітко визначеної законом). Крім цього, до пропозицій було включено залучення суспільства до процесу розробки та прийняття рішень (що стосуються структури, змісту, функцій МВС і того, хто там буде працювати), а також розкриття інформації про доходи співробітників правоохоронних структур[46].

Кілька років в Україні реалізується інший *моніторинговий проект під назвою «Прозорість і соціальна відповідальність. Керівництво для державних компаній»*. Останнє оцінювання, що проводилось у березні 2015 р., охопило 38 державних підприємств, що увійшли до Рейтингу ТОП-100 найбільших компаній України по рівню доходу за 2013 р. та компанії, щодо яких уряд України запланував провести фінансовий аудит окремих господарських операцій[47].

За результатами дослідження було встановлено, що рівень прозорості українських державних кампаній становить 19,3 балів (максимальна кількість — 61). Майже половина компаній (17 з 38) мають вищий, ніж середній рівень розкриття інформації з фінансових та нефінансових показників.

[45] 7 проблем доступу до публічної інформації, які потрібно вирішити в 2015 році: http://irrp.org.ua/news/rpdi/3507-sm-problem-dostupu-do-publchnoyi-nformacyi-yak-potrbno-virshiti-v-2015-roc.html

[46] Рекомендації щодо покращення інформаційної політики МВС України у бік відкритості і прозорості: http://police-access.info/2015/03/rekomendatsiji-schodo-pokraschennya-informatsijnoji-polityky-mvs-ukrajiny-u-bik-vidkrytosti-i-prozorosti/

[47] «Енергоатом» очолив рейтинг прозорості держкомпаній: http://www.epravda.com.ua/news/2015/06/17/547213/

Першими в Індексі прозорості українських державних кампаній стали компанії ДП «НАЕК «Ерергоатом» (39 балів), Державне підприємство обслуговування повітряного руху України (33 бали) та ДП «Адміністрація морських портів України» (32 бал).[48]

Інший варіант моніторингу, вже з дещо іншими акцентами, був здійснений *Держкомтелерадіо*, який проаналізував 55 офіційних сайтів центральних органів виконавчої влади (17 міністерств і 38 інших центральних органів виконавчої влади) та 25 офіційних сайтів місцевих органів виконавчої влади (24 обласних та Київської міської державних адміністрацій).

За результатом моніторингу складено рейтинг інформаційної прозорості офіційних сайтів, який складається з трьох показників — наявності інформації, якості інформаційного наповнення та власне показника інформаційної прозорості.

Найкращими у І півріччі 2015 р. за рівнем інформаційного наповнення серед центральних органів виконавчої влади визнано офіційний веб-сайт Адміністрації Державної прикордонної служби України, а серед місцевих органів виконавчої влади — офіційний веб-сайт Івано-Франківської обласної держадміністрації.

За підсумками виконаної перевірки було виокремлено кілька спільних недоліків у досліджуваних інформаційних ресурсах, а саме:

- відсутність або наявність не в повному обсязі інформації, обов'язковість розміщення якої регламентується нормативно-правовими актами;
- несвоєчасне розміщення матеріалів;
- оприлюднення інформації без зазначення дати, що не дозволяє визначити рівень її актуальності;
- розташування інформації не в логічних розділах, через що не забезпечується простота та зручність доступу до неї;
- відсутність або неефективна робота пошукових систем;
- ускладнення доступу до інформації користувачам з вадами зору та слуху.

Під час аналізу забезпечення доступності інформації для осіб з вадами зору та слуху були виявлені типові недоліки: на початку кожної веб-сторінки відсутні елементи управління, які надають можливість користувачу змінити розмір шрифту та кольоровий контраст; аудіо- та відеоматеріали не супроводжуються текстом, еквівалентним інформації, що містить аудіо- та відеозапис; графічні матеріали не дублюються за допомогою звичайного тексту; веб-сторінки не містять навігаційного ланцюга у вигляді текстової інформації щодо їхнього місцезнаходження в ієрархічній структурі веб-сайту; відсутня мапа сайту[49].

Свою версію дослідження відкритості *веб-сайтів центральних органів виконавчої влади, судів та місцевих органів влади України представив Інститут розвитку регіональної преси.* За результатами моніторингу 49 сайтів було встановлено, що рівень відкритості обласних державних адміністрацій та Київської міської державної адміністрації становить 44%.

Найбільш відкритою виявилася Полтавська ОДА (68%), друге місце посіла Дніпропетровська ОДА — 66%, а третє — Рівненська ОДА, майже 61% інформації якої знаходиться на сайті у відкритому доступі.

При цьому, якщо аналізувати за напрямками, які відкриті на сайтах, то інформацію про витрачання бюджетних коштів ОДА оприлюднили лише на 25%, оголошення про торги — 20%, перелік заходів про попередження

[48] Індекс прозорості державних компаній України 2015: http://www.energoatom.kiev.ua/files/file/transparency_index_2015.pdf

[49] Держкомтелерадіо визначив рейтинг сайтів центральних та місцевих органів виконавчої влади: http://www.telekritika.ua/kontekst/2015-07-01/108782

і ліквідацію надзвичайних ситуацій — 41%, а декларації про доходи керівника ОДА та його заступників — на 37% відомчих веб-ресурсах[50].

У березні 2015 р. аналітичний *центр CEDOS* завершив дослідження в галузі доступності інформації, яке охопило 96 вищих навчальних закладів, що мають статус національних і в яких загалом навчається понад 800 тис. студентів (56% від усієї кількості). Майже 40 показників було об'єднано в чотири групи: фінансова прозорість (30%), адміністративна прозорість (20%), інформація про зміст програм (40%), а також стратегічне планування (10%). Нормативна та фінансова документація, інформація про керівництво ВНЗ та його рішення, оголошення про конкурси на заміщення вакантних посад, інформаційні пакети ЄКТС, переліки дисциплін, їх описи та інформація про практичну складову програм, стратегічні плани та їхні відповідні компоненти — доступність цих та інших даних вимірювали за 100-бальною шкалою.

Лідером рейтингу прозорості став Національний університет «Львівська Політехніка» (71,3 бала). Друге місце дісталося Харківському національному університету ім. В. Каразіна (66,9). На третій сходинці опинився Тернопільський національний університет ім. І. Пулюя (62,6), який набрав найбільше балів за фінансову прозорість, виконавши вимоги Закону «Про вищу освіту» щодо публікації фінансових документів.[51]

Інститут масової інформації вже кілька років поспіль проводить моніторинг «Барометр свободи слова», суть якого полягає у виявленні порушень прав журналістів в нашій державі.

Серед 10 типів порушень, що зустрічаються найбільш часто, експерти Інституту виокремлюють «цензуру, доступ до інформації». У І півріччі 2015 р. було зафіксовано 25 таких випадків,[52] в той час як за весь 2014 р. виявлено 14 випадків доступу до публічної інформації. З них — переважна більшість порушень (5) стосується діяльності виконавчих органів влади та правоохоронних органів — 3. Відзначається також, що найбільш частими темами для обговорення є витрата коштів на робочі поїздки чиновників, інформація про декларації, майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру політиків та високопосадовців[53].

Висновки

Аналіз стану дотримання права на доступ до публічної інформації у І півріччі 2015 р. дозволяє сформувати наступні висновки.

По-перше, активна законотворча діяльність у досліджуваний період з одного боку свідчить про усвідомлення Україною необхідності виконання міжнародних зобов'язань, а з іншого боку — підтверджує готовність суспільства до змін.

По-друге, через особливості соціальної, економічної та політичної ситуації у держав і стан розробки законопроектів у галузі доступу до публічної інформації наразі не може бути визнаний задовільним.

По-третє, прагнення бюрократичного апарату держави відповідати світовим стандартам політики відкритого управління країною є швидше виключенням з правил, аніж загальнодержавною тенденцією. Саме тому в Україні не втрачає актуальності проведення постійної інформаційно-роз'яснювальної роботи серед усіх цільових груп населення.

[50] Прес-конференція: «Рейтинг відкритості офіційних веб-сайтів на предмет їх відповідності вимогам чинного законодавства з питань забезпечення доступу до інформації»: http://www.ukrinform.ua/ukr/news/2070752

[51] Рейтинг прозорості національних ВНЗ: http://www.cedos.org.ua/uk/categories/osvita/transparency-ranking

[52] Свобода слова в Україні почала покращуватися — дані моніторингу IMI за перше півріччя 2015 (інфографіка): http://osvita.mediasapiens.ua/mediaprosvita/research/svoboda_slova_v_ukraini_pochala_pokraschuvatisya_dani_monitoringu_imi_za_pershe_pivrichchya_2015/

[53] Хроніка свободи слова. 2014: http://imi.org.ua/docs/Hronika_2014_A4_11-print.pdf

ІРИНА ПЕТРОВА

ВИБОРЧІ ПРАВА В УКРАЇНІ[1]

Як відомо, виборчі права громадян України регулюються Конституцією (ст. 38) та відповідними виборчими законами, які в своїй сукупності по суті являють собою механізм реалізації даного права. Є всі підстави вважати, що виборче право — це гарантоване державою право громадян на участь у виборах.

Перш ніж звернутись до безпосереднього огляду стану дотримання виборчих прав людини в Україні в 2015 році, нагадаємо, що при реалізації громадянами своїх виборчих прав надзвичайно важливим є додержання принципів виборів. Такими є: принцип загального виборчого права, принцип вільних виборів, принцип рівних виборів, принцип прямих виборів, принцип таємного голосування, принцип альтернативності. Саме відслідковування виконання зазначених принципів і дає нам можливість оцінювати ситуацію у галузі дотримання прав людини в Україні.

Минулий 2014 рік був багатий на події у виборчому процесі. Так, українці обрали Президента та новий, революційний за своїм політичним наповненням склад Верховної Ради. Сьогодні ж на порядку денному політичного життя країни стоїть проведення 25 жовтня 2015 р. виборів до місцевих рад та очільників локальних громад. Умова проведення вчасно місцевих виборів (в тому числі на окупованих територіях) прописана у Мінських угодах, при цьому удосконалення виборчої системи додатково передбачає і Коаліційна угода.

Але в той же час беззаперечність необхідності проведення локальних виборів ставить на порядок денний питання про той законодавчий базис, на основі якого вони будуть проводитися. Існуюча система місцевих виборів запроваджена в 2010 році. Вона передбачає обрання депутатів сільських та селищних рад в одномандатних округах за мажоритарною системою відносної більшості. Так само обираються сільські, селищні і міські голови, тільки для них округом є все село, селище чи місто. Депутати міських, районних та обласних рад обираються за змішаною системою. Половина ради формується так само за мажоритарною системою, а інша — за пропорційною системою: мандати пропорційно отриманим голосам виборців ділять списки кандидатів від політичних партій, які здобули більше 3% голосів.

Проте застосування існуючої системи має декілька недоліків. Так, експерти звертають увагу на те, що партійні списки є «закритими», тобто партія сама вирішує черговість розміщення кандидатів у списку, що не тільки породжує корупцію (партії продають місця у верхній частині списку), але й зменшує відповідальність депутатів перед виборцями, акцентуючи увагу лише на партійній дисципліні. Крім того, виборці можуть голосувати лише за **весь список партії, що спотворює волевиявлення громадянина, голос якого приводить до влади випадкових людей. Особливо негативно це проявляється на локальному рівні, де має значення положення політичного діяча в конкретній громаді.**

Не менше вад і в мажоритарній складовій, оскільки вона найбільше піддається фальсифікаціям і підкупу виборців. Мажоритарні вибори зі змагання програм і фахових здібностей кандидатів перетворюються на конкурс «гречкосіїв» — роздачі грошей, подарунків та послуг. Крім того, значно більше шансів в одномандатному окрузі має саме той кандидат, якого підтримує влада чи місцеві магнати. Отже, закриті списки корумпують партії, «мажоритарка» корумпує виборців, а змішана система на-

[1] Розділ підготовлений І. Петровою, кандидатом політичних наук, Інститут досліджень суспільства «Кронос».

повнює представницьку владу корупціонерами і не дає людям реальної можливості її оновити[2].

Саме тому логічним і політично актуальним кроком було б проведення виборів на основі нового виборчого законодавства та вже після проведення децентралізації, хоча це потребує змін до Конституції, які передбачають серйозний підготовчий процес і вимагають часу. В цьому контексті ми відмічаємо характерну для початку 2015 року дискусію з приводу перенесення виборів на певний строк. Такий крок, з одного боку, дозволив би ґрунтовніше підготувати зміни у виборчому законодавстві та пояснити їх широкому загалу, що говорить на користь захисту виборчих прав українців. Але з іншого боку, таке перенесення є порушенням Конституції, що може розцінюватись як узурпація влади на місцях та порушення виборчих прав громадян, гарантованих Конституцією.

Цікавими в цьому контексті є результати опитування, проведеного соціологічною компанією Socio Stream AG 8–13 червня 2015 р.[3] Оцінюючи виборчу систему, більшість респондентів (62%) схилялися до мажоритарної (краще голосувати за конкретного депутата в конкретному окрузі); за відкриті списки виступали 25% (краще голосувати за партійний список, але мати можливість змінити порядок кандидатів у списку); 11% довіряють закритим спискам (краще голосувати за список кандидатів, який формують партії).

Таким чином, суспільні очікування та політична необхідність зумовили практично одночасну появу в травні 2015 р. у Верховній Раді чотирьох законопроектів, які регулювали проведення місцевих виборів: №№ 2831, 2831-1, 2831-2, 2831-3.

Порівняльний аналіз вказаних законопроектів якісно та ґрунтовно здійснили фахівці Комітету Виборців України[4]. Зупинимось лише на деяких моментах, що найбільш істотно характеризують сутність відмінностей між ними:

[2] *Шамайда Т.* Місцеві вибори: заплутана мажоритарка і диктат партійних вождів // http://texty.org.ua/pg/article/editorial/read/60624/Miscevi_vybory_zamist_obicanyh_vidkrytyh_spyskiv_

[3] Місцеві вибори — настрої громадян // http://ua.racurs.ua/859-misceva-vybory

[4] http://issuu.com/8612157/docs/7a145a9b615f00

ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ основних положень проектів законів про місцеві вибори

Реєстр. № 2831, поданий народними депутатами України Тимошенко Ю.В. та іншими	Реєстр. № 2831-1, поданий народним депутатом України Федоруком М.Т.	Реєстр. № 2831-2, поданий народними депутатами України Черненком О. М. та іншими	Реєстр. № 2831-3, поданий народними депутатами України Денисенком В. І. та іншими
1. КІЛЬКІСНИЙ СКЛАД МІСЦЕВИХ РАД			
Зменшення кількості депутатів: мінімальний поріг (до 1 тис. жителів) зменшується до 10–14 депутатів, а максимальний — (понад 2 млн. жителів) — до 80–120 депутатів. Загальний склад районної ради пропонується визначати як число кратне кількості суб'єктів, що входять до складу відповідного району, + 5. Відповідно загальний склад обласної ради — як число кількості суб'єктів +5.	Зменшення кількості депутатів: мінімальний поріг (до 3 тис. мешканців) до 6–10 депутатів, а максимальний (понад 1 млн. мешканців) — до 40–60 депутатів. Загальний склад районної ради визначається виходячи з чисельності мешканців територіальної громад та їх представництва у складі ради, яке становить від 3-х депутатів (до 10 тис. мешканців) до 5-ти депутатів (понад 25 тисяч мешканців). Загальний склад обласної ради визначається за аналогічним принципом: від 1 депутата (до 20 тис. мешканців) до 12 депутатів (понад 1 млн. мешканців).	Загальний склад районної ради визначається, виходячи з кількості виборців, та їх представництва у складі районної ради, яке становить від 2-х депутатів (до 3 тис. виборців) до 4-х депутатів (понад 15 тис. виборців). Кількісний склад обласної ради може бути не більше 80 (до 2млн. виборців) або не більше 100 депутатів (понад 2 млн.).	Кількісний склад всіх місцевих рад встановлюється в залежності від кількості виборців. Мінімальний поріг — 10 депутатів (до 500 жителів), максимальний — 80 (понад 1,5 млн.) Встановлення складу ради віднесено до повноважень ЦВК.

2. ВИБОРЧІ СИСТЕМИ			
2.1. Мажоритарна виборча система на виборах депутатів місцевих рад			
Збереження мажоритарної системи відносної більшості в одномандатних виборчих округах на виборах депутатів сільських, селищних рад.	Мажоритарна система відносної більшості в одномандатних округах на виборах депутатів: • сільських рад; • селищних рад; • міських рад (міст населенням до 300 тис. мешканців, крім міст — обласних центрів). Мажоритарна система відносної більшості в багатомандатних виборчих округах на виборах депутатів районної та обласної ради.	Мажоритарна система відносної більшості у багатомандатних виборчих округах з можливістю обрання в кожному окрузі від 2 до 4 депутатів на виборах депутатів сільських, селищних, міських рад міст до 90 тис. жителів. При цьому у виборця — 1 голос.	Мажоритарна система відносної більшості в одномандатних виборчих округах на виборах депутатів сільських, селищних рад.
2.2. Пропорційні та змішані виборчі системи на виборах депутатів місцевих рад			
Обрання депутатів: Верховної Ради АРК, обласних, районних; міських, районних у містах рад.	Обрання депутатів: міських рад міст Києва та Севастополя, міських рад обласних центрів, міст з районним поділом з населенням понад 300 тис. мешканців, районних у місті рад.	Обрання депутатів: Верховної Ради АРК, обласних рад, районних рад; міських рад міст Києва та Севастополя, міських рад обласних центрів, міст з населенням не менше 90 тис.	За змішаною системою обрання депутатів: Верховної Ради АРК, обласних, районних; міських, районних у містах рад.
2.3. Особливості пропорційної виборчої системи			
Висування місцевими організаціями партій виборчих списків з обов'язковим закріплення кандидатів в депутати (крім перших п'яти кандидатів усписку) за конкретними виборчими дільницями. Визначається черговість першої п'ятірки, а інші кандидати мають розташовуватися у списку за алфавітом та закріплюватися за конкретними територіями. При голосуванні виборець віддає голос за одну з місцевих організацій партій, назва та перші 5 кандидатів якої будуть зазначені в бюлетені. Прохідний бар'єр для партій — 5%. Депутатські мандати, отримані місцевою організацією партії, розподіляються між кандидатами в порядку їх розміщення в остаточному виборчому списку, черговість у якому визначається зборами (конференціями) відповідної місцевої організації партії на підставі отриманих від територіальної виборчої	Висування місцевими організаціями партій та незалежними кандидатами списків кандидатів у депутати у багатомандатних виборчих округах. Виборець обов'язково має визначитися щодо підтримки в цілому виборчого списку та факультативно може проголосувати за окремого кандидата зі списку у відповідному багатомандатному окрузі. При цьому, передбачено, що виборець вписує відповідні порядкові номери до бюлетеня. Розподіл мандатів здійснюватиметься у декілька етапів: 1) визначення виборчої квоти; 2) кількість мандатів, отриманих кожним суб'єктом висування кандидатів у кожному окрузі шляхом ділення голосів за список в багатомандатному окрузі на виборчу квоту;	Висування місцевими організаціями партій двох списків: кандидатів у депутати у багатомандатних округах та єдиного списку кандидатів у депутати у єдиному багатомандатному окрузі. Черговість кандидатів у виборчому списку (списках) визначається місцевою організацією партії. Виборець обов'язково має визначитися щодо підтримки в цілому виборчого списку та може проголосувати за окремого кандидата. При цьому, передбачено, що виборець власноручно вписує відповідні порядкові номери до бюлетеня. Розподіл мандатів здійснюватиметься у декілька етапів: 1) визначення виборчої квоти; 2) кількість мандатів, отриманих кожним суб'єктом висування кандидатів у кожному окрузі шляхом ділення	Висування кандидатів здійснюється місцевою організацією партії (блоком) не більше ніж по два кандидати в кожному окрузі. При цьому всі кандидати у депутати, включаються до єдиного виборчого списку від цієї партії у відповідну раду. Кандидатиу виборчому списку розташовуються у відповідності з номером територіального виборчого округу, в якому вони висуваються. Голос виборця вважається одночасно голосом за місцеву організацію партіїта за кандидата. Розподіл мандатів здійснюється на рівні багатомандатного округу між виборчими списками місцевих організацій партій, які вмежах багатомандатного округу отримали 5% голосів та виборчих блоків, які отримали 7% і більше відсотків голосів виборців. Розподіл голосів між кандидатами від місцевої організації партії (блоку) здійснюється відповідно до їх черговості

комісії підсумків голосування. І хоча список кандидатів після виборів може змінитися, виборець не має на це впливу, а все залежить від місцевої організації партії.	3) розподіл залишкових мандатів здійснюється між виборчими списками кандидатів, які мають більші порівняно з іншими дробові залишки — по одному додатковому депутатському мандату почергово; 4) визначаються кандидати у списку, які вважаються обраними згідно черговості, визначеній у порядку зменшення відсотків голосів виборців, які підтримали відповідного кандидата.	голосів за список в багатомандатному окрузі на виборчу квоту; 3) визначаються кандидати в списку, які вважаються обраними у багатомандатному окрузі — право на першочергове отримання мандатів, матимуть кандидати, на підтримку яких проголосувала найбільша кількість виборців, але не менше 3%; 4) нерозподілені в округах мандати розподілятимуться між місцевими організаціями партій у єдиному багатомандатному окрузі за відповідними єдиними виборчими списками.	у виборчому списку, встановленої рішенням територіальної виборчої комісіїна основі рейтингу. Розташування кандидатів у списку місцевої організації партії залежить виключно від результатів кандидата у окрузі.
2.4. Виборчі системи на виборах сільських, селищних, міських голів, старост			
Збереження існуючої мажоритарної системи відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі.	Мажоритарна виборча система абсолютної або значної більшості на виборах: Київського міського голови; міських обласних центрів; міських голів міст з районним поділом з населенням понад 300 тис. За умовами мажоритарної системи значної більшості кандидат вважатиметься обраним, якщо різниця між кількістю поданих за нього голосів та другим за кількістю голосів кандидатом складатиме не менше 20%. Якщо жоден не отримав абсолютної або значної більшості проводиться повторне голосування. Мажоритарна система відносної більшості на виборах: сільських голів; селищних голів; старост; міських голів «малих міст».	Мажоритарна виборча система абсолютної або значної більшості на виборах: Київського міського голови; міських голів обласних центрів; міських голів інших міст, в яких кількість виборців становить не менше 90 тис. осіб. За умовами мажоритарної виборчої системи значної більшості кандидат вважатиметься обраним, якщо різниця між кількістю поданих за нього голосів та другим за кількістю отриманих голосів кандидатом складатиме не менше 20%. Якщо жоден з кандидатів не отримав абсолютної або значної більшості проводитиметься повторне голосування.	Мажоритарна виборча система абсолютної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі на виборах міських голів міст кількість виборців у яких більше 90 тисяч. Мажоритарна виборча система відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі на виборах: — сільських голів; — селищних голів; — старост. — міських голів міст з кількість виборців до 90 тисяч.
3. ТРИВАЛІСТЬ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ			
Призначення виборів — за 60 днів. Початок виборчого процесу — за 50 днів	Призначення виборів — за 90 днів. Початок виборчого процесу — за 50 днів.	Призначення виборів — за 90 днів. Початок виборчого процесу — за 60 днів.	Призначення виборів — за 100 днів. Початок виборчого процесу — за 50 днів
4. ВИСУВАННЯ ТА РЕЄСТРАЦІЯ КАНДИДАТІВ			
Висування кандидатів у депутати Верховної Ради АРК, обласної, районної, міської, районної у місті ради реалізується виборцями через місцеві організації партій, кандидатів у депутати сільських, селищних рад, кандидатів на посаду сільського, селищного, міськогоголови — через	исування кандидатів у депутати, кандидатів на посади міського (міста обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим, міста Києва) голови здійснюється виборцями через місцеві організації партій або шляхом самовисування, а сільського, селищного голови,	Висування кандидатів на всіх місцевих виборах може здійснюватися через місцеві організації партій. Крім того, на виборах, де передбачена пропорційна виборча система, існують ґендерні виборчі квоти. Само висування можливе на виборах депутатів сільських, селищних рад,	Висування кандидатів навсіх місцевих виборах може здійснюватися через місцеві організації партій, а також виборчі блоки. Крім того, самовисування можливе на виборах депутатів сільських,селищнихрад,атакож сільських, селищних, міських голів, старост. Неможливо одночасно

місцеві організації партій або шляхом самовисування. Проектом встановлено вимоги щодо неможливості одночасно бути кандидатом в одномандатному виборчому окрузі, кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови, та кандидатом у інших одномандатних округах на місцевих виборах.	старости, міського голови «малого міста» — лише шляхом самовисування. Проектом встановлено вимоги щодо неможливості одночасно бути кандидатом: — в двох і більше одномандатних виборчих округах на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, однієї сільської, селищної, міської ради, у двох і більше багатомандатних виборчих округах на виборах однієї районної, обласної ради; — на посаду сільського, селищного, міського голови та кандидатом у депутати відповідної сільської, селищної, міської ради.	міських рад «малих міст», районних, районних у місті рад, а також сільських, селищних, міських голів, старост. Проектом встановлено вимоги щодо неможливості одночасно бути кандидатом: — в двох і більше багатомандатних виборчих округах на виборах однієї ради; — на посаду сільського, селищного, міського голови та кандидатом у депутати відповідної сільської, селищної, міської ради.	бути кандидатом: — у депутати у багатомандатному виборчому окрузі більш ніж до однієї місцевої ради відповідного рівня; -у депутати в одномандатному окрузі, кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови, старости та кандидатом у інших одномандатних округах будь-яких місцевих виборів.
5. СПОСІБ ГОЛОСУВАННЯ ТА ФОРМА ВИБОРЧОГО БЮЛЕТЕНЯ			
Порівняно з чинними положеннями закону спосіб голосування та форма виборчого бюлетеня не змінюються.	На виборах до міських рад «великих» міст та районних у місті рад використовуватиметься виборчий бюлетень з трафаретом, в який виборець власноручно вписуватиме номери відповідних місцевих організацій партій або кандидатів. На інших виборах, в тому числі в багатомандатних виборчих округах за мажоритарною виборчою системою, використовуватиметься бюлетень, що потребуватиме проставляння виборцем однієї позначки напроти кандидата.	На виборах до міських рад «великих» міст та районних у місті рад використовуватиметься виборчий бюлетень з трафаретом, в який виборець власноручно вписуватиме номери відповідних місцевих організацій партій або кандидатів. На інших виборах, в тому числі в багатомандатних виборчих округах за мажоритарною виборчою системою, використовуватиметься бюлетень, що потребуватиме проставляння виборцем однієї позначки напроти кандидата.	Форма бюлетеню і метод голосування шляхом проставляння в бюлетені однієї позначки порівняно з чинними положеннями закону не змінюються і не відрізнятимуться в залежності від виду місцевих виборів, а тому не потребуватиме додаткового роз'яснення виборцям.

Як ми бачимо, кожен з наведених проектів Закону має свої переваги та недоліки, але всі вони загалом характеризуються рухом в єдиному напрямку, який передбачає, перш за все, впровадження пропорційної виборчої системи з відкритими списками, що, на думку експертів, суттєво демократизує виборчий процес, робить його більш прозорим та дозволяє дотриматись принципів вільних та прямих виборів.

Зрозуміло, що стислі часові рамки та гостра увага суспільства до вказаних законопроектів не дозволили розглядати кожен з них, тому, автори перших трьох проектів, проявивши політичну волю та прагнення до компромісу, зняли їх з розгляду на користь останнього. Таким чином у парламенті для опрацювання залишився лише один — проект 2831-3, покликаний поглинути сильні моменти інших законопроектів, врахувати інтереси всіх політичних сил і найбільш адекватно відобразити сучасну політичну потребу українського суспільства.

Вказаний законопроект був прийнятий Верховною Радою 14 липня з великою кількістю правок та доповнень, що суттєво відрізняли його від початкового варіанту. Нижче наведені найбільш суттєві моменти, які відображені в Законі та визначатимуть правила, за якими проходитимуть місцеві вибори 2015 р.

Висунення кандидатів

За ухваленим Законом до обласних, районних та міських рад матимуть право висувати кандидатів лише місцеві осередки партій. Аргументом на

користь такого кроку можна вважати необхідність зміцнення партійних осередків на місцях, адже тепер партії повинні активніше працювати над тим, щоб залучити до своїх лав компетентних та авторитетних на відповідній території кандидатів. Але, на думку багатьох експертів, це положення обмежує право звичайних громадян брати безпосередню участь у місцевому самоврядуванні та балотуватись до відповідної ради без прив'язки до будь-якої політичної сили.

Зважаючи на сучасну партійну кон'юнктуру багато активістів та громадських діячів, можуть відмовитись від ідеї участі у виборах, не бажаючи асоціюватись з певною партією і не маючи змоги бути обраним завдяки власним досягненням. В цьому аспекті можна говорити і про ще більшу «політизацію» місцевого самоврядування, адже є ризик, що питання благоустрою, чи розвитку міста можуть відійти на другий план, порівняно з міжпартійними баталіями в радах[5].

Зменшення кількості депутатів та збільшення округів

Виборчий закон пропонує зменшити кількість депутатів місцевих рад. На нашу думку, цей пункт містить достатньо сумнівні переваги і беззаперечні недоліки. Фінансова економія є достатньо несуттєвою, адже депутати не отримують зарплати і користуються вже існуючою інфраструктурою.

В той же час, скорочення їх кількості передбачає збільшення кількості виборців, інтереси яких вони представляють, що логічно приводить нас до висновку про зниження ефективності та якості депутатської діяльності стосовно окремого виборця. Тут варто говорити скоріше про популізм прийняття такого положення, яке відображає існуючі настрої ненависті та недовіри до депутатів широкого загалу, ніж про його доцільність.

[5] КВУ: Майбутня виборча кампанія буде виглядати радше як змагання партійних брендів, а не кандидатів // http://vikna.if.ua/news/category/2015/2015/06/29/36340/view

Виборчий бар'єр

Закон запроваджує 5% виборчий бар'єр для партій. Така норма закону — знову ж таки на користь великих парламентських партій.

Високий бар'єр не зможуть здолати передусім молоді регіональні політичні сили, які з огляду на те, що ще не досить «розкручені», мають обмежений фінансовий ресурс та зовсім не мають адміністративного ресурсу, не зможуть повноцінно конкурувати з вже знаними політичними брендами. Фактично досить високий виборчий бар'єр за умов зменшення кількісного складу рад може перетворити останні на «клуби обраних», що фактично зменшує можливість громадян брати участь у місцевому самоврядуванні шляхом обрання до рад. Існування такого високого виборчого бар'єра не відповідає сучасній політичній ситуації в Україні, не враховує інтересів усіх суб'єктів громадянського суспільства та порушує політичні права громадян.

Вибори мерів

Ухваленим законом запроваджено 2-турову систему виборів міських голів для міст чисельністю понад 90 тисяч виборців, що є безумовним позитивом. Перевагою такої системи є те, що виборці в першому турі голосують за кандидата, якому справді найбільше симпатизують, а не за того, хто має більше шансів отримати перемогу — «щоб не втратити голос», як це буває в однотуровій системі, тобто така система дозволяє краще відобразити реальні преференції виборців.

Передвиборча кампанія

Оскільки запропонований законопроект не передбачає можливості самовисування кандидатів, то можна припустити, що виборча кампанія буде виглядати радше як змагання партійних брендів, а не кандидатів.

Наслідком може бути партійна централізація, а також дублювання місцевими осередками риторики партій на загальнонаціональному рівні та ігнорування ними питань, які традиційно стосуються компетенції органів місцевого самоврядування.

Як голосувати?

Партія може висунути на кожному окрузі до 2 кандидатів, однак голос в кожного виборця лише один, тому в бюлетені можна буде поставити тільки одну позначку. Такий спосіб голосування є досить звичним для українців. Однак викликом для середньостатистичного виборця може стати вигляд бюлетеня, який не матиме уніфікованого вигляду та його значно більший розмір.

Профанація принципу «відкритих» списків

Партії мають право висувати «не більше двох» кандидатів на округ, що вже спотворює принцип альтернативності, адже виборець не зможе обирати кандидата з усього списку чи зі значного числа кандидатів від партії.

Результати виборів

Особливість пропонованої системи полягає в тому, що перемога на окрузі ще не гарантує кандидату потрапляння до місцевої ради. Це призведе до того, що деякі округи будуть представлені декількома депутатами в раді, а інші не матимуть жодного обранця. Все через те, що для того, аби потрапити до місцевої ради кандидату недостатньо отримати перемогу в окрузі, необхідно ще, щоб його партія здолала виборчий бар'єр та отримала достатню кількість місць в раді[6].

Рівне виборче право

На практиці кандидати вже на початку виборчого процесу знаходяться в нерівних умовах, залежно від того, чи «вигідним» є округ, в межах якого вони балотуються. Знаючи ситуацію в округах, партійні керівники зможуть визначати, на який округ якого кандидата поставити, тим самим збільшуючи чи зменшуючи його шанси на перемогу.

Відкликання депутатів

Пропонується передбачити можливість дострокового припинення повноважень за рішенням вищого керівного органу політичної партії, обраного за виборчим списком депутатів місцевих рад, за народною ініціативою. Внаслідок збирання ініціативною групою підписів за таку пропозицію у кількості: у багатомандатному окрузі більше виборчої квоти, в одномандатному — більше половини кількості виборців, які взяли участь у відповідних місцевих виборах у відповідному одномандатному виборчому окрузі[7].Якщо відповідний кандидат у депутати був висунутий місцевою організацією партії, рішення про відкликання депутата за народною ініціативою приймається з'їздом відповідної партії, який має ухвалити рішення про заміну депутата.

Вибори на тимчасово окупованих територіях

У прикінцевих і перехідних положеннях зазначається, що чергові місцеві вибори депутатів Верховної Ради АР Крим, депутатів Севастопольської міської ради, депутатів районних, міських, селищних, сільських рад та міських, селищних, сільських голів на території Криму, а також депутатів

[6] КВУ: Майбутня виборча кампанія буде виглядати радше як змагання партійних брендів, а не кандидатів // http://vikna.if.ua/news/category/2015/2015/06/29/36340/view

[7] Верховна Рада України ухвалила у другому читанні та в цілому закон про місцеві вибори // http://www.unian.ua/politics/1100773-rada-uhvalila-zakon-pro-mistsevi-vibori.html

обласних рад окремих районних і районних у містах, міських, селищних, сільських рад і міських, селищних, сільських голів та рад, об'єднаних громад на території Донецької і Луганської областей призначені на 25 жовтня 2015 року, не проводяться у зв'язку зі здійсненням Російською Федерацією тимчасової окупації та збройної агресії проти України та неможливістю забезпечення дотримання стандартів ОБСЄ щодо проведення виборів. Окрім того передбачено, що перелік адміністративно-територіальних одиниць, у яких не проводяться чергові місцеві вибори 25 жовтня, визначається Верховною Радою у постанові про призначення відповідних чергових місцевих виборів. Таке положення безперечно є порушенням активних та пасивних виборчих прав громадян України, але, на жаль, його прийняття безсумнівно зумовлено сучасною військово-політичною ситуацією в державі.

Ґендерна квота

Закон передбачає встановлення ґендерної квоти у розмірі 30%, що, на нашу думку, можна оцінити як позитивну в контексті дотримання принципу рівності.

Таким чином Україна отримала хоч і недосконалий, не зовсім виважений, але новий Закон про місцеві вибори, який більше відповідає реаліям сьогодення та виборчим правам громадян України.

Але, в той же час, варто вказати на суттєвий момент, який не дозволяє дати позитивну оцінку стану захисту виборчих прав в нашій державі. Мова йде, перш за все, про порушення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб. Військові дії в Донецькій та Луганській областях, анексія території Автономної Республіки Крим та м. Севастополь спричинили переміщення в межах країни більше 1,3 млн. громадян України, значна частина з яких є виборцями. Громадські та політичні діячі, **Громадянська мережа ОПОРА, Донецька обласна організація ВГО «Комітет виборців України» неодноразово піднімали проблему необхідності законодавчого гарантування виборчих прав внутрішніх переселенців на місцевих виборах для суспільного обговорення, виробивши спільну Заяву**[8].

У Статті 38 Конституції України зазначається, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Натомість стаття 24 Конституції України встановлює рівність конституційних прав і свобод громадян та їх рівність перед законом.

У той же час, Керівні принципи ООН з питань переміщення осіб в межах країни (1998) забороняють дискримінацію внутрішніх переселенців при використанні ними права на участь на рівноправних умовах в справах громади, право голосувати та брати участь у веденні державних та громадських справ, включаючи права доступу до ресурсів, необхідних для здійснення цього права. Відповідні рекомендації містяться і в рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи «Щодо внутрішньо переміщених осіб» (2006).

З одного боку, українська держава має гарантувати виборчі права внутрішньо переміщених осіб, що відповідає Конституції України та міжнароднім визнаним стандартам. З іншого, вибори виступають важливим інструментом інтеграції внутрішніх переселенців до нових територіальних громад, визнання за ними прав та обов'язків в умовах переміщення в інші міста, села, селища.

[8] Заява групи народних депутатів України та громадських організацій щодо необхідності законодавчого гарантування виборчих прав внутрішніх переселенців на місцевих виборах // http://oporaua.org/news/7740-zajava-grupy-narodnyh-deputativ-ukrajiny-ta-gromadskyh-organizacij-shchodo-neobhidnosti-zakonodavchogo-garantuvannja-vyborchyh-prav-vnutrishnih-pereselenciv-na-miscevyh-vyborah

Група народних депутатів спільно з представниками громадських організацій підготувала та внесла пропозиції до проекту Закону України «Про місцеві вибори», які передбачали створення умов для участі внутрішньо переміщених осіб у чергових місцевих виборах.

Пропонувалось надати можливість виборцям-внутрішньо переміщеним особам не пізніше ніж за тридцять днів до дня голосування на загальнонаціональних чи місцевих виборах змінити свою виборчу адресу шляхом особистого подання заяви до органу ведення Реєстру виборців за місцем фактичного проживання.

При цьому нова виборча адреса внутрішньо переміщеної особи визначалася за місцем фактичного проживання виборця, зазначеному у довідці про взяття на облік такої особи як внутрішньо переміщеної особи. Органи ведення Реєстру виборців проводитимуть перевірку наявності підстав для зміни виборчої адреси внутрішньо переміщеної особи шляхом звернення до органу, уповноваженого вести облік внутрішньо переміщених осіб.

Таким чином, виборці — внутрішньо переміщені особи, які постійно знаходяться в нових територіальних громадах та звернулися із заявою до органів ведення Реєстру виборців, отримали б реальну можливість голосувати на чергових місцевих виборах у жовтні 2015 р., а також на наступних загальнонаціональних чи місцевих виборах.

У свою чергу, заявний (не автоматичний) принцип включення внутрішньо переміщених осіб до списків виборців на місцевих виборах передбачає альтернативні варіанти забезпечення їх виборчих прав, враховуючи різні обставини переміщення та особисту мотивацію переселенців інтегруватися до нових територіальних громад.

Такі виборці або зберігатимуть нинішню виборчу адресу або визначатимуться з іншою виборчою адресою і постійно голосуватимуть вже за новим місцем проживання. Практична реалізація ідеї щодо голосування переселенців на місцевих виборах виключно на рівні Донецької та Луганської обласних рад чи імперативне обмеження їх голосування лише тимчасово окупованими територіями не забезпечить рівноправну участь переміщених осіб у житті громад, в яких вони зараз постійно проживають.

Ця пропозиція народних депутатів не була прийнята, що, на нашу думку, суттєво вплинуло на забезпечення виборчих прав громадян України і є порушенням її Конституції. Все ж таки, незважаючи на складну ситуацію в державі, українські можновладці повинні використовувати всі засоби для забезпечення права громадянина обирати і бути обраним.

Розглянута поправка відповідала вимогам політичної доцільності в суспільстві та значно покращувала як стан реалізації виборчих прав внутрішньо переміщених осіб, так і проблему їх інтеграції до нової громади.

Актуальна та вкрай гостра тема місцевих виборів та порушення виборчих прав громадян України знайшла своє відображення і в судовій системі. Так, 22.05.2015 року Вищий Адміністративний суд України прийняв Постанову № 8 «Про аналіз окремих аспектів застосування статті 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року»[9] (далі — Перший протокол Конвенції). Згадана стаття гарантує право на вільні вибори, яке є основоположним правом громадян на безпосередню участь у побудові демократичної держави та справедливого суспільства.

Варто вказати, що, не зважаючи на те, що Конституція України гарантує право на вільні вибори, а відповідні закони їх регламентують, єдиним ефективним заходом забезпечення в Україні їх реалізації залишається судовий захист, який громадяни України, вичерпавши всі наці-

[9] ПОСТАНОВА № 8Про аналіз окремих аспектів застосування статті 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року // http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-15

ональні можливості можуть шукати в Європейському суді з прав людини (далі — ЄСПЛ) згідно статті «Обмеження соціальних гарантій з точки зору міжнародного права».

Цікавим є те, що у вказаній Постанові Вищий Адміністративний суд робить висновки про те, що право на вільні вибори не мають абсолютного характеру, і норми вищезазначеної статті Протоколу застосовуються лише при формуванні «законодавчої влади». Тобто вибори до органів місцевого самоврядування не потрапляють під поняття виборів до законодавчих органів і жодного посилання на практику ЄСПЛ з цього приводу ВАСУ не приводить. Крім того не слід забувати, що ЄСПЛ не визнає за державами-учасницями ніякого обов'язку вводити будь-яку певну систему, наприклад пропорційну або мажоритарну, в один або два тури, але зазначає, що всі виборчі бюлетені мають рівну вагу з точки зору остаточного результату і що у всіх кандидатів рівні шанси на перемогу[10].

Аналізуючи судову практику ЄСПЛ щодо обмеження виборчого права ВАСУ дійшов висновку, що норми національного законодавства України, якими виборче право в України може бути обмежено, не суперечать принципам і засадам, які застосовуються Судом при розв'язанні виборчих спорів, а саме: «у виборця відсутня виборча адреса, визначена відповідно до вимог статті 8 Закону про Державний реєстр виборців та статті 3 Закону про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні. Для участі у місцевих виборах, крім наявності у виборця виборчої адреси, необхідно, щоб він належав до відповідної територіальної громади згідно з частинами першою, третьою статті 3 Закону про вибори депутатів ВР, АРК, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»[11]. Так, ЄСПЛ у своїх рішеннях визнав допустимим позбавлення виборчих прав у випадках недосягнення мінімального віку та недотримання вимоги щодо місця проживання.

Позиція ЄСПЛ щодо обмеження «пасивного» виборчого права ВАСУ прослідковує при розгляді наступних справ:

«Подкользіна проти Латвії» — ЄСПЛ зазначив, що вимога стосовно володіння державною мовою кандидатів у парламент має законну мету, але зробив висновок про порушення статті 3 Першого протоколу до Конвенції у зв'язку з тим, що процедура, застосована щодо заявника з метою визначення її знання офіційної мови, була несумісна з вимогами процесуальної справедливості і правової визначеності та негативний висновок, якого дійшли національні влади в цьому питанні, згодом мав бути визнаний невідповідним встановленим вимогам.

«Мельниченко проти України» — ЄСПЛ зазначив, що прописка була невід'ємним та основоположним аспектом української адміністративної системи і широко використовувалася для багатьох цілей та є достатнім доказом безперервного місця проживання кандидата в депутати на території України, протягом останніх п'яти років.

«Суховецький проти України» — ЄСПЛ зазначив що система виборчої застави, створена на той час українськими політичними установами, становила прийнятний компроміс між конфліктуючими інтересами і дійшов висновку що збір, сплата якого вимагалася від заявника, не може вважатися непомірним або таким, що становить непереборний адміністративний або фінансовий бар'єр для певних кандидатів, які хочуть приєднатися до виборчих перегонів в Україні, і тим більше він не може становити пере-

[10] Доктринальні правові позиції міжнародного законодавства, що стосуються виборчих прав громадян // http://www.pravda.org.ua/ua/publikaciyi/viborche-pravo/191-doktrinalni-pravovi-poziciyi-mizhnarodnogo.html

[11] Аналіз окремих аспектів застосування статті 3 Першого протоколу Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року // http://zakon1.rada.gov.ua/laws/file/text/35/f443721n14.zip

шкоду для появи достатньо представницьких політичних течій або ж втручання у принцип плюралізму.

Крім того, ЄСПЛ багаторазово визнавав протиправним позбавлення пасивного виборчого права кандидата в депутати національного законодавчого органу через активну участь кандидата в діяльності Комуністичної партії або через іншу політичну діяльність.

Щодо обмежень «пасивного» виборчого права, які застосовуються до державних службовців з політичних підстав, Європейський суд визнав, що стаття 10 Конвенції може застосовуватися у разі їх звільнення. У зв'язку з цим Європейський суд зробив висновок про порушення статті 10 Конвенції у справі *«Фогт проти Німеччини»*, в якій заявниця, яка була державним службовцем, була звільнена у зв'язку зі своєю діяльністю як член Комуністичної партії Західної Німеччини.

Серед інших неприйнятних підстав обмеження «пасивного» виборчого права ЄСПЛ також відзначає надмірну свободу розсуду судів стосовно скасування результатів виборів. Так, у справі *«Ковач проти України»*, Суд дійшов висновку про порушенням виборчих прав кандидатів у парламент у зв'язку зі скасуванням судами результатів виборів у цілому виборчому округі лише на тій підставі, що проти деяких членів дільничної виборчої комісії було порушено кримінальну справу. Неприйнятним, з точки зору рішень ЄСПЛ, є зняття з виборчих перегонів кандидата, який вигравав на виборах, на підставі безпідставних тверджень про підкуп ним виборців або анонімних скарг, у яких містилися твердження про зрив ним зустрічі опонента з виборцями[12].

Підсумовуючи все вищезазначене, ВАСУ дійшов до висновку, що правові позиції ЄСПЛ мають значну цінність для розуміння справжнього змісту положень Конвенції, а деякі з формулювань Суду варто розглядати як принципові доктринальні положення, що істотно впливають на тлумачення багатьох норм як міжнародних документів, так і національного законодавства[13].

Напередодні нового виборчого процесу варто звернутись до підсумків попереднього, а саме в тій його частині, що стосується покарання за порушення виборчого законодавства, а отже і виборчих прав громадян України. Громадянська мережа ОПОРА в середині березня 2015 р. звернулася до Головного слідчого управління МВС України із запитом про результати кримінальних проваджень, відкритих на позачергових виборах народних депутатів України. Аналіз проміжних результатів розслідувань злочинів проти виборчих прав громадян, здійснений аналітиком «ОПОРИ» О. Ключевим засвідчує, що з сотень відкритих у 2014 році кримінальних проваджень до суду дійшли поки лише одиниці[14].

> *За даними Головного слідчого управління, станом на середину березня 2015 року під час позачергових виборів народних депутатів України до Єдиного обліку заяв і повідомлень внесено 4069 заяв і повідомлень про вчинені злочини й інші події, прямо чи опосередковано пов'язані із виборчим процесом, за якими було відкрито 451 кримінальне провадження.*

[12] Доктринальні правові позиції міжнародного законодавства, що стосуються виборчих прав громадян // http://www.pravda.org.ua/ua/publikaciyi/viborche-pravo/191-doktrinalni-pravovi-poziciyi-mizhnarodnogo.html

[13] Аналіз окремих аспектів застосування статті 3 Першого протоколу Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року // http://zakon1.rada.gov.ua/laws/file/text/35/f443721n14.zip

[14] *Клюжев О.* Чи покарали «жорстко» і «красиво» фальсифікаторів парламентських виборів 2014 року? // http://nf.dp.ua/2015/05/chy-pokaraly-zhorstko-i-krasyvo-falsyfikatoriv-parlamentskykh-vyboriv-2014-roku/

При цьому за статтями 157, 158, 158-1, 158-2, 159-1, 160 Кримінального кодексу України, які безпосередньо стосуються злочинів проти виборчих прав громадян і не виключають побутові, хуліганські або інші випадки під час виборів, було відкрито 291 кримінальне провадження.

Найбільше кримінальних проваджень було відкрито за статтею 157 Кримінального кодексу —181. Ця стаття Кримінального кодексу України охоплює випадки перешкоджання вільному здійсненню громадянином свого виборчого права, перешкоджання діяльності іншого суб'єкта виборчого процесу, члена виборчої комісії, при виконанні ними своїх повноважень, поєднані з обманом або примушуванням, а також ухилення члена виборчої комісії в роботі комісії без поважних причин.

Значно менше кримінальних проваджень було відкрито за статтями 158 (надання неправдивих відомостей), 160 (підкуп виборців), 158-1 (незаконне використання виборчого бюлетеня), 159-1 (порушення порядку фінансування виборчої кампанії кандидата, політичної партії), 158-2 (незаконне знищення виборчої документації або документів референдуму). Варто зазначити, що за статтею 159 Кримінального кодексу (порушення таємниці голосування) не було порушено жодного кримінального провадження.

Як засвідчують дані Головного слідчого управління МВС України, лише **4,5%** кримінальних проваджень від їх загальної кількості отримали своє результативне завершення (дані, які надійшли від обласних управлінь).

З 13-ти результативно завершених кримінальних проваджень в 11 випадках було направлено до суду обвинувальні акти, у двох випадках ішлося про направлення до суду угоди про визнання винуватості, укладеної між обвинуваченим і прокуратурою. Обвинувальні акти, направлені до суду, найчастіше стосувалися кримінальної відповідальності за статтею 158-1 (Незаконне використання виборчого бюлетеня більше, ніж один раз), при цьому лише 2 з 11 обвинувальних актів стосувалися статті 160 Кримінального кодексу України щодо підкупу виборців.

Станом на березень 2015 р. органами внутрішніх справ було закрито 202 з 291 кримінальних проваджень (69% від загальної кількості відкритих проваджень). Розслідування щодо 75 (25% від загальної кількості) кримінальних проваджень досі триває. Таким чином, майже 70% відкритих на позачергових парламентських виборах кримінальних справ завершилися нічим.

Результативність розслідувань злочинів проти виборчих прав громадян, які здійснювалися на парламентських виборах 2014 р., суттєво вплине на якість майбутніх місцевих виборів. Якщо винуваті в підкупі виборців, фальсифікації виборчої документації, інших злочинах 2014 року не будуть покарані, це означатиме, що ці методи використовуватимуть кандидати на місцевих виборах. І, скоріше за все, кількість порушень законодавства буде значно вища, оскільки суспільна увага не зможе охопити різноманіття передвиборних кампаній на місцевих виборах.

Здатність правоохоронних органів довести до логічного завершення відкриті розслідування злочинів на виборах є черговим тестом для держави загалом. І в цьому питанні не може бути формалізму: стільки справ відкрили, стільки справ закрили.

Суспільство має бути переконаним, що держава об'єктивно і справедливо покарала винуватих і зробила все можливе для запобігання аналогічним злочинам у майбутньому[15].

[15] *Клюжев О.* Чи покарали «жорстко» і «красиво» фальсифікаторів парламентських виборів 2014 року? // http://nf.dp.ua/2015/05/chy-pokaraly-zhorstko-i-krasyvo-falsyfikatoriv-parlamentskykh-vyboriv-2014-roku/

Висновки

Дослідження ситуації в Україні із забезпеченням виборчих прав громадян протягом першого півріччя 2015 р. дає змогу сформулювати кілька висновків.

1. Головною подією цього періоду в сфері реалізації виборчих прав громадян стала поява законодавчих ініціатив щодо регулювання місцевих виборів, проведення яких очікується в жовтні 2015 року. Прийнятий в результаті довгих дискусій, компромісних рішень та гострих баталій Закон «Про місцеві вибори» можна розцінювати як показник поступального руху українського суспільства у напрямку демократизації усього комплексу суспільних взаємин. Однак, аналіз положень нового виборчого законодавства свідчить про те, що окремі розділи прийнятого нещодавно нормативно-правового акту запропоновані не досить вдало. Так, порушенням, на нашу думку, пасивних виборчих прав є відсутність можливості само висування кандидатів до міських, районних, обласних, районних у місті рад. Положення прийнятого закону покликані сприяти вже відомим потужним партіям, в той час як молоді партійні організації мають нижчі шанси прийняти участь у місцевому самоврядуванні. Крім того, сумнівним досягненням видається зменшення кількості депутатів місцевих рад. І вже зовсім беззаперечним порушенням виборчих прав є відмова від проведення виборів на частині Луганщини і Донеччини, хоча цей крок і має вимушений і тимчасовий характер.

2. Проведені опитування показали, що суспільство не до кінця усвідомлює суть та можливості пропонованих законодавчих змін, роль органів місцевого самоврядування в управлінні державою. Тому вочевидь, що деякі зміни, які пропонуються авторами законопроектів, виявляються надто передчасними для рівня політичної культури переважної більшості громадян України. Так, відсоток виборців, які розуміють принцип функціонування пропорційної виборчої системи з відкритими списками є досить незначний. А в умовах браку часу до наступних виборів та методики роз'яснення можна припустити, що більшість електорату буде робити свій вибір, не зовсім усвідомлюючи його наслідки.

3. Моментом, який не сприяє виконанню виборчого законодавства, а отже порушує виборчі права, є квола та неефективна система покарання за їх порушення. Як показують статистичні дані, оприлюднені нещодавно за результатами розгляду скарг на порушення виборчого законодавства під час минулорічних виборчих процесів, кількість осіб, які зазнали хоча б якогось покарання за скоєні в цій галузі злочини, неадекватно мала.

4. У зв'язку з вищевикладеним пропонується посилити відповідальність за порушення в тій чи іншій формі виборчих прав громадян України, що стимулюватиме як пересічних людей, так і посадових осіб до їх дотримання. Крім того, є гостро необхідним на державному рівні та на рівні громадських організацій проводити активнішу роз'яснювальну роботу щодо суті та принципів функціонування затверджених для місцевих виборів виборчих систем, оскільки неусвідомлений вибір — це профанація демократизації держави та побудови громадянського суспільства.

5. Проблема реалізації активного та пасивного виборчого права вимушено переселених осіб, найбільш оптимальним шляхом може бути вирішена через застосування заявочного принципу реєстрації в Єдиному державному реєстрі виборців.

ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ — 2015[1]

За перше півріччя 2015 року суттєвих змін в сфері запобігання та протидії дискримінації не відбулося. Повторюючи висновки звіту за 2014 рік, важливо наголосити на необхідності та наразі — відсутності системної роботи з боку державних органів. Причому така системна робота повинна включати в себе не лише чіткі плани дій кожного окремого органу державної влади в межах власної компетенції, але й системну співпрацю між органами державної влади на різних рівнях та партнерство з громадянським суспільством.

Пам'ятаючи про те, що розвиток антидискримінаційного права зумовлений бажанням влади формально виконати умови Плану дій з лібералізації візового режиму, за перше півріччя 2015 р. ми не отримали жодної ініціативи, яка б була направлена чи то на подальший розвиток чи то, скоріше на удосконалення законодавчої системи захисту від дискримінації, чи то на створення та втілення практичних заходів щодо запобігання та протидії дискримінації.

Попри те, що Європейська Комісія (ЄК) в своїх періодичних звітах проявляє неабияку креативність, намагаючись оцінити прогрес України в цій сфері, нажаль, українська влада на таку креативність неспроможна, тож уперто продовжує демонструвати відсутність успіхів. Так, ЄК позитивно оцінює роботу Уповноважено ВРУ з прав людини в сфері запобігання та протидії дискримінації, водночас відмічаючи недостатність ресурсів останнього, та той факт, що просвітницьку та інформаційну роботу ведуть лише інституції громадянського суспільства на кошти іноземних донорів, тоді як уряд продовжує ігнорувати необхідність такої роботи.

В п'ятій періодичній доповіді щодо виконання Україною Плану дій щодо лібералізації візового режиму в травні 2015 року, Європейська Комісія зазначає, що «досягнення індикаторів успіху в цій сфері можна вважати частково задовільним із гарним прогнозом на майбутній прогрес». Серед рекомендацій, на які експерти ЄК звертають увагу уряду України, є наступні:

- переглянути та розширити спроможність та відповідно бюджет Уповноваженого ВРУ з прав людини на роботу у сфері запобігання та протидії дискримінації;
- розпочати розробляти та впроваджувати політику з запобігання та протидії дискримінації та відповідно знайти для цього кошти в державному та місцевих бюджетах;
- внести зміни до Кодексу законів про працю та розширити перелік ознак в ньому, включивши сексуальну орієнтацію;
- активізувати інформаційну анти-дискримінаційну кампанію;
- прийняти державну стратегію із запобігання та протидії дискримінації;
- забезпечити суддям, правоохоронним органам та прокурорам системне навчання з теми, включаючи політику запобігання дискримінації та залучення до співпраці міжнародних організацій.

Варто зазначити, що за два місяці з моменту публікації цього 5-го звіту з оцінками та рекомендаціями, єдиний крок в напрямі виконання хоча б однієї з цих абсолютно прийнятних та нескладних до виконання рекомен-

[1] Розділ підготований Іриною Федорович, спів-координаторкою Проекту «Без Кордонів» ГО Центр «Соціальна Дія» та експерткою Коаліції з протидії дискримінації в Україні.

дацій, було лише збільшено фінансування роботи Уповноваженого ВРУ з прав людини. Проект змін до Кодексу законів про працю не містить на сьогодні сексуальної орієнтації серед переліку ознак, захищених від дискримінації. Не було навіть розпочато дискусію про те, що країні необхідна державна стратегія з запобігання та протидії дискримінації, чи то інформаційна робота/кампанія з цього приводу.

В рамках Періодичного універсального огляду ООН, який Україна проходила в 2012 році (2-й цикл), рекордну кількість рекомендацій становили рекомендації щодо покращення ситуації з запобіганням та протидією дискримінації, а також рекомендації щодо окремих вразливих груп (ЛГБТ, національні меншини, зокрема кримські татари та роми, люди з інвалідністю, біженці тощо). Загалом було отримано 59 рекомендацій, більшість з них була прийнята державою в 2013 році по завершенню другого циклу. Нажаль, громадські організації, зокрема Коаліція з протидії дискримінації (КПД), готуючи проміжний звіт до Комітету (червень 2015 р.) були змушені констатувати, що більшість з цих рекомендацій не була виконана державою.

Ще на початку 2013 року, після підтвердження переліку прийнятих рекомендацій, за ініціативи громадськості та за лідерства Міністерства юстиції України, була створена робоча група, до якої входили представники ЦОВВів та громадські активісти, були проведені робочі засідання та створена «дорожня карта» для держави, щоб оптимізувати процес виконання рекомендацій. На жаль, після подій кінця 2013 року — початку 2014 року, ця робота припинилася, а міністерства більше не висловлювали готовності повертатися до виконання «дорожньої карти» та рекомендацій.

Станом на сьогодні, коротка оцінка стану виконання рекомендацій від КПД виглядає наступним чином:

1. Рекомендації 97.18 та інші щодо відхилення будь-яких законів, що обмежують свободу слова для ЛГБТ, не були прийняті державою, однак виконані в 2014 та 2015 роках, коли з розгляду Верховної Ради були зняті законопроекти № 8711, № 10290 та № 1155.

2. Рекомендації 97.25 та інші, що стосуються прийняття законодавства, яке б явно захищало ЛГБТ від дискримінації, не були виконані; жодного разу до проектів антидискримінаційного закону не було включено ознак «сексуальна орієнтація», «ґендерна ідентичність»[2]. Уряд все ж заявляє про готовність включити ознаку «сексуальна орієнтація» до нового Трудового Кодексу, однак наразі в законопроекті, що зареєстрований в парламенті, ця ознака відсутня.

3. Рекомендація 97.26 та інші щодо прийняття антидискримінаційного закону — виконані. Питанням залишається гармонізація системи національного права для ефективної роботи та відповідно — практичне впровадження закону. Адже вважати досягненням лише існування закону на папері не достатньо; крім іншого, закон визначає обов'язки органів державної влади та місцевого самоврядування із запобігання та протидії дискримінації та створює простір для розробки та запровадження позитивних дій, чого бракує за період 2012–2015 років.

4. Рекомендація 97.38 та інші щодо створення та роботи інституційного механізму з запобігання расової дискримінації не були виконані, навіть на рівні будь-яких ініціатив чи обговорень.

5. Рекомендація 97.57 та інші щодо чіткого закріплення ознаки «сексуальна орієнтація» в антидискримінаційному законі не були виконані.

---

[2] Дивись заяву КПД з цього приводу за посиланням:
http://antidi.org.ua/ua/activity/application/280-zvernennya-kpd-shchodo-zakonoproektu-4581
та іншу заяви з приводу загального розвитку антидискримінаційного законодавства у 2014 році та його недоліки:
http://antidi.org.ua/ua/activity/application/292-na-shlyakhu-do-zmin-povilnyy-ale-vazhlyvyy-rozvytok-antydyskryminatsiynoho-zakonodavstva-v-ukrayini

6. Рекомендація 97.58 та інші щодо програм, спрямованих на попередження та боротьбу з расизмом та іншими формами дискримінації, не були виконані.

7. Рекомендація 97.105 та інші щодо активізації розслідування злочинів на ґрунті ненависті не були виконані. Незважаючи на те, що в 2013 році Україна нарешті підписала меморандум про співробітництво із БДІПЛ/ОБСЄ, який передбачає навчання правоохоронних органів щодо запобігання та протидії злочинам на ґрунті ненависті, таке навчання не було розпочато. Єдиним досягненням можна вважати внесення до курсу підготовки нової патрульної служби у містах Київ, Одеса, Львів та Харків дисципліни «Толерантність та недискримінація», яка також містить розділ «Запобігання злочинам на ґрунті ненависті».

8. Рекомендація 97.140 та інші стосовно прав національних меншин, корінних народів загалом та кримських татар зокрема, не виконані.

Повертаючись до проблеми відсутності в державі національної стратегії або політики з запобігання та протидії дискримінації, можна стверджувати, що єдиним зрушенням чи то можливістю в майбутньому створити таку стратегію (політику, план дій тощо) на сьогодні є прийняття Національної стратегії з прав людини. Розробити таку стратегію Президент України «замовив» ще наприкінці 2014 року. Чернетка Стратегії (результат багатомісячної роботи уряду та експертів громадянського суспільства) зараз очікує на підпис в Адміністрації Президента.

> *Процес розробки Стратегії був складним, включення до неї всіх актуальних проблем, чи то скоріше актуалізація завдань в Стратегії (особливо в частині, яка стосується проблеми дискримінації та захисту окремих вразливих груп) викликали занадто палкі дискусії, насамперед — серед громадських активістів. У дискусіях були представлені різні підходи до формулювання завдань — від формування загального блоку «Боротьба з дискримінацією стосовно всіх ознак та в усіх сферах» до аргументації щодо деталізації «Кожній окремій вразливій групі потрібен свій окремий блок з повторювальними та однаковими завданнями». На сьогодні проект Стратегії — це своєрідний компроміс між урядом, експертами та всіма іншими зацікавленими сторонами. Так, цей компроміс не містить згадування усіх вразливих груп, що звичайно викликає обурення, оскільки компромісний варіант нечітко ставить завдання та відповідно визначає очікувані результати, залишає простір для неоднозначного чи занадто широкого розуміння певних завдань. Однак зважаючи на час, витрачений на підготовку цього документу та його подальшу долю, потрібно відзначити, що найбільш важливим наразі є очікуваний факт затвердження стратегії Президентом та можливість рухатися далі, адже наступним кроком буде наповнення Стратегії сенсом та конкретними, вимірювальними та покроковими завданнями — написання Плану дій до Стратегії.*

Поки що остання версія Стратегії виділяє,окрім проблеми дискримінації, самостійні питання ґендерної рівності, проблеми національних меншин та корінних народів, а також містить окремі завдання щодо покращення дотримання прав людей з інвалідністю в різних сферах суспільного життя.

Протягом 2015 року в Україні працює Конституційна Асамблея, результатом роботи якої має стати проект нової Конституції. Станом на липень 2015 р. робоча група напрацювала новий Розділ II проекту Конституції, розділ про права людини. З точки зору експертів громадянського суспільства, внесення змін до статей, що стосуються проблеми дискримінації, є цілком логічними. Після оприлюднення проекту Розділу II, з метою донесення власної позиції та намагаючись вплинути на процес покращити нову редакцію, Коаліція з протидії дискримінації звернулась до членів робочої групи з таким листом:

«Зважаючи на близьке завершення процесу роботи над проектом нової редакції Конституції України, а саме роботи над другим розділом та на той факт, що деякі важливі моменти (формулювання певних статей майбутньої Конституції) були змінені та звужені в процесі роботи, Коаліція з протидії дискримінації в Україні вважає за необхідне звернути Вашу увагу на наступне:

В статті 42 запропонованої редакції Конституції про заборону дискримінації експліцитно згадано наступні ознаки:

- *статі, раси, кольору шкіри, етнічного або соціального походження, генетичних характеристик, мови, релігії або переконань, політичних та інших поглядів, належності до корінних народів та національних меншин, майнового стану, походження, обмеженої працездатності, віку або за іншою ознакою.*

Ми безперечно вітаємо збереження відкритого переліку ознак (фраза «або за іншою ознакою») та додавання таких ознак, як «генетичні характеристики» та «належність до корінних народів», що свідчить про врахування тенденцій розвитку антидискримінаційного права в світі та їх відображення в проекті української Конституції.

Однак вважаємо за потрібне звернути увагу членів робочої групи на невідповідність цього переліку (принаймні в деяких формулюваннях) тому переліку ознак, який міститься в Законі України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» (перелік, запропонований авторами, є вужчим), некоректно підібрані формулювання для визначення певних ознак, що може призвести до ускладнень в трактуванні Конституції пізніше, та на неврахуванні кількох важливих ознак, які мають бути експліцитно вказані в Конституції, якщо Україна йде шляхом розвитку визнання важливості дотримання та захисту прав людини.

Тому ми пропонуємо перелік ознак в статті 42 викласти в такій редакції:

- *раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, стану здоров'я, генетичних характеристик, етнічного та соціального походження, належності до національних меншин чи корінних народів, членства у профспілках, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, сексуальної орієнтації, ґендерної ідентичності, мовними або іншими ознаками.*

Важливим є не тільки коректне відображення ознак задля уникнення неоднозначного трактування у майбутньому, як от вказування ознаки «інвалідність» замість «обмеженої працездатності», так і додавання нових ознак, як «стан здоров'я», «членство у профспілках», «сексуальна орієнтація», «ґендерна ідентичність» та «громадянство». Такий підхід буде відповідати напрямку розвитку європейського антидискримінаційного права[3]*, що повинно слугувати орієнтиром для України.*

Але не за кожною ознакою, яка може бути притаманна особі протягом короткого чи довшого проміжку часу, антидискримінаційне законодавство забороняє проводити розрізнення. Для визначення тих інших ознак, за якими забороняється дискримінація, можна користатися загальним правилом, сформульованим на підставі практики

[3] Обґрунтування включення «сексуальної орієнтації» до захисту в рамках антидискримінаційного права, див., наприклад, в рішенні ЄСПЛ у справах *«Бончковський та інші проти Польщі»* (*Bączkowski and Others v. Poland*) від 03.05.2007 № 1543/06 та *«Салгейруда Сілва Мута проти Португалії»* (*Salgueiroda Silva Mouta v. Portugal*) від 21.12.1999 № 33290/96; ознака «ґендерна ідентичність» у справі *«Крістін Гудвін проти Сполученого Королівства»* (*Christine Goodwin v. the United Kingdom*) від 11.07.2002 № 28957/95; ознаки «стан здоров'я» у справі *«Крістін Гудвін проти Сполученого Королівства»* (*Christine Goodwin v. the United Kingdom*) від 11.07.2002 № 28957/95, тощо.

Європейського суду з прав людини[4] *— інші ознаки повинні відображати певну «персональну» характеристику (статус), за якою можна відрізнити осіб або групи осіб, та бути достатньо подібними до ознак, які зазначені у відповідних нормах антидискримінаційного законодавства, зокрема бути невід'ємними, вродженими, незалежними від особи та майже або повністю незмінними характеристиками (наприклад, колір шкіри, стать, сексуальна орієнтація) або відноситися до визначального для особистої або групової ідентичності вибору (наприклад, релігійні або інші переконання, національна приналежність).*

Тому ми вважаємо за необхідне звернути увагу членів робочої групи на ще одну фразу з запропонованої редакції статті 42, а саме:

«Користування правами та свободами, визнаними в цій Конституції та законами України, має бути забезпечене без дискримінації за будь-якою ознакою...»

В світлі вищезазначеного, на нашу думку з редакції слід прибрати слова «за будь-якою» та викласти цю фразу в такій редакції:

«Користування правами та свободами, визнаними в цій Конституції та законами України, має бути забезпечене без дискримінації за ознаками...»

Звичайно, зберігаючи в кінці фразу «та іншими ознаками». Це дозволить уникнути майбутніх ускладнень при трактуванні значення «будь-яка ознака» та ситуацій, коли антидискримінаційне законодавство буде використовуватися не за призначенням.»

[4] Напр., рішення Європейського суду з прав людини у справах *«Кьєльдсен, Буск Мадсен і Педерсен проти Данії»* (*Kjelden, Busk Madsen and Pedersen v. Danmark*) від 07.12.1976 №№ 5095/71, 5920/72, 5926/72, *«Карсон та інші проти Сполученого Королівства»* (*Carson and Others v. UK*) від 16.03.2010 № 42184/05, *«Петерка проти Чеської Республіки»* (*Peterka v. Czech Republic*) від 20.09.2011 № 21990 та ін.

На жаль більшість зауважень та рекомендацій КПД робоча група залишила поза увагою, остаточна редакція статті 42 (про заборону дискримінації) виглядає наступним чином:

«Стаття 42. Заборона дискримінації

1. Користування правами та свободами, визнаними в цій Конституції та законами України, має бути забезпечене без дискримінації за будь-якою ознакою — статі, раси, кольору шкіри, етнічного або соціального походження, генетичних характеристик, мови, релігії або переконань, політичних та інших поглядів, належності до корінних народів та національних меншин, майнового стану, походження, обмеженої працездатності, віку або за іншою ознакою.»

Знову цього разу членам робочої групи не вистачило хоробрості включити до переліку ознак сексуальну орієнтацію та ґендерну ідентичність. Так само, як не вистачило бажання замість винайдення чогось нового скористатися вже сталою практикою визначення ознак. Проте чомусь замість ознаки «інвалідність», члени РГ наполягають на ознаці «обмежена працездатність», намагаючись переконати нас в тому, що ця ознака буцімто включає в себе інвалідність та стан здоров'я, що з точки зору вже існуючої міжнародної практики, українського законодавства та здорового глузду є хибним припущенням.

Інша важлива зміна до розділу II проекту нової Конституції — це зміна формулювання статті про шлюб:

«Стаття 28. Право на шлюб

1. Право на шлюб, створення сім'ї гарантуються законом.

2. Кожен із подружжя має рівні права і обов'язки у шлюбі та сім'ї.

3. Батьки зобов'язані утримувати та виховувати дітей до їх повноліття.

Повнолітні діти зобов'язані піклуватися про своїх непрацездатних батьків.

4. Сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються законом.»

Тут навпаки, члени робочої групи показали широту поглядів, та відійшли від традиційного та консервативного визначення шлюбу як виключно союзу жінки та чоловіка. Що однак одразу спричинило гучну суспільну дискусію, обурення релігійних організацій та листи з вимогою скасувати цю новелу та повернути «традиційне визначення шлюбу». З іншого боку, якщо ця пропозиція залишиться в тексті та колись стане частиною нової та чинної Конституції України, можна сподіватися на подальший розвиток права в цій галузі та поступове вирішення проблеми невизнання будь-яких одностатевих партнерств в країні та відповідно відмовляння ЛГБТ парам в рівних правах в сфері сімейного життя.

Інші важливі питання захисту від дискримінації певних вразливих груп залишилися поза увагою держави. Так, незважаючи на публічну дискусію щодо необхідності внесення змін до Закону України «Про національні меншини в Україні»[5], що посилилась в березні 2014 р., рекомендації з боку міжнародних органів, незавершений процес розробки та втілення державної етнонаціональної політики в Україні, на розгляд Верховної Ради не було внесено жодної конкретної пропозиції. Єдиною реакцією на загострення питання порушення прав національних меншин стало створення посади Урядового Уповноваженого з питань етнонаціональної політики[6].

За своїми власними оцінками в травні 2015 року, Урядовий Уповноважений не мав повноважень та належного апарату для системної роботи. За оцінками громадянського суспільства, навіть з обмеженим ресурсом, який був у Уповноваженого, можна було б зробити значно більше за майже рік на цій посаді. Однак замість того, аби консолідувати зусилля експертів, наприклад, для завершення роботи над державною етнонаціональною політикою, чи працювати разом із депутатами та громадським суспільством над просуванням законопроектів про корінні народи чи то змінами до закону про національні меншини, чи будувати ефективну взаємодію між центральними органами державної влади тощо, Урядовий Уповноважений витратив свій час на перебування в зоні АТО з мобільним шпиталем, що не мало безпосереднього відношення до його посади та мандату; на гучні та часто неоднозначні заяви щодо «істинного характеру» міжнаціональних проблем в Україні та інші речі, які, на жаль не принесли покращення ані етнонаціональній політиці, ані суспільству загалом. В травні 2015 року посада Урядового Уповноваженого була скасована.

Міністерство культури України, яке після реформи 2010–2011 років та відповідно ліквідації Державного Комітету з питань національностей та релігії отримало повноваження працювати з національними та релігійними меншинами щодо дотримання їх прав, на жаль так й не спромоглося створити план ефективної та системної роботи. Усі ці роки міністерство продовжує займатись «традиційними» для себе видами діяльності, як от підтримка міжкультурних фестивалів та окремих колективів, підрахунок зареєстрованих приходів та монастирів, але не робить жодного кроку у напрямку координації своїх зусиль з іншими ЦОВВ, або співпраці з громадським сектором (окрім вже сталих зв'язків та напрацювань саме в царині культурного розвитку національних меншин), не розуміючи, що питання

[5] ЗУ «Про національні меншини» від 1992 року є декларативним, не відповідає сьогоднішнім реаліям та потребує значних змін, повний текст закону доступний за посилання http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2494-12

[6] Постанова Кабінету Міністрів № 164 від 4 червня 2014 року, доступна за посиланням http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/164-2014-%D0%BF

дотримання прав національних та релігійних меншин не обмежуються лише питаннями культури.

Так, будучи відповідальним ЦОВВ за підготовку чергової доповіді до Комітету ООН щодо стану виконання положень Конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, міністерство не лише затримало звіт більш, ніж на рік (періодичний об'єднаний 22 та 23 звіти повинні були бути надіслані до Комітету в квітні 2014 року), але й не спромоглося зібрати інформацію, проаналізувати її та навіть висвітлити в своїй доповіді ті позитивні зрушення, які безперечно відбулись за ці роки. Проект звіту, який був опублікований до обговорення в серпні 2014 року, був дуже слабким, громадські організації (зокрема КПД) надсилали безліч правок, більшість з яких не була врахована. В результаті державний звіт в травні 2015 року було повернено Комітетом ООН на доопрацювання. Однак громадське представлення «доопрацьованого» звіту показало, що міністерство не має спроможності для такої аналітично-оціночної роботи та відповідно не може підготувати звіт навіть за сприяння громадянського суспільства. Наразі не відомо, чи був врешті-решт надісланий до Комітету виправлений звіт.

Прийнята в квітні 2013 році Стратегія захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року та План дій до неї, затверджений наприкінці 2013 року, залишилися єдиними документами, які можна розцінювати, як приклад позитивної дії щодо конкретної національної меншини. Але оцінка громадянського суспільства як самих документів, так і стану реалізації їх за перші півтора року є дуже невтішними. В червні 2015 року коаліція ромських НУО за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» та Уповноваженого ВРУ з прав людини опублікувала звіт за результатами моніторингу стану виконання Плану до Стратегії[7]. Висновки моніторингу незадовільно характеризують роботу держави:

1. За даними перепису населення 2001 року, в Україні проживають близько 47,5 тисяч ромів. Фактично ж, за даними громадських організацій і правозахисників, в Україні кількість ромів принаймні в 5 разів більша за дані офіційної статистики — від 250 до 400 тис. Відсутність адекватного статистичного обліку ромів, які проживають в Україні, та значно занижені цифри офіційної статистики про кількість ромського населення не дають змоги належним чином визначити обсяг проблем і планувати адекватні дії й фінансове забезпечення для їх вирішення.

2. Дотримання прав ромів є багатоаспектним викликом для етнонаціональної політики України. Комплексне вирішення проблем сегрегації ромів в місцях компактного проживання, подолання проявів дискримінації, порушення прав ромів у правовій, соціальній, економічній та культурно-освітній сферах є обов'язком держави Україна перед своїми громадянами. Ці проблеми неможливо вирішити лише силами ромської спільноти України, оскільки вони є відображенням усього спектру міжкультурних, міжнаціональних відносин у країні, наслідком тривалої політики асиміляці їромів та ігнорування потреб представників національних меншин.

3. Дискримінаційні практики державних органів і населення в цілому щодо ромів, низький освітній рівень ромів, високий рівень безробіття, погані житлово-побутові умови і відсутність у багатьох громадян ідентифікаційних документів призвели до вкрайслабкої інтегрованості ромського населення та його маргіналізації.

4. Затвердження Стратегії є фактом визнання урядом України існування проблеми та необхідності довгострокового впливу державних і громадських інститутів на вирішення всього комплексу питань, пов'язаних із ромською національною меншиною, попри те, що зміст Стратегії має загальний і декларативний характер.

5. План заходів має недоліки, які не дають змоги забезпечити методичну послідовність вимірювання кількісних і якісних результатів реалізації

[7] Повний текст звіту доступний за посиланням http://issuu.com/irf_ua/docs/rpi-2015-1#download

запланованих заходів, а саме: на етапі розробки Плану заходу Стратегії не було проведено дослідження початковоїситуації, в змістовній частині відсутні специфічні вимірювані індикатори, цілі мають бути актуальними, реалістичними та досяжними у визначених часових межах для вимірювання результатів виконання заходів; відсутній опис черговості етапів, пріоритетності та взаємозв'язку реалізації завдань Плану заходів; недостатня конкретизація відповідальних державних інститутів за виконання поставлених завдань.

6. Бюджетом України не передбачено цільове фінансове забезпечення для виконання Плану заходів, фінансування на регіональному рівні покладено на місцеві дефіцитні бюджети.

7. Розробка Стратегії та Плану заходів проводилися без врахування рекомендацій, підготовлених і поданих коаліцією ромських НУО України. Більшість положень орієнтовані на процес, а не на результат, відсутні чіткі та вимірні індикатори оцінки ефективності виконання програми.

Переважна більшість регіональних планів дій і стратегій є копією заходів без врахування місцевих особливостей і проблем.

8. Відсутня координація дій на рівні центральних органів державної влади, немає чіткого розподілу повноважень, вертикальних і горизонтальних зв'язків органів влади на регіональному та місцевому рівнях, відсутні інструменти ефективного моніторингу виконання, що є ознаками системних проблем для ефективної реалізації Стратегії.

9. В державі відсутній дієвий механізм — платформа для діалогу із представниками громадськості. Низький рівень залучення представників ромських громадських організацій та місцевих громад до процесу прийняття рішень в органах місцевого самоврядування та органів державної влади. Низька обізнаність ромської громадськості із функціонуванням системи органів державної влади та порядком отримання соціальних послуг, недостатня представленість ромів у органах місцевого самоврядування та процесу прийняття рішень на всіх рівнях.

10. Головне завдання у подальшій реалізації Стратегії полягає в активізації та залученні органів регіональної/місцевої влади та громад. Довгострокові позитивні результати виконання Стратегії залежать від можливості налагодження синергії послідовної і системної діяльності державних і громадських інститутів на регіональному/місцевому рівнях, їх професійному розумінні специфіки укладу життя ромів і здатності реалізувати практичні завдання для подолання соціальної ізоляції.

11. Необхідно врахувати пропозиції ромських громадський організацій про залучення їх до реалізації Плану заходів Стратегії на партнерських засадах з можливістю проводити періодичний громадський контроль за виконанням заходів, виділенням та використанням бюджетних коштів.

12. Довгострокові позитивні результати Стратегії визначатимуться на основи синергії послідовної та системної діяльності державних і громадських інститутів на регіональному/місцевому рівні, їх професійного розуміння специфіки соціокультурного укладу життя ромів; здатності реалізувати практичні завдання соціального залучення ромів і подолання проявів дискримінації й упередженого ставлення, ксенофобії, маргіналізації та сегрегації. Вирішення проблеми соціальноїізоляціїромів потребує особливих компетенцій і зусиль влади на різних рівнях у тісній співпраці з лідерами ромських громадських організацій.

Єдиним системним документом в сфері запобігання та протидії дискримінації залишається створена та затверджена у грудні 2013 року офісом Уповноваженого ВР з прав людини «Стратегія діяльності у сфері запобігання та протидії дискримінації в Україні на 2014–2017 роки»[8] та План дій на 2015 рік, розроблений офісом у тісній співпраці з інституціями гро-

[8] Текст Стратегії доступний за посиланням: http://www.ombudsman.gov.ua/images/stories/strategic%20plan.pdf

мадянського суспільства. Крім того, Уповноважений залишається єдиним актором з боку держави, який продовжує системну та послідовну роботу з запобігання та протидії дискримінації. Звіт Уповноваженого за 2014 рік, опублікований навесні 2015 року, в повній мірі відображає успіхи національної інституції з питань рівності, так само як і свідчення організацій громадянського суспільства, які тісно співпрацюють з департаментом з питань недискримінації, ґендерної рівності та прав дитини.

Ще одним безперечно позитивним моментом 2015 року є реформування роботи МВС та створення нової патрульної поліції. В рамках навчального циклу всі курсанти не лише отримують знання щодо прав людини, але й мають окремий 5-годинний курс «Толерантність та недискримінація», повністю розроблений представниками громадянського суспільства[9]. До курсу входять теми: «Стереотипи», «Принцип недискримінації в роботі поліцейських», «Ґендерна рівність», «Злочини на ґрунті ненависті» та «Етнічний профайлінг». Перші оцінки роботи патрульної поліції Києва загалом дуже позитивні, принаймні в частині спілкування з населенням — патрульні поліцейські демонструють якісно новий підхід та дотримання не тільки закону, але й норм толерантного та професійного спілкування.

Висновки

Головним бар'єром на шляху ефективного практичного впровадження положень Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» залишається небажання уряду припинити приховувати проблему дискримінації та розпочати системну роботи з її попередження. Законодавчий простір для багатьох заходів, як зі своєчасного виявлення індивідуальних випадків порушень, так і для системної роботи на попередження дискримінації ігнорується тими, хто має приймати рішення та впроваджувати зміни, незважаючи на численні рекомендації та пропозиції від громадянського суспільства. Відсутність державної політики в цій сфері, невміння центральних органів влади співпрацювати для вирішення проблем як між собою, так і з громадянським суспільством лише приховують та «закопують проблему». Як за минулий рік, так і за перше півріччя 2015 року, не було жодної ініціативи, спрямованої на розробку та впровадження позитивних дій, хоча далеко не усі заходи потребують додаткового фінансування.

[9] Автори курсу: А. Ленчовська, О. Суслова та І. Федорович.

Рекомендації

Рекомендації, зазначені в звіті за 2014 рік, залишаються актуальними. Однак, щоб не повторюватись, цього разу процитуємо рекомендації, які станом на травень 2015 року готували експерти Коаліції з протидії дискримінації для інформаційного ярмарку в стінах ВРУ.

Зміни до чинного законодавства

- вдосконалити Порядок проведення органами виконавчої влади антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів (затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 61);
- внести зміни до Кримінального кодексу України з метою забезпечення покарання за злочини, скоєні з мотивів гомофобії, а саме — до ст. 67, п. 2 ст. 115, п. 14 ст. 121, п. 2 ст. 122, п. 2 ст. 126, п. 2 ст. 127, п. 2 ст. 129, ст. 293;
- декриміналізувати дискримінацію шляхом вилучення ст. 161 Кримінального кодексу;
- поширити трудові гарантії, що передбачені для жінок, які мають малолітніх дітей або дитину-інваліда, на чоловіків (ч. 3 ст. 33, ч. 4. ст. 51, ч. 1 ст. 56, ч. 1 ст. 182[1], ч. 1, 3 ст. 184 Кодексу законів України про працю);

- переглянути правила внутрішнього розпорядку установ виконання покарань з метою забезпечення розумного пристосування для представників релігійних спільнот, які такого пристосування потребують;
- переглянути умови корекції статі відповідно до Порядку обстеження осіб, які потребують зміни (корекції) статевої належності, затвердженого наказом Міністерства охорони здоров'я України № 60. Зокрема, п. 2.2. Порядку замінити на менш інвазійний спосіб.

Створення нових норм законів

- передбачити заходи щодо запобігання та протидії дискримінації в Україні в рамках Плану заходів з виконання Національної стратегії з прав людини;
- додати ознаки «сексуальна орієнтація» та «ґендерна ідентичність» до експліцитно цитованого переліку ознак в ст. 1 ЗУ «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»;
- додати ознаки «сексуальна орієнтація» та «ґендерна ідентичність» до переліку ознак в статті 2 Кодексу законів України про працю;
- розробити алгоритм збору даних щодо злочинів на ґрунті ненависті, додати його до Інструкції про єдиний облік злочинів;
- розробити положення про співпрацю між МВС та Генеральною прокуратурою в справах про злочини на ґрунті ненависті;
- прийняти закон про корінні народи.

Вилучити з законодавства норми, що призводять до дискримінації

- ч. 4 ст. 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», яка передбачає дозвільний порядок проведення мирних зібрань;
- пункт 21 ч. 1 ст. 10 Закону України «Про міліцію», яка наказує міліції виявляти і повідомляти у медичні установи інформацію про людей, які мають ризик зараження СНІДом, і, на прохання установ з охорони здоров'я, видавати ордери на таких осіб, а також на осіб, інфікованих ВІЛ;
- пункт 4 ст. 24 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб», що забороняє особам з ВІЛ-позитивним статусом в'їзд до України.

4. Держава повинна розробити національну стратегію з запобігання дискримінації та покроковий план дій до такої стратегії, із залученням експертів громадянського суспільства. Орієнтиром може слугувати Стратегія, розроблена офісом Уповноваженого з прав людини. Така стратегія та план дій повинні охоплювати усі сфери суспільного життя, чітко встановлювати обов'язки органів державної влади та місцевого самоврядування, мати реалістичні та вимірювальні цілі включно із механізмом оцінки ефективності впровадження.

5. Органи виконавчої влади повинні забезпечити системне навчання з теми «Рівність та недискримінація», а також виконання ЗУ «Про засади запобігання та протидії дискримінації» державними службовцями та працівниками органів місцевого самоврядування.

6. Започаткувати програму навчання з прав людини для працівників міліції (поліції), прокурорів, прикордонників та суддів, а також створити ефективну процедуру повідомлень щодо випадків порушення рівноправності та дискримінації працівниками міліції (поліції) по відношенню до ромів, представників інших етнічних груп та ЛГБТ; забезпечувати ефективне розслідування таких скарг та притягнення винних до відповідальності.

7. Вжити заходів щодо недопущення розпалювання ненависті (використання мови ворожнечі та проголошення завідомо неправдивої інформації), зокрема, у висловлюваннях посадових осіб та політиків в контексті розвитку законодавства, забезпечення прав людини та виконання євроінтеграційних зобов'язань України.

ПРАВА ЖІНОК І ҐЕНДЕРНА РІВНІСТЬ В УКРАЇНІ[1]

Передмова

Незважаючи на визнання Україною обов'язковими для себе базових міжнародних документів у сфері забезпечення прав жінок і ґендерної рівності (Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Європейська соціальна хартія тощо), закріплення принципу недискримінації за ознакою статі на конституційному рівні, прийняття спеціального закону про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, створення відповідних інституційних гарантій в цій сфері, проблема фактичної реалізації прав жінок і принципу ґендерної рівності залишається актуальною для України.

Серед основних причин такої ситуації слід назвати такі:

- низька обізнаність жінок (особливо в сільській місцевості) із міжнародними стандартами у сфері захисту від ґендерної дискримінації; жінка часто не розуміє, що її права було порушено, особливо якщо йдеться про порушення внаслідок дискримінації. Так, наприклад, майже за 10 років дії Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» лише в 115 судових актах міститься посилання на цей закон, при тому в переважній більшості справи були ініційовані не самими жертвами дискримінації, а державними контролюючими органами (здебільшого як реакція на факти визначення в оголошеннях про наявність вакансії, якої саме статі повинен бути кандидат у працівники);
- невміння представників юридичної професії, у тому числі суддів, ідентифікувати ті випадки, коли порушення прав та законних інтересів жінки є наслідком дії дискримінаційних положень законодавства або ґендерно нейтральних законодавчих актів;
- сприйняття громадськістю, у тому числі юристами, уповноваженими державними органами, текстів міжнародних документів з питань забезпечення ґендерної рівності як певних абстрактних конструкцій, які не пропонують конкретних моделей вирішення реальних життєвих спорів; в результаті чого в судових рішеннях практично немає посилань на відповідні міжнародні документи (наприклад, в Єдиному державному реєстрі судових рішень лише 18 судових актів містять посилання на Конвенцію про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок).

Автори методичних рекомендацій для юристів «Питання заборони та протидії дискримінації» (упорядник Г. Христова, 2015), констатують, що практикуючі юристи (принаймні переважна більшість з них):

- не знають про проблему дискримінації та не усвідомлюють її значення для українського суспільства;
- не розуміють природу дискримінації як загального правового принципу та юридичної категорії, що має міжгалузевий характер, використовується як у міжнародному, так і в національному праві, підлягає застосуванню в публічному та приватному, матеріальному і процесуальному праві;

[1] Розділ підготовлений кандидатом юридичних наук О. Уваровою, викладачем кафедри теорії держави і права Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого.

- не володіють на належному рівні спеціальною юридичною термінологією у сфері протидії дискримінації (захищені ознаки, пряма чи непряма дискримінація, утиск, розумне пристосування, віктимізація, сегрегація, позитивна дискримінація, позитивні дії, тимчасові спеціальні заходи та ін.);
- не мають сформованих навичок юридичної кваліфікації відповідної фактичної ситуації як такої, що становить дискримінацію за відповідною ознакою, а також побудови юридичної аргументації та доведення у справах щодо дискримінації;
- обмежують сферу застосування принципу недискримінації «типовими» проблемами (дискримінацією за ознаками статі, інвалідності, віку) або асоціюють її лише з окремими «новітніми» проблемами (дискримінацією осіб з ВІЛ-СНІД, представників ЛГБТ та ін.);
- не розглядають антидискримінаційні положення як ефективний юридичний інструмент, тоді як визнання, реалізація чи обмеження (позбавлення) будь-якого права на дискримінаційній основі саме по собі становить правопорушення, що тягне за собою юридичну відповідальність різних видів;
- не володіють практичними навичками застосування стандартів у сфері протидії дискримінації, виробленими у практиці Європейського суду з прав людини (йдеться про тест на недискримінацію, стандарти протидії дискримінації при реалізації того чи іншого права, гарантованого Конвенцією).

На жаль, у Практичному посібнику з аргументації у справах щодо дискримінації (упорядники С. Заєць, Р. Мартиновський, 2015 р.), всі приклади дискримінації, що наводяться з практики Європейського суду з прав людини, стосуються виключно чоловіків. Є лише один приклад щодо жінки, але й він стосується випадку насильства в сім'ї.

Слід зазначити, що проблема ґендерної дискримінації є складно вимірюваною — можна виміряти рівень злочинності, безробіття, назвати кількість офіційно зареєстрованих випадків насильства в сім'ї. Але складно виміряти дискримінацію. Особливо тоді, коли самі жертви дискримінаційного ставлення, як правило, не вміють його ідентифікувати, а отже — й не заявляють про нього. Втім, є певні індикатори, на які традиційно орієнтуються:

- на сьогодні середня заробітна плата в промисловості — 3164 грн. (125 EUR) для жінок і 4456 грн. (176 EUR) для чоловіків. В інтерв'ю від 8 березня 2015 р. представник Уповноваженого Верховної Ради з питань дотримання прав дитини, недискримінації та ґендерної рівності Аксана Філіпішина звернула увагу на те, що жінки складають 54% населення України, мають високий освітній та інтелектуальний рівень та професійну підготовку, але в держсекторі в середньому заробляють на 24% менше, ніж чоловіки[2];
- в Україні продовжує діяти Перелік важких робіт та робіт із шкідливими і небезпечними умовами праці, на яких забороняється застосування праці жінок (наказ Міністерства охорони здоров'я України від 29 грудня 1993 р. № 256). Він включає в себе біля 500 робіт, заборонених для жінок. Важливо зазначити: названий Перелік не є «мертвою нормою» — суди продовжують його застосовувати, що призводить до порушення прав жінок на працю.

> *Так, 25 травня 2015 року Маневицький районний суд Волинської області виніс рішення, яким відмовив у позові жінці про поновлення на роботі. При винесенні рішення суд, зокрема, вказав, що не бере до уваги пояснення позивачки в тій частині, що їй безпідставно не було запропоновано роботу сторожа сировинної бази та не було переве-*

[2] http://khpg.org/index.php?id=1425814399

дено за її згодою на цю роботу, а також що умови чинного колективного договору, які забороняють залучати жінок до робіт в нічний час, є такими, що не відповідають діючому законодавству, оскільки згідно ч. 1 ст. 175 Кодексу законів про працю залучення жінок до робіт у нічний час не допускається, за винятком тих галузей народного господарства, де це викликається особливою необхідністю і дозволяється як тимчасовий захід.

Згідно з п. 33 Переліку важких робіт та робіт із шкідливими і небезпечними умовами праці, на яких забороняється застосування праці жінок, застосування праці жінок заборонено на роботах, що пов'язані з безпосереднім гасінням пожеж. Відповідний обов'язок передбачено трудовою інструкцією сторожа. На цій підставі суд визнав, що в даному випадку умови колективного договору, які забороняють залучати жінок до робіт в нічний час, зокрема, на роботу сторожа сировинної бази, не погіршують, а, навпаки, покращують становище працівників-жінок (рішення від 25.05.2015 р. у справі № 164/409/15-ц[3])[4];

- в парламенті України лише 11% народних депутатів — жінки. Це є яскравим прикладом того, що законодавчі заходи самі по собі проблему дискримінації не вирішують, вони виявляються практично безпорадними, зокрема й вимоги Закону України «Про політичні партії в Україні». Так, у 2013 році до цього закону були внесені зміни, згідно з якими статут політичної партії повинен містити відомості щодо розміру квот, якими визначається мінімальний рівень представництва жінок і чоловіків у виборчому списку кандидатів у народні депутати України від партії у загальнодержавному окрузі. При цьо-

[3] http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44526303.

[4] Можна було б припустити, що заборона нічної праці жінок, як і низка інших суто патерналістських приписів трудового законодавства (як-то заборона застосування праці жінок на важких роботах і на роботах із шкідливими або небезпечними умовами праці, а також на підземних роботах, заборона залучення жінок, які мають дітей віком до трьох років, до надурочних робіт і робіт у вихідні дні, направлення їх у відрядження), продиктована бажанням держави захистити жінку з огляду на виконання нею репродуктивної функції. Безумовно, така нав'язана «особлива опіка» призводить до низки негативних наслідків (суттєва різниця у фінансовій забезпеченості жінок і чоловіків, транслювання полярно різних очікувань щодо жінок і щодо чоловіків, формування образу жінки як несамостійної і нетямущої особи, яка потребує зовнішнього контролю і піклування).

Однак, як видається, із забороною нічної праці для жінок ситуація є ще більш серйозною. Суттєве значення для розуміння суті цієї заборони має той факт, що, фактично дублюючи положення Конвенції Міжнародної організації праці про працю жінок у нічний час, прийняту 29 жовтня 1919 р., вітчизняний Кодекс також передбачає виняток — нічна праця дозволена для жінок, які працюють на підприємствах, де зайняті лише члени однієї сім'ї. А це означає, що мотив турботи про здоров'я жінки не є визначальним. Можливі два варіанти прочитання розглядуваної нами норми.

Перший пояснює заборону роботи в нічний час для жінок, за винятком ситуацій, коли на підприємстві працюють лише члени однієї сім'ї, необхідністю забезпечити їх безпеку, в першу чергу фізичну й сексуальну недоторканість. За такого варіанту держава фактично знімає з себе позитивне зобов'язання із забезпечення правопорядку й особистої безпеки громадян. Подібне обмеження права на працю не може вважатися прийнятним в демократичному суспільстві, оскільки легітимна мета, на яку може посилатися публічна влада (безпека жінки), досягається явно непропорційним і обтяжливим для самої жінки способом. Крім того, в суспільстві внаслідок такого правового регулювання утверджується уявлення про жінку як про беззахисне створіння, яке завжди потребує зовнішнього захисту — або з боку держави, або з боку членів її сім'ї. Більше того, такому створінню навіть не надають можливості власного вибору — працювати чи не працювати вночі.

Другий варіант розуміння розглядуваної норми ставить під сумнів здатність жінки до самоконтролю власної поведінки, зокрема сексуальної. Адже заборона роботи для жінки в нічний час, окрім випадків її роботи разом із членами своєї сім'ї, має за мету виключити можливість знаходження жінки в нічний час з особами чоловічої статі, з якими вона не перебуває в родинному зв'язку.

Є надія, що невдовзі обговорювана норма зникне із вітчизняного законодавства (в парламенті України знаходиться на розгляді проект нового Трудового кодексу, який містить заборону залучення до роботи в нічний час тільки щодо вагітних жінок). Однак чи скоро зникнуть із соціального життя сформовані нею ґендерні стереотипи?

му розмір таких квот має становити не менше 30 відсотків загальної кількості кандидатів у виборчому списку;

- з 18 урядів, які були в Україні, лише один очолювала жінка;
- серед 18 суддів КСУ — лише одна жінка;
- вищими судовими органами керують лише чоловіки тощо.

У міжнародному рейтингу ґендерної рівності «Gender-related development index» (GDI) станом на початок 2015 р. Україна займала 83 місце в світі.

Безумовно, ситуація є динамічною. Постійний тиск громадянського суспільства на державу щодо необхідності проведення належної політики в сфері забезпечення прав жінок і реалізації принципу ґендерної рівності, зміни в державно-політичному житті країни, спрямованість на інтеграцію до європейського правового простору — ці та інші фактори призводять до поступових позитивних змін.

Саме тому надання загальної характеристики стану дотримання прав жінок в Україні в першому півріччі 2015 року зумовлює необхідність звернення як до певних сталих маркерів (проблема насильства в сім'ї, політичне представництво жінок, сфера сімейно-правових відносин, трудові спори тощо), так і до певних питань, які є новим викликом для суспільства (тимчасово переміщені особи, складна економічна ситуація, проведення конституційної реформи та ін.).

Наведемо огляд основних моментів.

Питання прав жінок в конституційній реформі

Робоча група з прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, що діє в складі Конституційної комісії, оприлюднила проект нової редакції розділу II Конституції України, присвяченого правам людини.

На відміну від чинної редакції, в якій принцип рівності і, зокрема, рівності жінок і чоловіків, закріплено на початку розділу (ст. 24 є четвертою в розділі II), в новій редакції рівності конституційних прав і заборони дискримінації присвячено ст. 41 і ст. 42 відповідно. Вони є 21-ою і 22-ою в розділі про права людини, що, безумовно, значно применшують їх значущість, позбавляючи статусу основоположних засад правового регулювання.

Стаття 43 проекту нової редакції розділу II Конституції України закріплює принцип рівності у правах жінок і чоловіків. Відповідно до цієї норми рівність прав жінок і чоловіків забезпечується в усіх сферах життя суспільства, в тому числі працевлаштування, праці та винагороди за неї.

Держава зобов'язана підтримувати рівність прав і можливостей жінок та чоловіків заходами, які передбачають особливі переваги для недостатньо представленої статі. Сьогодні експертне середовище готує свої пропозиції щодо вдосконалення запропонованої редакції.

Звертається увага на некоректність використання формулювання «рівність прав жінок і чоловіків», небажаність зосередження уваги тільки на сфері трудових відносин, оскільки це ставить проблему дискримінації в інших сферах життя на другий план, необхідність уніфікації термінології із правом ЄС, зокрема, відмови від формулювання «заходи, які передбачають особливі переваги для недостатньо представленої статі», адже, по-перше, йдеться про заходи, які здобули в європейському праві усталену назву позитивних дій, по-друге, вони не зводяться тільки до надання особливих переваг, по-третє, їх спрямованість не обмежується тільки проблемою недостатньої представленості певної статі.

У більш загальному контексті маємо відзначити, що держави використовують різні моделі включення до тексту Конституції вимоги щодо забезпечення рівності й недопущення дискримінації:

1) конституційна норма, яка гарантує рівність кожного перед законом, розміщується на початку Основного закону, в його перших статтях. Часто такий розділ із вихідними засадами організації суспільного життя в державі передує розділу про права і свободи. Тобто принцип рівності розглядається не як окреме право, а як вихідна засада всієї системи правового регулювання. Найбільш яскраво видно на прикладі Конституції Франції;
2) припис про рівність всіх перед законом включається до розділу про права і свободи («фундаментальні права і свободи»), який при цьому не виступає одним із перших в тексті конституції.

Як правило, після загальної норми про рівність всіх перед законом викладається положення про недискримінацію за набором (невичерпним) відповідних ознак. Серед багатьох держав сприйнята практика окремо, поряд із нормою про рівність всіх перед законом, обумовлювати рівність (рівні права і рівні можливості; рівні права і рівні обов'язки) для жінок і чоловіків. Деякі із держав додатково підкреслюють ті сфери суспільного життя, де це особливо важливо, однак не обмежуються тільки сферою праці.

Зобов'язання України із забезпечення ґендерної рівності в Угоді про асоціацію

На сучасному етапі євроінтеграційного процесу головним орієнтиром для нашої держави виступає Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (Закон України про ратифікацію від 16.09.2014 р. № 1678-VII). Глава 21 Угоди «Співробітництво у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей» вказує на зобов'язання Сторін посилити діалог та співробітництво щодо забезпечення гідної праці, політики зайнятості, безпечних та здорових умов праці, соціального діалогу, соціального захисту, соціального залучення, ґендерної рівності та недискримінації (ст. 419).

На шляху до досягнення цієї мети — забезпечення ґендерної рівності та рівних можливостей для чоловіків та жінок у сфері зайнятості, освіти та навчання, економічної та суспільної діяльності, а також у процесі прийняття рішень.

Відповідний додаток до Угоди наводить перелік ключових Директив ЄС у сфері забезпечення недискримінації і ґендерної рівності.

Серед них:

- Директива Ради 79/7/ЄЕС від 19 грудня 1978 року про поступову реалізацію принципу рівності чоловіків і жінок у сфері соціального забезпечення;
- Директива Ради 92/85/ЄЕС від 19 жовтня 1992 року про вжиття заходів з поліпшення безпеки та охорони здоров'я на виробництві вагітних працівниць, працівниць, які нещодавно народили або годують;
- Директива Ради 96/34/ЄС від 3 червня 1996 року про рамкову угоду щодо декретної відпустки;
- Директива Ради 2000/78/ЄС від 27 листопада 2000 року про встановлення рамкових стандартів рівноправного поводження у сфері зайнятості і професійної діяльності;
- Директива Ради 2004/113/ЄС від 13 грудня 2004 року про імплементацію принципу рівності чоловіків і жінок у доступі до товарів і послуг;
- Директива 2006/54/ЄС Європейського Парламенту Ради від 5 липня 2006 року про реалізацію принципу рівних можливостей і рівноправного ставлення щодо чоловіків та жінок у питаннях працевлаштування і зайнятості;

- Директива 2010/41/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 7 липня 2010 року про застосування принципу рівного підходу до чоловіків та жінок, які є самозайнятими особами.

Крім того, ЄС полегшує нам завдання тим, що надає низку стандартів, моделей регулювання відповідних сфер відносин, успішних практик. Ми можемо використати вже здобутий європейськими державами досвід, уникнути тих помилок, які були на їх шляху.

У 2015 р. опубліковано видання, в якому наведено директиви Європейського Союзу з питань забезпечення ґендерної рівності та рівних можливостей для чоловіків та жінок у сфері зайнятості, перекладені українською мовою.

Реалізація передбачених ними стандартів є частиною взятих Україною на себе зобов'язань відповідно до Угоди про асоціацію з ЄС. У виданні також представлено декілька рішень Суду ЄС, які яскраво демонструють значення практики застосування положень директив до реальних ситуацій[5].

Слід зазначити, що директиви носять доволі загальний характер. Тому Україні важливо враховувати й той факт, що значний розвиток й реальне життя директиви ЄС отримують в практиці Суду ЄС, яка має прецедентний характер. Й ті правові позиції та закладений в ній підхід до сутнісного, а не формального застосування директив, мають бути сприйняті Україною. Причому з тієї ж практики Суду Справедливості видно, наскільки важливо витримати розумний баланс у прагненні до забезпечення прав жінок, просуванні до ґендерної рівності, щоб, як-то кажуть, не перегнути палицю й не впасти в іншу крайність, коли ґендерна рівність замінюється патерналістським підходом до жінок.

[5] Рівність за ознакою статі в економічній сфері: зобов'язання України перед ЄС (ключові Директиви ЄС щодо забезпечення ґендерного балансу на ринку праці та в професійній діяльності, їх розвиток у практиці Суду Справедливості) / Упорядник О. О. Уварова. — Х. : Видавництво «НТМТ», 2015. — 150 с.

Політичне представництво

Сьогодні в українському парламенті є лише п'ятдесят жінок, що становить 11% від його загального складу. Це найбільша кількість жінок у Верховній Раді за всю історію незалежної України, але все рівно недостатня.

Якщо звернутися до складу комітетів Верховної Ради України, то слід звернути увагу на такі моменти:

- найбільша кількість депутаток (6 осіб) увійшла до комітету з питань охорони здоров'я (загальна кількість членів комітету — 12 осіб); 5 жінок — в комітеті з питань європейської інтеграції, 4 — з питань закордонних справ; по 3 жінки — у комітетах державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, культури і духовності, національної безпеки і оборони, плавно-енергетичного комплексу, податкової і митної політики, свободи слова та інформаційної політики, соціальної політики, зайнятості з пенсійного забезпечення; по 2 жінки увійшли до комітетів економічної політики; питань правової політики і правосуддя; прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин, а також регламенту та організації роботи комітетів Верховної Ради України; по одній депутатці увійшло до п'яти комітетів — з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства; інформатизації та зв'язку; науки та освіти; промислової політики і підприємництва; сім'ї, молодіжної політики та спорту;
- у складі комітетів немає жодної жінки: аграрної політики та земельних відносин; з питань бюджету; екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи; законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності; у справах ветеранів і інвалідів; з питань транспорту; з питань фінансової політики і банківської діяльності;
- з 27 комітетів лише 6 з них очолюють жінки.

В парламенті діє Міжфракційне об'єднання «Рівні можливості», яке ставить за мету розробити законодавчі ініціативи, що спрямовані на забезпечення ґендерного балансу і дотримання рівних прав для чоловіків і жінок.

Громадянською мережею ОПОРА було проаналізовано діяльність депутатів станом на 17 січня 2015 р., за результатами чого було встановлено, що жінки в два рази частіше долучались до законотворчої діяльності, аніж чоловіки. Так, в середньому одна жінка була автором чи співавтором законопроектів в 15 випадках, в той час, як чоловік — в 7. Так само більше у жінок і виступів (3,24 в середньому на одну депутатку проти 2,51 виступи у депутата-чоловіка). Однак депутатки підготували менше запитів. З розрахунку на одну депутатку припало лише 0,18 запитів, в той час як на депутатів-чоловіків — 0,336.

Насильство в сім'ї і насильство щодо жінок

Міжнародний жіночий правозахисний центр «Ла Страда — Україна» продовжує надавати допомогу за національною «гарячою лінією» з попередження домашнього насильства, торгівлі людьми та ґендерної дискримінації (тел. 0-800-500-335, короткий номер 386). Так, згідно звіту, протягом 1 кварталу 2015 року на гарячу лінію надійшло 2632 дзвінків. Можна констатувати, що звернення мають яскраво виражений ґендерний характер, оскільки 80,8% осіб це жінки. Із загальної кількості дзвінків 36,3% стосувались проблем внутрішньо переміщених осіб. При цьому для внутрішньо переміщених осіб найбільш актуальними є питання гуманітарної допомоги (51,8% дзвінків), та інформаційної допомоги (21,1%). Окрім того мали місце звернення за порадами з приводу соціальних виплат, психологічної допомоги, виїзду із зони АТО, отримання статусу ВПО, відновлення документів, реєстрації місця перебування, пошуку житла, працевлаштування, отримання медичних послуг, питання щодо вступу до ВНЗ, насильства (в сім'ї, з боку терористів, учасників АТО), розшуку зниклих, повернення на ПМП, волонтерства, викрадень.

Серед інших проблем, з приводу яких відбувалися звернення, 1,1% від загальної кількості дзвінків були присвячені проблемам ґендерної дискримінації, ще 4,2% займають питання щодо торгівлі людьми (працевлаштування та навчання за кордоном; шлюб/розлучення з іноземцем; еміграція за кордон; проблеми іноземців в Україні; відповідальність за торгівлю людьми тощо).

Проте найбільша кількість дзвінків на «гарячу лінію» (58,4%) надійшла з приводу домашнього насильства. Залежно від видів насильства в сім'ї вони стосувались: психологічного насильства — 48,6%, фізичного — 36,4%, економічного — 11,7%, сексуального — 3,3%. При цьому 32,8% цих дзвінків містили повідомлення про насильство в сім'ї; 23,7% торкались юридичних питань; 18,3% — психологічних проблем; 13,8% були присвячені інформаційним запитам. Крім того певна частина звернень стосувалась питань фізичного здоров'я, міжособистісних стосунків, проблем залежності, екстрених консультацій[7].

Питання насильства в сім'ї не знижує своєї актуальності. Так, за 6 місяців 2015 р. в Україні було зареєстровано 60 099 заяв, повідомлень про вчинені правопорушення та інші події, пов'язані з насильством в сім'ї, тобто щоденно в середньому по 332 заяви. Після юридичної оцінки викладених у заявах фактів було розпочато 1449 досудових розслідувань та складено 43183 адміністративні протоколи.

[6] http://oporacv.org/v-ukrajinskomu-parlamenti-zhinky-pratsovytishi-od-cholovikiv-analiz-skladu-fraktsij-komitetiv-aktyvnostej/.

[7] Статистика дзвінків за 1 квартал 2015 року на Національну «гарячу» лінію з попередження домашнього насильства, торгівлі людьми та ґендерної дискримінації. — Режим доступу: http://la-strada.org.ua/ucp_mod_materials_show_220.html

Певні питання викликає також реакція з боку державних органів на насильство в сім'ї. Так, згідно статистичних даних, адміністративне стягнення за ст. 173- 2 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) у виді штрафу було застосоване до 13219 осіб, тобто майже третини із загальної кількості притягнутих до відповідальності. І це не дивлячись на те, що ще 13 лютого 2015 р. вступив в дію Закон України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо врегулювання питання відповідальності за вчинення насильства в сім'ї», згідно з яким такі види стягнень як штраф та виправні роботи за цей вид правопорушень були виключені із санкції ст. 173-2 КУпАП.

Тим не менш до кінця першого півріччя 2015 р. судді продовжували їх призначати або безпідставно замінювати призначені та не виконані винними особами громадські роботи на штраф. Такі порушення носять системний характер і мають місце в переважній більшості областей.

> *Наприклад, у Вінницькій області — це судді Тиврівського районного суду Ратушняк І. О.[8] та Мазурчак А. Г.[9]; судді Вінницького міського суду Саблук С. А.[10], Король О. П.[11], Федчишен С. А.[12]; суддя Томашпільського районного суду Скаковська І. В.[13]; судді Жмеринського міськрайонного суду Камінський В. П.[14], Саландяк О. Я.[15] У Волинській області — суддя Нововолинського міського суду Галушка О. Г.[16]; суддя Луцького міськрайонного суду Ющук О. С.[17]; суддя Горохівського районного суду Чонка В. В.[18]; суддя Ковельського міськрайонного суду Лесик В. О.[19] У Дніпропетровській області — судді Саксаганського районного суду м. Кривого Рогу Попов В. В.[20] та Хомініч С. В.[21]; суддя Солонянського районного суду Омелюх В. М.[22]; судді Дніпропетровського районного суду Озерянська Ж. М.[23] та Воздвиженський О. Л.[24]; суддя Тернівського районного суду м. Кривого Рогу Квятковський Я. А.[25]; суддя Верхньодніпровського районного суду Петрюк Т. М.[26] тощо. У Житомирській області — суддя Бердичівського міськрайонного суду Замега О. В.[27]; суддя Червоноар-*

8 http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44783282

9 http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44356231

10 http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44387633

11 http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44326925;
http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44521251

12 http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/46337298;
http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/46413562

13 http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/45995823

14 http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44276984

15 http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44711290

16 http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/46215716;
http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/46584522

17 http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/45272507

18 http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/45528008

19 http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/45536226

20 http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/45569967

21 http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/45569368

22 http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/45039566

23 http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/45915004

24 http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44365904;
http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44781434;
http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/45273501

25 http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44509876

26 http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/45540019

27 http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44322472

мійського районного суду Рябенька Т. С.[28]; суддя Овруцького районного суду Іщук Л. П.[29]; суддя Богунського районного суду м. Житомира Іонніков В. М.[30]; суддя Ємільчинського райсуду Заполовський В. В.[31] У Івано-Франківській області — суддя Верховинського районного суду Данилюк М. П.[32]; суддя Надвірнянського районного суду Грещук Р. П.[33]; суддя Галицького районного суду Мельник І. І.[34]; суддя Надвірнянського районного суду Безбородько В. А.[35]; суддя Тисменицького районного суду Хоминець М. М.[36]; суддя Івано-Франківського міського суду Руденко Д. М.[37]; суддя Богородчанського районного суду Битківський Л. М.[38]; суддя Косівського районного суду Бельмега М. В.[39]; суддя Косівського районного суду Гордій В. І.[40] Аналогічною є ситуація й в інших регіонах.

Як відомо, Україна підписала Конвенцію Ради Європи про запобігання насильству щодо жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами (Стамбульську конвенцію) ще 7 листопада 2011 р., ставши однією з 20 держав-членів. Цей важливий міжнародний правовий документ є першим юридично обов'язковим інструментом з даного питання на європейському рівні, а також одним з найбільш перспективних міжнародних договорів у цій галузі. Конвенція закріплює абсолютну неприпустимість насильства щодо жінок і домашнього насильства. Проте, станом на 2015 рік, підготовка до ратифікації Конвенції досі триває.

Попри значні позитивні зрушення в державній політиці і практиці різноманітні форми насильства щодо жінок продовжують залишатися поширеною проблемою на всіх рівнях суспільства в усіх державах — членах Ради Європи, в тому числі в Україні.

В Україні реалізується проект Ради Європи «Запобігання та боротьба з насильством щодо жінок та домашнім насильством в Україні», партнерами якого виступають Міністерство соціальної політики, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство юстиції, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство закордонних справ, Генеральна прокуратура, Верховний Суд, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Державна статистична служба, Державна судова адміністрація, а також Кіровоградська та Львівська області, Верховна Рада, неурядові організації.

28 http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44845807

29 http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43972376;
http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44245806

30 http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/45878902

31 http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/46585247

32 http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/45941480;
http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/45614060;
http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/45220887

33 http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43630480;

34 http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44138657;
http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44138662

35 http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43234265;
http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43292530;
http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43449869

36 http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44310767

37 http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44510721;
http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44108029;
http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44184693;

38 http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/45117741;
http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/45117718;
http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/45117739

39 http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44611591;
http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44611594;
http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44611581

40 http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/45047409;
http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/45047178;
http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44899663

24–25 лютого 2015 р. у Києві відбулося дві зустрічі між головними партнерами проекту та експертами Ради Європи з метою обговорення імплементації ключових вимог Стамбульської конвенції. 25 березня 2015 р. в Києві відбувся семінар по Стамбульській конвенції, який було організовано для представників громадянського суспільства і державних службовців з різних міністерств та інших організацій. Пан Хав'єр Тручеро Куевас, міжнародний експерт проекту, виступив з інформативною презентацією по Стамбульській конвенції. Він надав учасникам докладне пояснення тієї ролі, яку цей договір відіграє в справі викорінення насильства щодо жінок та домашнього насильства в Європі, і роз'яснив конкретні зобов'язання, які країни беруть на себе при ратифікації цього документу.

20 квітня у Львові та 24 квітня в Кіровограді відбулися засідання круглого столу *«Міжвідомча взаємодія на регіональному та локальному рівнях щодо питання домашнього насильства та насильства стосовно жінок»*.

2 липня 2015 р. Комітетом Верховної Ради України у закордонних справах за підтримки проекту Ради Європи «Запобігання та боротьба з насильством щодо жінок та домашнім насильством в Україні» було проведено круглий стіл на тему: «Запобігання та протидія насильству щодо жінок та домашньому насильству: на шляху до ратифікації Стамбульської конвенції Україною» під головуванням голови підкомітету з питань міжнародно-правових питань та парламентського контролю за виконанням Україною міжнародних зобов'язань Комітету Ірини Луценко. Захід відбувся за участі народних депутатів, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, представників Міністерства закордонних справ, Міністерства соціальної політики та інших органів державної влади України, а також представників міжнародних і українських організацій та іноземних експертів.

Х. Т. Куевасом і Г. Христовою за участю М. Хавронюка у травні 2015 р. був опублікований аналітичний звіт щодо відповідності окремих законів України вимогам Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами[41]. Зокрема, у цьому звіті констатується, що чинне законодавство України не містить будь-якого всеосяжного або референтного визначення насильства щодо жінок або насильства над жінками за ґендерною ознакою. Автори також звернули увагу на необхідність приведення у відповідність до Стамбульської конвенції як визначення самого поняття «домашнє насильство», так і встановлення кола осіб, на яких воно повинне розповсюджуватися.

У зазначеному Звіті також підкреслюється, що основне завдання України в реалізації Стамбульської конвенції відноситься до координації та інтеграції політики відносно всіх форм насильства щодо жінок, яка наразі носить фрагментарний характер і фокусується виключно на домашньому насильстві. Жертви сексуального насильства, переслідування, сексуальних домагань, примусового шлюбу, каліцтва жіночих геніталій, примусового аборту або примусової стерилізації не захищені відповідною правовою та інституційною базою. Це означає відсутність закону, який би забезпечував дотримання прав цих жертв.

Окрім того, не існує ніяких державних органів або урядових агентств, відповідальних за координацію політики в галузі підтримки потерпілих від насильства стосовно жінок. Відсутні законодавчі підстави для впровадження загальнодержавного плану дій з питання запобігання насильства щодо жінок. До того ж, обмежені за сферою їх застосування законодавчі акти, які існують в галузі, що регулюється цією конвенцією, не пов'язані між собою. Наприклад, Закон «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» не пов'язаний з будь-якими формами насильства щодо жінок або з Законом «Про попередження насильства в сім'ї» та функціонуванням передбаченого ним інституційного апарату. Нарешті, Закон України «Про соціальні послуги» та Закон України «Про соціальну роботу

[41] http://www.coe.int/uk/web/stop-violence-against-women-ukraine/publications/project

з сім'ями, дітьми та молоддю» відіграють важливу роль у задоволенні потреб жінок та дітей — жертв і свідків усіх форм насильства, які охоплюються Стамбульською конвенцією. Однак установи та організації, що беруть участь у наданні соціальних послуг, мають бути включені в міжвідомчу систему співробітництва у цій сфері, а їх місце в комплексній системі має бути чітко визначене.

Окрему увагу в Звіті приділено аналізу кримінального законодавства. Зокрема, вказується, що у Кримінальному кодексі Україні не існує спеціальних положень щодо домашнього насильства; також він не визнає інтимні чи сімейні стосунки як юридично важливий контекст. Експерти рекомендують визнати домашнє насильство як окремий склад злочину; наявність інтимних або сімейних стосунків між потерпілими та правопорушниками вважати обставиною, яка обтяжує покарання; розширити поняття погрози; криміналізувати переслідування, примусовий шлюб та ін.

Соціальні зобов'язання держави і економічний фактор

14 січня 2015 р. парламентом України було прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» щодо удосконалення пенсійного забезпечення». Ним, зокрема, було передбачено продовження терміну обмеження права звернення за призначенням пенсії жінок, яким виповнилося 55 років, щодо дострокового виходу на пенсію за віком, за наявності страхового стажу не менше 30 років та за умови звільнення з роботи до 1 січня 2022 р. (згідно з попередньою редакцією законодавства, цей термін закінчувався 1 січня 2015 р.). Однак Президентом України закон було ветовано. Президент пояснив свою позицію так: «Прийняття Закону спрямовано на захист прав жінок передпенсійного віку, які є неконкурентоспроможними на ринку праці і опинилися у складних економічних обставинах, зумовлених масовими звільненнями працівників. Разом із тим, з огляду на наявність протягом останніх років дефіциту бюджету Пенсійного фонду України, який покривається за рахунок коштів державного бюджету, на сьогодні відсутнє фінансове забезпечення реалізації зазначеного положення, що, за інформацією Кабінету Міністрів України, потребуватиме у 2015 році додаткових видатків у розмірі 387,5 млн. гривень».

У даному разі постає питання про те, чи може мати перевагу економічний фактор, коли йдеться про намір парламенту відновити соціальну справедливість (адже жінки, яким виповнилося 55 років і які мають страховий стаж не менше 30 років, працювали в умовах, коли чинне раніше законодавство гарантувало їм можливість виходу на пенсію в 55 років; запропонований під час проведення пенсійної реформи перехідний період до 1 січня 2015 років залишив багатьох із них поза можливістю вплинути на ситуацію). Відповідно, постає питання, чи не порушує держава права тієї групи жінок, чиє соціальні права (право виходу на пенсію) були обмежені і потім не відновлені через економічний фактор.

Як можна судити з коментарів Комітету ООН з соціальних, економічних і культурних прав, якщо держава гарантує певний рівень забезпечення соціальних прав, то далі щодо неї діє «зобов'язання поважати». Це фактично негативне зобов'язання, тобто зобов'язання утриматися від певних дій. Коли йдеться про соціально-економічні права (у тому числі право на пенсію), то це зобов'язання утриматися від скорочення вже гарантованого рівня реалізації таких прав.

Це і є ідеєю ч. 3 ст. 22 Конституції України, згідно з якою при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Ідея полягає не в тому, щоб заборонити скасовувати ті чи інші пільги й соціальні виплати, а в тому щоб не понижувати рівень захисту. Але при цьому держава має свободу обирати механізм його забезпечення (замінювати, наприклад, безкоштов-

ний проїзд відповідними виплатами тощо). Лише у виняткових випадках держава може піти на відповідне пониження раніше гарантованого рівня захисту, за умови дотримання принципу пропорційності до специфіки соціальних прав.

Правила є такими:

1) *держава має обґрунтувати підстави для таких своїх дій;*
2) *вона має довести, що доклала максимум зусиль, щоб запобігти цьому і знайти можливі ресурси для того, щоб не йти на обмеження соціально-економічних прав;*
3) *обмеження може носити виключно тимчасовий характер на час існування обставин, що стали підставою для цього;*
4) *серед трьох типів зобов'язань — поважати (у тому числі не відмовлятися від раніше гарантованого), захищати і забезпечувати — зобов'язання поважати є найбільш жорстким;*
5) *обмеження ніколи не повинно доходити до відмови від прав, що становлять minimum core. На підставі цього тесту навіть розробляються пропозиції щодо методики оцінки державного бюджету на відповідність зобов'язанням держави в соціально-економічній сфері. Якщо ж йдеться про зобов'язання з боку держави лише прагнути до досягнення певного рівня забезпечення соціально-економічних прав, то тут вимоги до держави є більш лояльними. Відповідно, в ситуації, коли певній групі жінок відмовлено у можливості піти на пенсію в 55 років зі стажем не менше 30 років, такі дії держави в подальшому можуть стати предметом оцінки на предмет дотримання стандартів прав людини. І саме на державі буде лежати зобов'язання довести добросовісний характер своїх дій і їх відповідність вимозі пропорційності.*

Аналогічні зауваження може бути зроблено щодо Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 3 березня 2015 р. № 213-VIII. Ним, зокрема, передбачено поетапне підвищення на 5 років пільгового пенсійного віку для жінок.

До непрямої дискримінації жінок може призводити закріплена в Законі України «Про індексацію грошових доходів населення» від 03.07.1991 р. № 1282-XII норма, згідно із якою «проведення індексації грошових доходів населення здійснюється в межах фінансових ресурсів бюджетів усіх рівнів на відповідний рік» (вказана норма діє з 1 січня 2015 р.).

Це дало можливість бюджетним установам у 2015 році відмовитися від індексації грошових доходів їх працівників, більшість із яких становлять жінки (непрямою дискримінацією у тому числі може вважатися ситуація, коли ґендерно нейтральне законодавство призводить до негативного ефекту, який в першу чергу зачіпає жінок; як доказ можуть використовуватися у тому числі статистичні дані). В умовах високого рівня інфляції такі заходи можуть бути особливо обтяжливими для жінок.

Подолання стереотипів і підвищення обізнаності жінок щодо їх прав

Низька обізнаність жінок зі своїми правами доволі часто призводить до того, що жінки не розпізнають порушення своїх прав, не вважають їх порушеними, або якщо навіть дають таку оцінку, не знають про механізми захисту своїх прав і законних інтересів. Крім того, в суспільстві досить поширеними залишаються стереотипи щодо соціальної ролі жінок. Особливо гостро це відчувається в сільській місцевості.

Так, автори комплексного дослідження становища жінок, які проживають у сільській місцевості (І. Волосевич, Т. Коноплицька, Т. Костюченко, Т. Марценюк, 2015)[42] у розрізі дотримання прав, закріплених Конвенцією

[42] //www.gfk.com/ua/Documents/Presentations/Doslidzhennya%20Sil's'ki%20zhinky.pdf.

ООН з ліквідації всіх форм дискримінації щодо жінок, констатують більш високу соціальну уразливість сільських жінок порівняно з чоловіками та міськими жінками. Зокрема, за їх даними, рівність чоловіків і жінок у доступі до влади в Україні існує тільки на рівні сільських рад, в яких жінки станом на 1 січня 2013 року складали близько половини депутатів.

Основною ж формою участі у вирішенні проблем свого села для більшості опитаних жінок — це участь у місцевих виборах (56% жінок старше 18 років). У загальних зборах громади беруть участь 23% жінок, 9% особисто зверталися до сільського голови, 5% брали участь в окремих ініціативах громадян і ще 5% зазначили, що беруть участь у різних заходах, коли вони стосуються їх інтересів. Понад третину (36%) сільських жінок не беруть участі у вирішенні проблем свого села в жодному форматі, включаючи участь у місцевих виборах: вони найчастіше пояснювали свою пасивність невірою у власні можливості та нестачею вільного часу.

Лише 16% сільських жінок беруть участь у роботі різних організацій суспільно-політичного або професійного спрямування. Зокрема, 7% залучені до релігійних організацій, 5% — до громадських, 2% — до політичних. При чому 64% жінок не беруть участі в роботі різних організацій через незацікавленість у цьому. Водночас близько третини називали різні бар'єри для відповідних активностей: 15% зазначили нестачу часу, 14% брак цікавих або ефективних організацій, 2% — що їм важко добиратися до відповідних організацій. Лише 1% респонденток зазначили існування організацій, що не приймають до своїх лав жінок або, якщо й приймають, не дослухаються до їхньої думки.

Таким чином був зроблений висновок, що основними бар'єрами до більш активної участі жінок у громадському житті є ґендерні стереотипи щодо того, що жінка повинна займатися лише господарством та сім'єю, а також надмірна зайнятість сільських жінок, які часто мають потрійне навантаження: робота, хатні обов'язки та сільськогосподарська праця. В уявленні більшості населення, особливо у сільській місцевості, жінка повинна займатися господарством, дітьми, сім'єю. Стереотипи також існують і серед самих жінок, які не завжди готові розвиватися та досягати чогось в житті поза межами традиційних жіночих ролей.

Продовжують існувати обмеження для сільських жінок у користувані послугами медичного обслуговування через об'єктивні (нестача коштів на лікування, транспортні проблеми, незабезпеченість медичних закладів необхідним медичним обладнанням та лікарями) та суб'єктивні причини (сільські жінки традиційно не звикли приділяти увагу своєму здоров'ю, до того ж, в селах існує феномен «стигматизації захворювань»).

Так, тільки менше половини сільських жінок щорічно проходять огляди терапевта (45%), стоматолога (36%), гінеколога (41%); понад 1/3 сільських жінок звертається до медичних спеціалістів лише в разі хвороби, а близько 5% жінок ніколи не зверталися до вищезазначених лікарів. За висновками експертів, питання репродуктивного здоров'я для сільської місцевості продовжують бути «забороненими» для обговорення, що призводить до низької сексуальної культури, особливо серед молоді.

У сільських жінок залишаються проблеми у доступі та користуванні програмами соціального страхування. Наприклад, 71% безробітних сільських жінок, які шукають роботу, з різних причин (невіра у спроможність центру знайти відповідну роботу, віддаленість центру зайнятості, труднощі зі збором документів для постановки на облік тощо) не перебувають на обліку в центрі зайнятості.

Експерти також вказали й на проблеми доступу сільських жінок до допомоги з безробіття законодавчого характеру: якщо сільські мешканці мають земельний наділ, то вони визнаються власниками особистого сільського господарства (ОСГ) і, автоматично, не можуть ставати на облік до центру зайнятості. Ситуація ускладнюється тим, що всі члені родини влас-

ника ОСГ не можуть отримувати допомогу з безробіття, якщо тільки вони не працювали не менш, як 26 календарних тижнів до втрати роботи.

Важливим чинником «подвійного навантаження» жінок аграрної сфери виступає особисте підсобне господарство та хатня робота. Щоденні затрати їхньої праці на селянському подвір'ї становлять понад три години. Зокрема, витрати праці жінок працездатного віку (залежно від розміру присадибних ділянок, розвитку тваринництва, регіональних природно-кліматичних умов ведення сільського господарства) коливаються в межах від 1,8 до 4 годин на добу; а на виконання так званої «хатньої роботи» (догляд за помешканням, іншими членами родини) жінки в середньому витрачають на 36% часу більше, ніж чоловіки. Причому найбільше перевантаження жінок порівняно з чоловіками відбувається за такими роботами, як приготування їжі, прибирання в домі та прання білизни (у 6–8 разів більші часові витрати, ніж у чоловіків).

Неможливість поєднати зайнятість та материнство через нерозвиненість мережі дитячих закладів призводить до обмежених можливостей для жінки у пошуку роботи.

Найкраще сільські жінки обізнані з правом на безкоштовне медичне обслуговування (86% усіх жінок). Приблизно три чверті сільських жінок знають про право на допомогу з безробіття, на оплачувані відпустки та лікарняні, на безкоштовну освіту, на рівні права з чоловіками, на захист від насильства з боку чоловіка.

Найменше жінки знають про право на організацію сільськогосподарських кооперативів (лише 57% жінок). 21% сільських жінок не знають про жодне з прав, що стосується їхнього захисту від побутового насильства, зокрема про те, що чоловіки не мають права знущатися з жінок та дітей, примушувати жінку до сексуальних стосунків, і що жінка має право на захист у разі насильства з боку чоловіка. Найгірше, на думку сільських жінок, реалізуються права на безкоштовну освіту та право балотуватися до органів місцевої влади — позбавленими цих прав почуваються 44% та 17% жінок відповідно.[43]

Оцінка обізнаності про існування Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок та дотичних до неї законів, здійснена спеціалістами Фонду народонаселення у співпраці з дослідниками GfK Ukraine, засвідчила, що рівень обізнаності щодо різних положень Конвенції та дотичних до неї українських законів серед дорослого населення порівняно невисокий і складає від 14% до 44%, а рівень обізнаності про міжнародні закони — від 16% до 45%[44]. Загалом закони про протидію насильству знають краще, ніж антидискримінаційні закони: найбільше знають про існування законів щодо протидії торгівлі людьми, а найменше — про існування законів, які забороняють нижчу оплату праці жінок у порівнянні з чоловіками при виконанні однакової роботи, забороняється пропонувати роботу або висувати вимоги, що надають перевагу людям певної статі.

Що стосується поширеності випадків дискримінації, від 2% до 14% зіштовхувалися із цим особисто або знають, що зіштовхувалися їхні друзі чи родичі. В реальності проникнення дискримінації може бути суттєво вищим через табуйованість тематики та нездатність респондентів розпізнавати дискримінацію.

З метою підвищення обізнаності жінок з їх правами, а також покращення рівня поінформованості суспільства щодо необхідності забезпечення ґендерної рівності, подолання пануючих в ньому стереотипів у першому півріччі 2015 р. в Україні різноманітними інститутами громадянського сус-

[43] Комплексне дослідження становища жінок, які проживають у сільській місцевості/Інна Волосевич, Таміла Коноплицька, Тетяна Костюченко, Тамара Марценюк — К.: ВАІТЕ, 2015. — 88 с.

[44] http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category%3Bjsessionid=3FEE35A10D5AAF74725F8F130263E382.app1?cat_id=166710

пільства було проведено низку освітніх і культурних заходів, спрямованих на утвердження ґендерної рівності в суспільстві.

> *Так, зокрема, 26 березня 2015 р. в Києві відбулася українська прем'єра п'єси «Сім». Режисер української постановки — О. Крижанівський. Сім жіночих історій розповідають про боротьбу з дискримінацією, домашнім насильством, сексуальними знущаннями та порушенням прав жінок, як у власному житті, так і в суспільстві в цілому. Це унікальна документальна п'єса, що складається з інтерв'ю семи активісток, які борються за права жінок по всьому світу — Фаріди Азізі (Афганістан), Інес Маккормак (Північна Ірландія), Марини Пісклакової-Паркер (Росія), Анабелли Де Леон (Гватемала), Мухтар Май (Пакистан), Му Сокуа (Камбоджа) та Хафсат Абіоли (Нігерія). П'єса являє собою сценічні читання, які виконуються видатними людьми країни або місцевості, яка приймає «Сім». В Україні ними стали Ада Роговцева, Святослав Вакарчук, Сергій Жадан, Оксана Забужко, Мустафа Найєм, Оксана Сироїд і Таміла Ташева.*

6 березня 2015 р. було презентовано результати дослідження «Жінка у суспільно-політичному житті: упередження, можливості, перспективи». 20 квітня проходила конференція «Ґендерна політика ЄС: чи можна імплементувати найкращий досвід в Україні?». 30 квітня було проведено презентацію згадуваного вище дослідження становища жінок, які проживають в сільській місцевості. 25–26 травня 2015 р. за сприяння проекту USAID «Справедливе правосуддя» спільно з проектом USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво» відбувся семінар на тему: «Актуальні питання ґендерної політики». Метою семінару було підвищення обізнаності представників законодавчої, центральних органів виконавчої та судової влади з основними положеннями ґендерної політики. Зокрема, обговорено питання ґендерно-правової експертизи, врахування принципу рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у кадровій політиці, розроблено пропозиції до планів дій з реалізації положень Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». Під час заходу слухачів ознайомлено з міжнародними зобов'язаннями та національним законодавством у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, основами ґендерного аналізу в законотворчому процесі, ґендерними аспектами законопроектування. 30 травня відбувся семінар з механізмів включення та участі жінок у Конституційних реформах. 12 червня проходила конференція «Доступ жінок до політики в Україні: національний і регіональний рівні».

Це далеко не повний перелік заходів, які відбулися в Україні упродовж першого півріччя 2015 р. В цілому слід відзначити надзвичайно важливу роль інститутів громадянського суспільства у просуванні ідеї ґендерної рівності.

Ініціатива щодо заборони абортів в Україні

На початку червня 2015 р. народний депутат України від Радикальної Партії, перший заступник голови Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності Ігор Мосійчук заявив про свій намір ініціювати розгляд Верховною Радою України проекту Закону про заборону абортів, окрім випадків, коли для цього є відповідні медичні показники. Ця новина сколихнула активістів і правозахисників. 27 червня в Києві пройшла демонстрація проти заборони абортів. Її учасники вказали на те, що прийняття цього законопроекту буде мати катастрофічні наслідки для українського суспільства. Зважаючи на важке економічне становище в країні, низьку заробітну плату та високий рівень безробіття заборона абортів призведе до різкого зростання кількості кримінальних абортів, тобто зашкалюючого рівня материнської смертності та непоправної шкоди жіночому здоров'ю, до інфантициду та відмови

від малюків у пологових будинках, до зростання сімейного насильства та жорстокого ставлення до небажаних дітей. Втручання держави у вибір жінки стосовно її материнства, атака на репродуктивні права відкидає Україну до диктатури тоталітарних режимів. У 2012 році депутатом А. Шкілем та у 2013 році депутатами від ВО «Свобода» вже виносилися пропозиції щодо заборони абортів. Саме своєчасна реакція громадськості запобігла прийняттю цих змін до законодавства. Цього разу також обійшлося — законопроект до сесійної зали так і не потрапив.

Внутрішньо переміщені особи

За даними Моніторингової місії ООН з вивчення ситуації з прав людини в Україні, яку було розпочато у березні 2014 р. Управлінням Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини, загалом, з початку військових дій в середині квітня 2014 до 15 травня 2015 р., було задокументовано смерть щонайменше 6362 осіб (у тому числі щонайменше 625 жінок і дівчаток) та 15 775 поранених осіб в зоні конфлікту на сході України. Багато людей вважають зниклими безвісти; продовжують знаходити тіла загиблих.

Експертами, які працюють з цією проблематикою, зокрема, відзначається, що українські ЗМІ постійно, добровільно чи мимоволі, ігнорують проблеми жінок, які перебувають у зоні конфлікту. Ґендерне насильство або взагалі не згадується (ніби його не існує), або ж зазначається тільки разом з іншими порушеннями, як наприклад, порушеннями майнових прав (крадіжками або незаконною конфіскацією майна), вчиненими проти широких соціальних груп (наприклад, вимушених переселенців або біженців). Українці щоденно отримують інформацію про втрати бійців на лінії фронту, але, на жаль, їм майже невідома доля жінок на окупованих територіях. Через те, що ґендерне насильство в зоні конфлікту так наполегливо ігнорується, цей злочин маргіналізується: складається враження, що його виключено зі списку питань, вартих уваги, бо він менш значущий у порівнянні з іншими новинами, злочинами, подіями. Внаслідок такого ставлення ця проблема ніколи не була об'єктом ретельної уваги громадянського суспільства та жодного разу не була включена до списку першочергових вимог, висунутих до уряду[45].

Український інститут соціальних досліджень ім. О. Яременка оприлюднив звіт «Оцінка потреб внутрішньо переміщених жінок та осіб похилого віку в Україні», в якому зазначено, що першочерговими потребами для внутрішньо переміщених жінок є отримання непродовольчих товарів, медичних послуг, матеріальної допомоги, продуктів харчування, пошук житла (в т. ч. в оренду), реєстрація за місцем тимчасового проживання, оформлення соціальних виплат, пенсій, допомоги. Ця проблема вимагає додаткового регулювання та прозорого перерозподілу коштів для тих регіонів, які цього потребують. Попередніми варіантами програм інтеграції та інших політик щодо внутрішньо переміщених осіб (ВПО) такі механізми не передбачені. Підготовлено і оприлюднено аналітичний звіт «Вироблення політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні» (А. Солодько, Т. Доронюк, 2015 р.)[46].

Аналіз судової практики за перше півріччя 2015 р. свідчить про те, що:

- 95% позовів, які розглядаються з приводу застосування Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішнього переміщення осіб», подаються жінками;
- неотримання довідки про взяття на облік внутрішньо переміщених осіб або необізнаність з іншими формальними вимогами доволі часто стає перепоною для захисту жінкою своїх прав в суді, оскільки

[45] http://voxukraine.org/ 2014/12/19/жінки-на-війні-сторона-медалі-про-яку/

[46] http://www.irf.ua/content/files/dp-2015-7.pdf.

суди залишають відповідні позовні заяви без руху (див., наприклад, ухвалу Святошинського районного суду м. Києва від 24.06.2015 р. у справі № 2/759/4430/15[47], ухвалу Московського районного суду м. Харкова від 19.01.2015 р. у справі № 643/455/15-ц[48], ухвалу Бердянського міськрайонного суду Запорізької області від 04.02.2015 р. у справі № 310/1071/15-а[49] тощо);

- основні категорії справ за участю жінок, що є внутрішньо переміщеними особами — сімейні справи (про стягнення аліментів, про розірвання шлюбу, про встановлення факту народження дитини), соціальні (про отримання адресної допомоги, оскарження відмови у виплаті пенсії за новим місцем проживання), адміністративні (оскарження відмови в реєстрації як ВПО), трудові (про розірвання трудового договору) (див. постанову Рівненського міського суду Рівненської області від 26.03.2015 р. у справі № 569/3293/15-а[50], постанову Володарського районного суду Донецької області від 24.02.2015 р. у справі № 222/100/15-а[51] тощо).

Висновки та рекомендації

Україна зробила чимало на шляху до ефективного гарантування прав жінок і утвердження ґендерної рівності, великою мірою завдяки активній позиції відповідних громадських організацій та інших інституцій громадянського суспільства, спеціалістів у сфері прав людини. Звичайно, велике значення у цьому має належність до європейської цивілізації, відповідні культурні традиції. Однак суспільні зміни висувають нові виклики й на них ми маємо відшукувати нові відповіді.

На основі проведеного аналізу стану дотримання прав жінок і забезпечення ґендерної рівності в Україні в першому півріччі 2015 р. можна надати такі рекомендації:

1. Підготовка проекту змін до розділу II Конституції України потребує залучення до цього процесу представників громадськості, спеціалістів у сфері прав людини, правозахисників, зокрема, у формі громадського обговорення пропонованих змін або отримання експертних думок.

2. Необхідною є організація спільних заходів за участю представників державних інституцій і громадянського суспільства з метою вироблення спільного бачення подальших дій щодо ефективної реалізації принципу ґендерної рівності в публічній і приватній сфері відносин. Один із напрямів — проведення широких інформаційних кампаній, спрямованих на подолання вкорінених стереотипів щодо соціальних ролей жінок і чоловіків, підвищення рівня обізнаності жінок, особливо в сільській місцевості, юридичної спільноти і в цілому широкої громадськості щодо їх прав і механізмів їх реалізації. Окремий напрям — формування вміння представників юридичної професії, в першу чергу суддів, ідентифікувати ті випадки, коли порушення прав та законних інтересів жінки стає наслідком дії дискримінаційних положень законодавства або ґендерно нейтральних законодавчих актів, які на практиці призводять до дискримінаційних наслідків, або ж ґендерних стереотипів, які існують в суспільстві. Крім того, відповідні інформаційні кампанії мають подолати сприйняття громадськістю, у тому числі юристами, уповноваженими державними органами, текстів міжнародних документів з питань забезпечення ґендерної рівності як певних абстрактних конструкцій, які не пропонують конкретних моделей вирішення реальних життєвих спорів.

[47] http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/45835966

[48] http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42893769

[49] http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42602739

[50] http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43339098

[51] http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42917734

3. Звернення особливої уваги на проблему домашнього насильства і насильства щодо жінок. Така необхідність обумовлена, зокрема, тим, що чоловіки, які брали участь у військових діях на Сході України, після повернення додому часто не мають можливості влаштуватися на роботу, їм психологічно складно адаптуватися до звичайного повсякденного життя. Усе це підвищує загрозу насильства (фізичного, психологічного, економічного, сексуального) щодо осіб, спільно з якими проживає така людина.

4. Україна має докласти зусиль, зокрема, щодо приведення свого законодавства у відповідність із вимогами Стамбульської конвенції до кінця 2015 р., щоб створити всі необхідні передумови її ратифікації в першому кварталі 2016 р.

5. Україна має виробити ефективні моделі адаптації національної правової системи до вимог права ЄС щодо забезпечення ґендерної рівності. Для цього недостатнім є врахування вимог тільки директив ЄС — необхідним є звернення до практики їх застосування, зокрема вивчення прецедентної практики Суду Справедливості. Держава має налагодити співпрацю з інституціями громадянського суспільства для проведення належної експертизи чинного законодавства і проектів нормативних актів на відповідність праву ЄС в сфері забезпечення прав жінок і утвердження ґендерної рівності. Крім того, необхідно провести аналіз судової практики України і виробити рекомендації судам щодо виявлення фактів порушення прав жінок через дискримінаційне до них ставлення, а також вміння застосовувати норми міжнародних і регіональних договорів при вирішенні таких справ.

6. Найбільш складним завданням є створення належних юридичних механізмів реалізації прав жінок, які є жертвами подвійної дискримінації (зокрема: жінки, які є переміщеними особами; жінки передпенсійного віку, сільські жінки тощо).

7. При підготовці і обговоренні проекту Трудового кодексу України мають бути враховані положення директив ЄС, а також прецедента практика Суду Справедливості. Крім того, трудове законодавство України має позбавитися суто патерналістських положень (заборона для жінок працювати у нічний час, заборона направляти жінок, в яких є діти до трьох років, у відрядження, тощо), які не захищають жінок, а, по-перше, знижують їх конкурентоздатність на ринку праці, і по-друге, формують в суспільстві уявлення про жінок як про об'єкт для зовнішньої опіки.

8. Місцеві вибори, які відбудуться в жовтні 2015 р., мають продемонструвати готовність політичних сил та інших учасників виборчого процесу до змістовної, а не формальної реалізації вимоги щодо представленості жінок у виборних органах на рівні не менше ніж 30%.

ПРАВА ДИТИНИ В УКРАЇНІ[1]

Передмова

Стан дотримання прав дітей в першому півріччі 2015 року на охорону здоров'я, оздоровлення, освіту, на захист від жорстокого поводження та інших прав не змінився на краще. Більш того, з'явилася нова уразлива категорія дітей, які потребують уваги держави — це діти, які постраждали в результаті проведення антитерористичної операції та унаслідок окупації Автономної Республіки Крим.[1]

Фінансова криза, недостатньо скоординовані дії органів державної влади, які опікуються правами дітей та загальна соціально-економічна ситуація, яка склалася в країні, сприяє подальшим системним порушенням прав дітей.

Так, після прийняття закону, розроблення порядку до нього займає нерідкодуже довгий час і унеможливлює застосування закону.

Досі не виконані рекомендації Комітету ООН з прав дитини, викладені у заключних зауваженнях щодо України в 2011 році[2].

Радою Європи було прийнято План дій на 2015–2017 рр. щодо України, в якому зокрема зазначається, що Рада Європи докладатиме зусиль зі збільшення зобов'язань уряду України щодо приєднання й ефективної реалізації норм ООН та Ради Європи з прав дитини, зокрема, конвенцій Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства, про протидію торгівлі людьми та кіберзлочинності.

Зазначається також, що Рада Європи заохочуватиме владу України брати інтереси дітей до уваги під час розробки керівних принципів правосуддя, дружнього до дітей[3].

Право на охорону здоров'я, оздоровлення, освіту

За інформацією Державної служби статистики в Україні за період 2006 та 2011–2015 років кількість дітейзмінювалась наступним чином:

	2006	2011	2012	2013	2014	2015
Україна[4]	**8 801 969**	**8 003 281**	**7 971 638**	**7 990 391**	**8 009 866**	**7 614 704**
АР Крим	362 016	336 211	339 504	344 263	349 867	
Вінницька	336 722	301 350	298 618	296 868	294 436	293 182
Волинська	242 858	234 075	234 021	234 885	236 177	237 761
Дніпропетровська	612 568	556 361	555 405	557 704	561 019	567 464
Донецька	752 854	665 199	662 497	662 245	662 722	656 887
Житомирська	275 133	248 565	246 034	244 869	243 426	242 952
Закарпатська	301 141	284 735	284 689	286 628	287 889	289 935
Запорізька	327 434	290 535	288 511	289 247	289 866	292 047

[1] Розділ підготовлено К. І. Карагяур, правозахисницею.

[2] http://www.unicef.org/ukraine/UN_CRC_ConcludingObservations_Ukr.pdf

[3] https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802f600d

[4] https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat_u/2015/zb/06/zb_zdpoys_14.zip

	2006	2011	2012	2013	2014	2015
Івано-Франківська	312168	285 699	282 833	281 635	280 428	280 114
Київська	331 977	303 965	305 495	308 176	311 482	316 731
Кіровоградська	203 279	175 905	173 593	172 253	170 954	170 564
Луганська	392 856	338 554	335 286	334 415	334 034	324 922
Львівська	539 179	490 049	484 771	483 490	482 282	483 170
Миколаївська	235 408	210 250	208 852	208 308	207 912	208 604
Одеська	462 795	435 027	436 672	441 571	445 956	450 622
Полтавська	276 177	241 392	238 410	236 721	235 214	235 036
Рівненська	281 136	271 537	271 539	273 360	274 787	276 402
Сумська	213 394	182 657	179 892	178 372	176 518	175 213
Тернопільська	235 288	211 210	208 356	206 749	204 523	203 034
Харківська	459 268	415 618	413 718	416 442	418 984	422 956
Херсонська	224 264	199 338	197 721	197 174	196 510	197 138
Хмельницька	273 872	245 447	242 030	240 812	239 423	238 880
Черкаська	248 250	214 319	211 233	209 196	206 882	205 422
Чернівецька	200 295	185 495	184 900	184 729	184 738	185 310
Чернігівська	199 373	172 396	170 090	168 334	166 889	165 622
м. Київ	440 295	447 252	455 735	468 801	481 832	494 736
м. Севастополь	61 969	60 140	61 233	63 144	65 116	

Як випливає з наведених даних, соціальна політика, спрямована на підтримку сімей з дітьми, дала позитивні результати і починаючи з 2012 року у нашій країні спостерігається зростання народжуваності і, відповідно, загальної кількості дітей.

Що ж стосується показників 2015 року, то зменшення зареєстрованої кількості дітей в нашій державі пояснюється відсутністю відповідних даних щодо анексованої території АР Крим. За всіма ж іншими регіонами України тенденція до позитивної динаміки збереглась і загальний приріст становив майже двадцять тисяч дітей.

Із загальної кількості дітей в Україні інвалідами є 151 125 дітей. Рівень захворюваності дітей віком 0–17 років в Україні складає на 100 000 дітей — 128 439 (станом на 2014 рік). Для порівняння у 2000 році ця цифра складала 114 403, у 2011 — 144 295.

За інформацією Міністерства освіти та науки у загальноосвітніх навчальних закладах у інклюзивних класах навчається 2165 учнів з особливими освітніми потребами, в спеціальних класах — 4955 учнів[5]. Ці цифри достатньо малі у порівнянні з кількістю дітей-інвалідів в країні. Відтак, не маючи можливості навчатися в інклюзивному класі, дитина залишається ізольованою від суспільства.

На початку року Верховною Радою були прийняті Рекомендації парламентських слухань на тему: «Освіта, охорона здоров'я та соціальне забезпечення дітей з порушеннями психофізичного розвитку: проблеми та шляхи їх вирішення»[6], Міністерством освіти і науки та Міністерством охорони здоров'я був затверджений «Порядок комплектування інклюзивних груп у дошкільних навчальних закладах»[7]. Вказаними документами було акцентовано увагу на дітей з особливими освітніми потребами, на тенденцію збільшення дітей-інвалідів на фоні зменшення кількості дітей в Україні, на відсутність належного статистичного обліку таких категорій та інше.

[5] http://mon.gov.ua/activity/education/zagalna-serednya/osvita-osib-z-osoblivimi-potrebami/zagalni-vidomosti.html

[6] http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/96-19

[7] http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/96-19

Право на оздоровлення дітей стало ще більш недоступним у 2015 році. Під час слухань у Комітеті з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму Верховної Ради було обговорено, що у поточному році державна підтримка оздоровлення та відпочинку дітей і їх санаторного лікування зменшилася у порівнянні з минулим роком на 233 млн. гривень, мережа дитячих закладів оздоровлення та відпочинку зменшиться на 4367 об'єктів, заплановано охопити оздоровленням та відпочинком майже на 670 тисяч дітей менше, ніж у минулому році, в тому числі саме оздоровленням — на 310 тисяч дітей менше. Зокрема, заплановано охопити оздоровленням та відпочинком 1 862 708 дітей (43,3% від загальної чисельності дітей шкільного віку, що на 15,6% менше у порівнянні з 2014 роком), з них оздоровленням — 578 522 дитини (13,5% від загальної чисельності дітей шкільного віку, що на 21,5% менше у порівнянні з 2014 роком), відпочинком — 1 284 186 дітей (29,9% від загальної чисельності дітей шкільного віку, що на 8,3% менше у порівнянні з 2014 роком)[8].

Як повідомила представник Уповноваженого Верховної Ради України з питань захисту прав дітей, стан дотримання права на освіту погіршується. Так, за минулий рік кількість дошкільних навчальних закладів по Україні скоротилася на 2 100 закладів без урахування території АР Крим і неконтрольованих територій на сході України[9], а кількість шкіл скоротилась на 1700[10].

На фоні такого масового закриття навчальних закладів виникли проблеми доступу до навчання. Наприклад, прокуратура Дніпропетровської області в червні повідомила про позитивне вирішення судової справи щодо оскарження рішень місцевих рад про призупинення роботи двох сільських шкіл. Органи прокуратури заступилися за право сільських дітей на доступ до навчання, мотивуючи їх віддаленістю від найближчих шкіл району[11].

Окрім того, через фінансову кризу та зміну принципу фінансування шкіл представниками Міністерства освіти та науки України повідомляється про те, що підручники стануть платними для усіх школярів, окрім малозабезпечених[12]. У першому півріччі 2015 року продовжилось неналежне забезпечення спеціальною методичною літературою та підручниками, сучасними безкоштовними комп'ютерними навчальними та розвивальними програмами, навчальними посібниками для педагогів і вихованців з особливими потребами, на що Уповноваженим ВР з прав людини зверталась увага ще у 2014 році[13]. Відповідно, батькам доводиться збирати кошти для учнівських потреб або самостійно їх купувати.

Захист від жорстокого поводження

У 2015 році не зникла проблема насильства в сім'ї щодо дітей. Так, за інформацією Мінсоцполітики за 6 місяців 2015 року зафіксовано 52 925 звернень щодо насильства в сім'ї, з них 347 звернень надійшло від дітей (дані вказані без урахування АР Крим та м. Севастополя). Зокрема, протягом I півріччя 2015 року було виявлено 631 дитину, які постраждали від різних видів насильства. Від сексуального насильства постраждало 26 дітей, від фізичного насильства — 399 дітей, від психологічного насильства — 201 дитина, від економічного насильства — 5 дітей, виявлено 1 дитину, яка постраждала від залучення до занять проституцією, а також

[8] http://rada.gov.ua/news/Novyny/104337.html

[9] http://humanrights.org.ua/material/v_ukrajini_pogirshujetsja_stan_prav_ditej_na_osvitu

[10] http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/osv_rik/osv_u/znz_u.html

[11] http://dnipr.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=157239&fp=60

[12] http://mon.gov.ua/usi-novivni/komentari/2015/04/02/interv%E2%80%99yu-ministra-osviti-i-nauki-sergiya-kvita-%C2%ABukrayinskij-pravdi%C2%BB,-01-kvitnya-2015/

[13] http://www.ombudsman.gov.ua/files/Dopovidi/Dopovid_2015_10b.pdf

1 дитину, яка була залучена до порнографії. У період з 1 січня по 31 липня 2015 року 1 дитині, встановлено статус особи, яка постраждала від торгівлі людьми.

Загалом станом на 30.06.2015 року на обліку служб у справах дітей перебувало 1155 дітей, які опинились у складних життєвих обставинах, з приводу насильства в сім'ї[14].

На основі результатів дослідження випускників українських інтернатів протягом 2012–2015років організація Disability Rights International опублікувала доповідь «Експлуатація та насильство над дітьми в сиротинцях України». У ній зібрані матеріали щодо випадків побиття, зґвалтувань та інших форм повсякденного насильства по відношенню до дітей-вихованців. Наведемо декілька цитат опитаних дослідниками випускників інтернатів, які наводяться у доповіді: «Мене зґвалтували, а потім я ґвалтував молодших хлопців. Я не хочу про це говорити»; «Я жебракую. Шукаю металолом у підвалах. Я самотня і боюся, що мене зґвалтують... [Мої подруги — випускниці притулків] працюють проститутками і збирають металолом. Та більшість із них мертві»[15].

Відповідно до соціального звіту Мінсоцполітики за 2014 рік в Україні у прийомних сім'ях та дитячих будинках сімейного типу виховується 13 530 дітей, що складає 16,1% від загальної кількості дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (або на 1,3% більше ніж на кінець 2013 року)[16]. Законодавці також звертають увагу на необхідність відсторонення від інтернатського виховання, однак цей процес передбачає час та фінансові видатки (мається на увазі законопроект № 2254).

Дотримання прав дітей в умовах збройного конфлікту та окупації

Протягом першого півріччя 2015 року в Україні особливо незахищеними залишалися діти, які проживають в Донецькій, Луганській областях та Автономній республіці Крим, а також сім'ї з дітьми, які були вимушені переміститися в інші регіони країни. Зокрема, як відзначило у своїй десятій доповіді з прав людини в Україні Управління Верховного комісара ООН з прав людини (УВКПЛ), це стосується періоду загострення конфлікту на Сході України у січні — лютому 2015 року, коли в результаті артобстрілів населених пунктів Донецької та Луганської областей загинули та були поранені діти[17].

За дослідженнями вітчизняних громадських організацій станом на 2015 рік на неконтрольованих українською владою територіях проживає приблизно 500 тисяч дітей, а виїхало до інших регіонів України 150 тисяч[18]. За інформацією УВКПЛ ООНза час конфлікту загинуло 42 та поранено 109 дітей, за оцінками ж UNICEF постраждалих дітей принаймні 240, з яких 68 загинуло та 180 поранено, і реальна кількість вважається набагато вищою[19].

[14] За інформацією Листа Мінсоцполітики від 30.07.2015 № 184/59/208-15

[15] https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAAahUKEwif5pfx_-DGAhVLXRQKHYBiAkQ&url=http%3A%2F%2Fwww.driadvocacy.org%2Fwp-content%2Fuploads%2FNo-Way-Home-Exec-Summary-UKR.docx&ei=WlioVZ_RCsu6UYDFiaAE&usg=AFQjCNGHhVqJ_S5DgJTGaoquJ_pG96ZkpA&sig2=YypO6jHX9-arTVvWfQ4DAA

[16] http://mlsp.kmu.gov.ua/document/177143/2014.doc

[17] Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Report on the human rights situation in Ukraine 16 February to 15 May 2015, http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/10thOHCHRreportUkraine.pdf

[18] Ситуаційний огляд дотримання прав дітей в умовах збройного конфлікту, Київ, 2015, ТОВ «Друкарня «Рута», Всеукраїнська фундація «Захист прав дітей».

[19] Children under threat from renewed violence in eastern Ukraine: http://www.unicef.org/media/media_82249.html

Через неможливість гарантувати безпеку та дотримання прав людини на неконтрольованих та окупованих територіях з боку офіційної влади, Верховна Рада України прийняла постанову «Про Заяву Верховної Ради України „Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод"».

Зокрема, відступ стосується окремих зобов'язань, визначених пунктом 3 статті 2, статтями 9, 12, 14 та 17 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та статтями 5, 6, 8 та 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, та здійснюватиметься до відновлення повного контролю України за державним кордоном України, відновлення конституційного ладу та порядку на окупованій території України[20].

Події в регіоні зумовили нову хвилю внутрішньо переміщених осіб.

За інформацією УВКБ ООН станом на 12 червня 2015 року кількість внутрішньо переміщених осіб досягла 1 331 778[21] (для порівняння: у грудні 2014 р. ця цифра складала 610 413 осіб)[22].

За інформацією UNICEF станом на 15 травня 2015 року внутрішньо переміщених дітей в Україні налічувалося 161 358[23].

[20] http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/462-19

[21] UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA),Ukraine: Overview of population displacement (as of 12 June 2015), 12 June 2015, available at: http://www.refworld.org/docid/557ff16a4.html[accessed 27 June 2015]

[22] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Ukraine Situation — UNHCR Operational Update, 31 December 2014, 31 December 2014, available at: http://www.refworld.org/docid/54aa9f744.html[accessed 27 June 2015]

[23] Ukraine Humanitarian Situation report UNICEF: http://www.unicef.org/ukraine/UNICEF_Ukraine_SitRep__34_-_14_May_2015.pdf

Право на життя

Згідно даних Державної служби з надзвичайних ситуацій у період з 28 січня по 13 лютого 2015 року з Донецької та Луганської областей загалом були евакуйовані 8959 осіб, у тому числі 2012 дітей та 268 інвалідів. Однак діти деяких будинків-інтернатів не були своєчасно евакуйовані і на даний час це вже складає проблему, оскільки здійснити це фактично неможливо в умовах відсутності контакту з ними.

Не здійснена також евакуація дітей із закладів, які перебувають у безпосередній близькості до лінії протистояння між військовими силами України та угрупованнями «ДНР-ЛНР». За інформацією правозахисників та представників Національного превентивного механізму, всього 3585 дітей, з яких 150 є сиротами, перебувають в таких інтернатах, спецшколах та дитячих будинках. 9 лютого Прем'єр-міністр України у відповідь на подання Уповноваженого ВР з прав людини щодо налагодження системи евакуації установ Донецької та Луганської областей видав відповідне доручення компетентним органам[24]. За інформацією Департаменту захисту прав дітей та усиновлення Мінсоцполітики усі заклади вже мають плани евакуації, однак куди і коли діти будуть евакуйовані не зазначається[25].

З огляду на останні події на сході питання безпеки цих дітей залишається відкритим.

UNICEF звертає увагу на отримання поранень та каліцтва дітьми вибуховими пристроями, які залишилися після безпосередніх боїв. Міністерство охорони здоров'я України разом із UNICEF у березні 2015 року запровадили систему моніторингу смертельних випадків та поранень

[24] Правозахисники закликають негайно евакуювати дітей-сиріт з зони АТО: http://www.npm.org.ua/ua/news/pravozahisniki-zaklikayut-negaino-evakuyuvati-ditei-sirit-z-zoni-ato-.htm

[25] Мінсоцполітики: плани евакуації сиріт з Донбасу готові: http://www.bbc.com/ukrainian/society/2015/06/150610_children_evacuation_ko

серед дітей через міни та вибухові предмети на сході України. Станом на кінець березня 2015 року Державна служба з надзвичайних ситуацій України вилучила 33 717 вибухонебезпечних предметів в Донецькій та Луганській областях. Лише за одну добу Служба вилучає у середньому від 21 до 36 боєприпасів[26].

Право на адекватний рівень життя

Ситуація щодо дотримання прав найбільш уразливих груп населення у Донецькій та Луганській областях, осіб похилого віку, осіб з інвалідністю, сімей з дітьми та осіб, які потребують догляду в умовах стаціонару залишається складною, оскільки багато з них не мають джерел існування та позбавлені доступу до соціального захисту. Ці категорії населення зіткнулися з найбільшими складнощами та порушеннями права на соціальний захист, на достатнє житло, на свободу від вимушеного переміщення, на що також звернули увагу офіційні особи ООН у березні 2015 року[27].

Припинення пенсійних та соціальних виплат в населених пунктах неконтрольованих територій призвело до того, що цілі сім'ї втратили джерела існування і були змушені виїжджати до інших регіонів України для того, щоб мати змогу отримувати належне їм забезпечення.

За інформацією Уповноваженого ВР з прав людини численні звернення осіб з неконтрольованої території надходили протягом 2015 року зі скаргами на припинення вказаних виплат[28].

Позитивним є те, що постановою Окружного адміністративного суду м. Києва від 11 лютого 2015 р. пункт 2 Тимчасового порядку фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2014 р. № 595 «Деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей», а саме положення, що стосується припинення виплат, визнано незаконним та нечинним з моменту прийняття[29]. Однак виплати відновлені не були, а рішення суду наразі оскаржується у Вищому адміністративному суді України.

Таким чином матір, яка народила дитину на неконтрольованій території, не отримає виплат у зв'язку з вагітністю та пологами доки не переміститься на контрольовану територію та не стане на облік як внутрішньо переміщена особа.

Ізольованість населених пунктів на неконтрольованій території та високі ціни на продукти загострюють гуманітарні проблеми та ускладнюють доступ до елементарних потреб. УВКБ ООН відзначає, що ціни на продукти перевищують в два рази ті,що на контрольованих територіях[30].

Право на освіту

За даними UNICEF ще одним проблемним питанням є якість освіти та доступ до неї на неконтрольованих Україною територіях. Так, близько

[26] Діти гинуть та отримують поранення відмін та вибухових предметів на Сході України: http://www.unicef.org/ukraine/ukr/media_27604.html

[27] UN News Service, Ukraine crisis taking heaviest toll on women, children and elderly — UN officials, 19 March 2015, available at: http://www.refworld.org/docid/550c15234.html [accessed 27 June 2015]

[28] http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/pr/15515-fu-rozyasnennya-upovnovazhenogo-schodo-situatsiii-z-pripinennyam/

[29] http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42748919

[30] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Ukraine Situation — UNHCR Operational Update, 1–21 May 2015, 21 May 2015, available at: http://www.refworld.org/docid/555dc59f4.html [accessed 27 June 2015]

77 тисяч дітей на цих територіях відвідує школи, а 25 тисяч дітей дошкільного вікувідвідують дитячі садки.

Унаслідок бойових дій було пошкоджено щонайменше 60% з 300 шкіл, розташованих на цих територіях, 5 шкіл у Луганську було повністю знищено. Більшість шкіл наразі працює, проте місто залишило майже 35 відсотків вчителів, що не могло не позначитися на місцевій системі освіти. Виплати зарплатні вчителям затримуються на кілька місяців[31].

Окремою проблемою постає питання визнання освіти, отриманої дитиною в «ДНР», «ЛНР» та Автономній республіці Крим.

До цього часу єдиною можливістю отримати диплом державного зразка для дітей-кримчан та дітей з неконтрольованих територій є переїзд до контрольованих територій та закінчення навчання в одному із закладів, як те рекомендовано Міністерством освіти України в листі від 14 жовтня 2014 року № 1/9-535 до департаментів освіти та науки обласних, Київської міської державної адміністрації[32].

Ускладнений порядок виїзду з неконтрольованих територій може стати перепоною до реалізації права на освіту та інших прав.

Як повідомила Аксана Філіпішина, представник Уповноваженого ВР з прав людини з питань дотримання прав дитини, недискримінації та ґендерної рівності у червні 2015 року лише 9% випускників шкіл в «ДНР», які зареєструвалися, щоб скласти зовнішнє незалежне оцінювання (ЗНО) з української мови, приїхали на іспит на контрольовану державною владою територію.

Багато школярів не змогли доїхати через надто складний порядок перетину лінії між контрольованою і неконтрольованою державною владою територією, оскільки одинадцятикласник де-юре міг потрапити на ЗНО лише разом із законним представником[33].

Невідомо, скільки дітей за таких умов не відвідують навчальні заклади взагалі, не отримають у поточному році атестатів та відповідно не матимуть змоги здобути професію. Державними органами на даний час не ведеться статистика таких дітей і відстежити ці процеси вбачається майже неможливим.

В АРК право дітей на освіту порушується також у частині навчання рідної мови. Представники влади на окупованій території у сфері освіти визнають, що навчання на російській мові в Криму складає 94,8%[34]. Змінилася в гіршу сторону ситуація вивчення українськими дітьми в Криму рідної мови. Зокрема, якщо в 2013–2014 роках на півострові діяли 7 шкіл з українською мовою навчання, то станом на 1 січня 2015 року таких залишилось тільки 2 (за іншими оцінками 1 у м. Ялті)[35].

Якщо в 2013–2014 роках майже 13 тисяч дітей в Криму вчилися на українській мові, то станом на 4 червня 2015 року таких дітей тільки 2 тисячі. Як предмету українській мові тепер навчаються 40 тисяч осіб, що в 6 разів менше ніж у попередні роки, повідомляє представник Уповноваженого ВР з прав людини[35].

За дослідженнями авторів Моніторингового звіту «„Анексована“ освіта в тимчасово окупованому Криму» кількість груп з кримськотатарською мовою навчання і виховання у дошкільних учбових закладах змінилася у поточному навчальному році незначним чином. Однак існує тенденція неврахування керівництвом закладів годин на вивчення рідної мови при

[31] http://www.unicef.org/ukraine/ukr/UNICEF_Ukraine_SitRep__34_-_14_May_2015_Ukr.pdf

[32] http://old.mon.gov.ua/files/normative/2014-10-14/2957/lmon_1_9_535_14102014.pdf

[33] http://www.bbc.com/ukrainian/news_in_brief/2015/06/150610_ko_zno_donbass, http://vnz.org.ua/novyny/vstup/8024-lyshe-9-iz-zareestrovanyh-vypusknykiv-shkil-na-nepidkontrolnij-ukrayini-terytoriyi-sklaly-zno

[34] http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2014/06/140615_crimea_language_int_hk

[35] https://www.youtube.com/watch?v=Cm2OroVS3fQ

складанні учбових планів. Так, зовсім відсутні групи з кримськотатарською мовою навчання у містах: Алушта, Армянськ, Джанкой, Євпаторія, Керч, Красноперекопськ, Судак, Феодосія, Ялта, а також у районах: Кіровський, Красноперекопський, Роздольненський, Сакський, Чорноморський[36].

Свобода пересування

Слід відзначити й позитивні зміни у Тимчасовому порядку контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей, який було оновлено декілька разів. Порядок зазнав суспільної критики та згодом була створена робоча група для внесення змін до нього. До робочої групи, яка працювала над удосконаленням, увійшли фахівці Державної фіскальної служби, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, прикордонники, народні депутати, представники громадських організацій, правозахисники[37].

Його остання редакція від 16 червня 2015 року передбачає можливість громадянам України які народились у 1998 році і пізніше та не змогли оформити паспорт громадянина України (внаслідок проживання у населених пунктах, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження), здійснювати виїзд з неконтрольованої території за умови пред'явлення свідоцтва про народження/копії свідоцтва про народження або будь-якого іншого документа, який дає можливість ідентифікувати таку особу. Крім того, виїзд цієї категорії громадян України не потребує обов'язкового супроводу законного представника, а тільки супроводу дорослої особи[38].

Тим не менш, після останнього оновлення зазначений Порядок загрожує знову бути на практиці неефективним через введення нового обмеження, а саме — заборони перетину лінії зіткнення громадським пасажирським транспортом.

Особливістю перепускної системи на/з неконтрольованої та окупованої територій є те, що дітям до 16 років подорожувати дозволяється відповідно до Правил перетинання державного кордону громадянами України, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 р. № 57, тобто в супроводі осіб, які уповноважені обома батьками, здійснюється за нотаріально посвідченою згодою обох батьків із зазначенням держави прямування та відповідного часового проміжку перебування у цій державі[39]. Посилання на застосування саме цієї норми встановлене постановою Кабінету Міністрів України від 4 червня 2015 р. № 367 «Про затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї» та вищевказаним Тимчасовим порядком. Така ситуація заважає пересуватися одному з батьків з дітьми коли неможливо отримати згоду другого з батьків (наприклад, у разі його перебування за кордоном, проходження служби в зоні антитерористичної операції або якщо місце перебування встановити неможливо)[40].

Інші порушення прав дітей в АР Крим

У Автономній Республіці Крим продовжуються системне порушення права на громадянство по відношенню до дітей-сиріт, яких там залишається близько 4 тисяч. Таким дітям, за інформацією представника українського омбудсмена, примусово видають свідоцтва про народження російського зразка замість українських документів. На підставі російських свідоцтв

[36] http://www.ucipr.kiev.ua/userfiles/monitoring_report_education_ARC_Mar2015u.pdf

[37] http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article;jsessionid=872EDB08425041B4D2DFB6E8A802D845.app1?art_id=146333&cat_id=39574

[38] http://www.ssu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=136476&cat_id=135945

[39] http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/367-2015-%D0%BF

[40] http://crimeahr.org/wp-content/uploads/2015/05/Obzor_KPM_Mart_2015_final.pdf

у свій час видаватимуться паспорти російських громадян. За таких обставин в Україні має бути передбачена можливість визнання таких дітей громадянами України. Правозахисники наразі пропонують визнавати таких дітей громадянами України на підставі свідоцтва російського зразка або забезпечувати у таких випадках прискорену процедуру встановлення факту, що має юридичне значення, через суд[41].

Продовжуються незаконні усиновлення українських дітей-сиріт, які проживають в Криму, іноземними громадянами. Протягом року Міністерство соціальної політики України спільно з Міністерством закордонних справ зверталися до урядів Криму та Російської Федерації з проханням припинити незаконне усиновлення дітей іноземними сім'ями, неправомірну видачу без згоди дитини паспорту громадянина Російської Федерації та примусову зміну свідоцтв про народження. Однак з травня 2015 року зазначена співпраця з владою Криму стала неможливою, у зв'язку з чим отримання інформації щодо подальшої передачі дітей до Російської Федерації неможливе[42]. Серед українських правозахисників під сумнів ставиться юридична природа такого усиновлення та звертається увага на можливі негативні наслідки такого усиновлення для самої дитини, як і для осіб, які усиновляють дитину[43].

Кримською польовою місією зафіксовані інші порушення правдитини, пов'язані з правовим статусом батьків. Наприклад, порушення правана доступ до медичного обслуговування через відсутність страхового полісу у матері — громадянки України, яка не має реєстрації місця проживання в Криму[44].

Права внутрішньо переміщених дітей

Із загальної кількості внутрішньо переміщених осіб (ВПО) діти становлять 24 відсотки[45]. І в той же час, якщо порахувати цифри, надані Мінсоцополітики, лише 12,5 відсотків дітей з Донбасу зареєстровано як ВПО.

За дослідженнями юристів, які опікуються правами дітей в Україні, у 2015 році найбільш болючим питанням внутрішньо переміщених дітей є забезпечення права на адекватний рівень життя. Сім'ї, які були вимушені залишити домівки та переміститися до інших регіонів, зазнавали гостру потребу у вирішенні житлового питання, працевлаштування, отриманні соціального захисту. Про необхідність підтримки ВПО неодноразово наголошували представники міжнародних організацій[46].

Потреба внутрішньо переміщених дітей у медичній допомозі також виявилась особливо високою. Станом на 1 червня 2015 року за медичною допомогою звернулись 259 тис. 137 переселенців (29,7% від усіх ВПО). З них — 98 тис. 416 діти. Тобто, медичної допомоги потребували 65,4% від

---

41 Радио Свобода, Украинский минюст обещает усилить правовую защиту крымчан, 17 марта 2015, доступ по следующему адресу: http://www.refworld.org.ru/docid/5509769a4.html [последняя дата доступа 25 июня 2015]; https://www.youtube.com/watch?v=Cm2OroVS3fQ

42 http://uacrisis.org/ua/25915-rosiya-vivoziti-ditej-sirit

43 http://www.refworld.org.ru/docid/54b5368c4.html [последняя дата доступа 29 июня 2015]

44 http://crimeahr.org/wp-content/uploads/2015/03/crimea_field_mission_report_january_2015_ru.pdf

45 Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Рекомендации по вопросу международной защиты, связанные с событиями в Украине — дополненная версия II, 15 января 2015, доступ по следующему адресу: http://www.refworld.org.ru/docid/54eb03664.html [последняя дата доступа 30 июня 2015]

46 Центр новостей ООН, В ООН объявили о ряденовых проектов в Украине, 30 апреля 2015, доступ по следующему адресу: http://www.refworld.org.ru/docid/554b7ed54.html [последняя дата доступа 1 июля 2015]; Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Report on the human rights situation in Ukraine 16 February to 15 May 2015: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/10thOHCHRreportUkraine.pdf

усіх внутрішньо переміщених дітей. Крім того, діти складали 38% від усіх ВПО, які звертались до лікарень. Слід повторити, що у відсотковому вираженні чисельність внутрішньо переміщених дітей складає лише 12,5% (станом на 15 травня 2015 року). Тобто, діти потребують значно більше медичної уваги, ніж дорослі. Крім того, не додає оптимізму той показник, що на медичний облік взято лише 62 тис. 90 дітей (або 41% від усіх внутрішньо переміщених дітей)[47].

Водночас питання доступу до освіти було вирішено більш менш оперативно. Як зазначається у звіті, підготовленому за результатами громадського моніторингу доступу тимчасових переселенців до освіти, система освіти України проявила себе в ситуації кризового прийняття рішень професійною та дієвою[48].

У жодному з досліджень не виявлено суттєвих проблем, пов'язаних з дискримінацією або порушенням прав дітей ВПО у навчально-виховній сфері.

Разом з тим студенти ВПО зустрічалися з різними перешкодами у навчанні. Як приклад можна навести дослідження обставин переведення внутрішньо переміщених осіб до вищих навчальних закладів, проведеного Чугуївською правозахисною групою з січня по березень 2015 року на території м. Харкова, м. Чугуєва, Чугуївського та Печенізького районів Харківської області.

В результаті було виявлено відсутність достатньої кількості місць у гуртожитках, наявність у частині ВНЗ досить суттєвої академічної різниці між навчальними планами, через що студенти повинні були за невеликий проміжок часу опанувати доволі великий об'єм нових знань, та матеріальні труднощі, яких зазнають такі студенти. Через це викладачі вимушені досить лояльно ставитися до їхніх пропусків занять, під час яких студенти-переселенці намагаються шукати роботу або вже працюють[49].

Інституціональні та законодавчі зміни

18 грудня 2014 року Миколу Кулебу було призначено Уповноваженим Президента України з прав дитини[50]. До того протягом майже цілого року цю посаду ніхто не займав, між тим, враховуючи сучасний стан дотримання прав дітей, її значення важко переоцінити. До компетенції омбудсмена з прав дитини входить моніторинг дотримання прав дітей, внесення Президентові України пропозицій щодо підготовки проектів законів, актів Президента України з питань прав та законних інтересів дитини, інформування населення щодо прав та законних інтересів дитини[51]. На даний час омбудсмен з прав дитини займає позицію посередника між державними органами, які приймають рішення у сфері захисту прав дитини, міжнародними організаціями та громадськими ініціативами, що відноситься до його компетенції.

14 травня 2015 року був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо державної підтримки учасників бойових дій та їхніх дітей, дітей, один із батьків яких загинув у районі проведення антитерористичних операцій, бойових дій чи збройних конфліктів або під час масових акцій громадянського протесту, дітей, зареєстрованих як внутрішньо переміщені особи, для здобуття професійно-технічної та вищої освіти», який набирає чинності 5 липня 2015 року.

47 http://uire.org.ua/doslidzhennya/1738/

48 http://www.civicua.org/main/data?t=2&c=1&q=2458953

49 http://www.irf.ua/knowledgebase/news/zabezpechennya_prava_na_osvitu_vnutrishno_peremischenikh_osib_u_kharkivskiy_oblasti/

50 http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/941/2014

51 http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/811/2011

Відповідно до закону вносяться позитивні зміни до законів «Про охорону дитинства», «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про професійно-технічну освіту», «Про вищу освіту», які гарантуватимуть дітям учасників бойових дій, дітям, один із батьків яких загинув (пропав безвісти) у районі проведення АТО, бойових дій чи збройних конфліктів або помер внаслідок поранення, контузії чи каліцтва, одержаних у районі проведення АТО, бойових дій чи збройних конфліктів, а також внаслідок захворювання, одержаного в період участі в АТО, дітям, один із батьків яких загинув під час масових акцій громадянського протесту або помер внаслідок поранення, контузії чи каліцтва, одержаних під час масових акцій громадянського протесту, дітям, зареєстрованим як внутрішньо переміщені особи, у тому числі дітям, які навчаються за денною формою навчання у вищих навчальних закладах, — державну цільову підтримку до закінчення навчальних закладів до досягнення ними 23 років для здобуття професійно-технічної та вищої освіти у державних та комунальних навчальних закладах.

При цьому до вказаної підтримки відносяться повна або часткова оплата навчання, надання пільгових та довгострокових кредитів для навчання, соціальні стипендії, безоплатне забезпечення підручниками, безоплатний доступ до мережі Інтернет, систем баз даних у державних та комунальних навчальних закладах, безоплатне проживання в гуртожитку.

Відповідно до нового закону Кабінет Міністрів України має визначити порядок та умови надання державної цільової підтримки для здобуття професійно-технічної та вищої освіти, однак станом на початок липня такий відсутній.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 травня 2015 р. № 450-р. було затверджено План заходів щодо забезпечення виконання положень Європейської соціальної хартії (переглянутої) на 2015–2019 роки. Відповідно до Плану до 2018 року мають бути опрацьовані та у разі потреби внесені пропозиції щодо імплементації:

> *Рекомендації № R (91) 11 про сексуальну експлуатацію, порнографію, проституцію, а також торгівлю дітьми та підлітками, прийняту 9 вересня 1991 р., Рекомендації № R (85) 4 про насильство в сім'ї, прийняту 26 березня 1985 р., Рекомендації № R (91) 9 про невідкладні заходи у справах сім'ї, прийняту 9 вересня 1991 р*[52].

На розгляді Верховної Ради України перебуває Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо посилення соціального захисту дітей та підтримки сімей з дітьми № 2254, яким пропонується внести зміни до законів «Про охорону дитинства», «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», «Про соціальні послуги», Сімейного кодексу України та інших нормативно-правових актів щодо посилення гарантій дітей під час військового конфлікту, дітей, які потребують особливого захисту, дітей — внутрішньо переміщених осіб.

Міжнародні та громадські організації. Діалог з владою

Співпраця громадських ініціатив, міжнародних організацій з органами влади загалом складається позитивно. Урядом загалом сприймаються експертна та фінансова підтримка з боку недержавних інституцій.

Над покращенням законодавчої бази щодо захисту прав дітей працювала команда проекту «Забезпечення доступу внутрішньопереміщених осіб до адміністративних послуг та освіти» Всеукраїнської благодійної фундації «Право на захист» з 1 жовтня 2014 року до 31 січня 2015 року за підтримки Міжнародного фонду «Відродження».

[52] http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/450-2015-%D1%80

Правозахисники спирались на такі міжнародні стандарти захисту прав дітей як Конвенція ООН про права дитини, Факультативний протокол до Конвенції про права дитини щодо участі дітей у збройних конфліктах, Паризькі зобов'язання щодо захисту дітей від незаконного вербування чи використання збройними силами або озброєними групами та Паризькі принципи та керівні вказівки щодо дітей, пов'язаних зі збройними силами чи озброєними угрупуваннями та інші.

Правозахисники брали участь в підготовці законопроектів зміни до низки законів України, зокрема, «Про протидію торгівлі людьми», «Про охорону дитинства», «Про безоплатну правову допомогу», «Про оздоровлення та відпочинок дітей» та інших. Серед основних змін — внесення доповнень про зобов'язання держави надавати безоплатну правову допомогу, проводити інформаційну кампанію щодо захисту прав дітей, організовувати евакуацію із зони бойових дій та інше[53].

Міжнародний жіночий правозахисний центр «Ла Страда — Україна», який опікується зокрема правами дитини продовжує співпрацю з Міністерством соціальної політики України, і 19 червня 2015 року між ними був підписаний договір про співпрацю, проводяться робочі зустрічі з питань захисту прав дітей[54].

[53] http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247911938

[54] http://la-strada.org.ua/ucp_mod_news_list_show_534.html, http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=178493&cat_id=107177

Висновки та рекомендації

На фоні складної соціально-економічної ситуації в країні та досліджених фактів порушень прав дітей, владі рекомендується:

1. Визначити пріоритет за правами та законними інтересами дитини для налагодження координації дій між державними органами, які здійснюють повноваження у сфері прав дітей.

2. Створити механізми належного фінансування сфер освіти, здоров'я, оздоровлення та відпочинку дітей як таких, від яких залежить майбутнє дітей країни.

3. Проводити роз'яснювальну роботу з персоналом інтернатів з приводу захисту прав дітей, здійснювати пильний моніторинг щодо порушень прав дітей в інтернатах та інших дитячих закладах.

4. Створити швидкий та ефективний механізм визнання документів про отримання освіти, які видаються українським дітям РФ та фактичною владою тимчасово неконтрольованих територій; визнання народження дитини-громадянина України на окупованій та неконтрольованій території.

5. Створити статистичний облік дітей, які не навчаються за якихось причин, не отримали атестати про закінчення освіти тощо.

6. Посилити соціальний захист та інтеграцію внутрішньо переміщених дітей, вирішити житлову проблему сімей ВПО для скорішої адаптації.

ПРАВА ЛЮДЕЙ З ІНВАЛІДНІСТЮ[1]

Не зважаючи на існування численних правових норм, які декларують забезпечення прав людям з інвалідністю, в Україні залишаються ментальні, фізичні, інформаційні та середовищні перешкоди, які суттєво ускладнюють реалізацію основних прав людини вищеназваній категорії суспільства.

Водночас, ратифікована у грудні 2009 року Конвенція про права людей з інвалідністю[2], задає тон державній політиці, ставлячи органи влади перед необхідністю приведення законодавства та програм у відповідність із її цілями.

Цього року увага уряду та громадянського суспільства до цього міжнародного документу зумовлена представленням у Комітеті ООН з прав людей з інвалідністю першої доповіді про його виконання.

Проте, не лише фактором підготовки та представлення звіту до Комітету ООН визначається державна політика у сфері прав людей з інвалідністю, її характеризує необхідність розроблення та впровадження програм для підтримки осіб, що набули інвалідність унаслідок військового конфлікту на Сході України.

Крім того, відкритим залишається питання дотримання прав осіб з інвалідністю, що проживають на тимчасово окупованих територіях.

До того ж, невідкладної підтримки потребують внутрішньо переміщені особи з інвалідністю.

[1] Розділ підготовлений Б. Мойса, експертом-аналітиком УГСПЛ.

[2] Офіційний переклад — Конвенція ООН про права інвалідів.

Статистика та термінологія

За даними Міністерства соціальної політики в Україні станом на 01.01.2015 загальна чисельність людей з інвалідністю становила 2 млн. 568 тис. 532 особи (або 5,98% у загальній структурі постійного населення країни (42,9 млн. осіб), у тому числі:

- людей з інвалідністю I групи — 251 тис. 833 особи;
- людей з інвалідністю II групи — 915 тис. 891 особа;
- людей з інвалідністю III групи — 1 млн. 249 тис. 683 особи;
- дітей з інвалідністю — 151 тис. 125 осіб (44% дівчата, 56% хлопчики).[3]

Ці дані є дещо нижчими, а ніж у 2013 році, однак, залишається невідомим чи включають ці показники кількість осіб з інвалідністю, які проживають на території тимчасово окупованих Автономної республіки Крим та окремих районів Донецької та Луганської областей. Проблемою залишається й відсутність статистичних даних щодо кількості осіб з інвалідністю за категоріями захворювання. До того ж, ведення та наповнення Центрального банку даних інвалідності, унаслідок неналежного ресурсного забезпечення, залишає бажати кращого.

Розгляд статистичних даних, розподіл людей з інвалідністю за групами інвалідності, окрім іншого, може свідчити про домінування медичної моделі інвалідності, особливо у медичній сфері. Розгляд особи з інвалідністю

[3] Міністерством соціальної політики України оприлюднено інформацію для подання в Комітет ООН з прав людей з інвалідністю. // http://naiu.org.ua/news-naiu/oprylyudneno-informatsiyu-dlya-podannya-v-komitet-oon-z-prav-lyudej-z-invalidnistyu/

через призму «пацієнта» не дозволяє говорити про реальне запровадження декларованої соціально-правової моделі інвалідності.

На жаль, термінологічне домінування медичної моделі стало частиною україномовного тексту Конвенції ООН про права людей з інвалідністю.

Перекладений із російськомовної версії текст документу увібрав у себе дефініцію «інвалід» замість людина з інвалідністю, особа з інвалідністю. З цього приводу Комітет ООН з прав людей з інвалідністю зазначає, що використання термінів «інвалід» або «особа з обмеженими можливостями» не відповідає цілям Конвенції. Голова Комітету з прав людей з інвалідністю, професор Марія Соледад Сістернас Рейс у відповіді обґрунтовує цей висновок наявною судовою практикою, принципами Конвенції, а також цілями та задачами Конвенції.

Вона зазначила, що Конвенція розглядає інвалідність у моделі прав людини, згідно якої інвалідність є результатом взаємодії, що відбувається між людьми, які мають порушення здоров'я, і різними бар'єрами, що можуть заважати їхній повній та ефективній участі в житті суспільства нарівні з іншими.

Комітет неодноразово наголошував, що термінологія, яка використовується щодо людей з інвалідністю повинна відображати цю нову парадигму, закріплену в Конвенції.[4]

Враховуючи означене, позитивно сприймається ініціатива Міністерства соціальної політики щодо внесення змін до україномовного тексту Конвенції. Залишається сподіватись, що введення нових визначень та приведення тексту документу не буде виключно символічним виявом толерантності.

Реалізація правоздатності людьми з інвалідністю

Правозахисні організації та об'єднання, що працюють в інтересах людей з інвалідністю, постійно наголошують на системних перешкодах щодо реалізації правоздатності — укладання договорів, розпорядження майном.[5] Особливо гострою є становище осіб із психосоціальними порушеннями, що неодноразово підкреслював у своїх рішеннях Європейський суд з прав людини. Національне законодавство через інститут «недієздатності» передбачає встановлення над особами із психосоціальними порушеннями, у разі визнання їх недієздатними, опіки. Як наслідок, підписані особою документи не мають юридичної сили і посадові особи не повинні на них реагувати. Це — суттєве обмеження прав, адже посадові особи не зобов'язані реагувати на скарги людини про неякісні медичні, соціальні послуги; заяву про прийом на роботу, укладання шлюбу; запит про отримання державної допомоги, судовий позов.

Особа, визнана судом недієздатною, потрапляє у ситуацію, коли її фундаментальні права обмежуються. За рішенням опікуна особу можуть помістити до закладу або примусово госпіталізувати, що порушуватиме її право на свободу. Для здійснення над нею лікування, визначення його форм та методів достатньо отримати згоду її представника. Недієздатні особи позбавлені виборчого права, як і права висловлення думки.[6]

Міністерство соціальної політики повідомляє про 32 097 повнолітніх громадян, визнаних недієздатними, з них 24 392 мають опікунів з числа фізичних осіб, над 7550 особами опіку здійснюють спеціальні заклади, над 155 особами опіку здійснюють органи опіки та піклування. Експертів

[4] Міністерство соціальної політики України ініціює внесення змін до україномовного перекладу Конвенції ООН про права інвалідів. // http://naiu.org.ua/live/ministerstvo-sotsialnoji-polityky-ukrajiny-initsiyuje-vnesennya-zmin-do-ukrajinomovnoho-perekladu-konventsiji-oon-pro-prava-invalidiv/

[5] Права осіб із проблемами психічного здоров'я: відповідність національного законодавства міжнародним стандартам. Контекст дотримання прав людини у психоневрологічних інтернатах. К. 2015. С. 7 // http://helsinki.org.ua/files/docs/1436351870.pdf

[6] Там само. С. 18.

насторожує той факт, що 7834 недієздатним особам не встановлено інвалідність, що викликає припущення про неналежне виконання опікунами своїх повноважень.[7]

Позитивним можна вважати розроблений та поданий на розгляд Кабінету Міністрів України проект закону України «Основи законодавства України про опіку та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена, їх соціальний захист». З позиції експертів: «...прийняття зазначеного законопроекту значно поліпшить правове становище осіб, які визнаються недієздатними або обмежено дієздатними, шляхом наділення цих осіб можливостями ставити питання про перегляд рішення стосовно дієздатності, позбавлення повноважень опікуна, а також претендувати на отримання безоплатної правової допомоги».[8]

Неурядові організації продовжують наполягати на запровадженні моделей підтриманого прийняття рішень. Так, «Коаліція захисту прав інвалідів та осіб із інтелектуальною недостатністю» веде переговори із Міністерством соціальної політики стосовно апробації стандарту соціальної послуги «представництво інтересів» для осіб з інтелектуальними порушеннями, одним із завдань якої очікується створення індивідуальних мереж підтримки, які в майбутньому можуть стати альтернативою опіки.[9]

Відкритою залишається проблема користування людьми з інвалідністю банківськими та фінансовими послугами. Це пов'язано, зокрема, із недоступністю банківських установ (будівлі, банкомати, послуги в інтернет), відмовам людям з інвалідністю в отриманні кредитів з необґрунтованих підстав. Незрячі особи та особи із порушеннями зору неодноразово наштовхуються на проблему визнання їх підпису.

Неналежний доступ до інформації стосовно послуг приватного сектору призводить до того, що особи з інвалідністю можуть бути піддані шахрайству. Це твердження знаходить своє відображення у рішенні суду, де позивачем виступала особа з інвалідністю по зору.[10] У своєму рішенні суд наголошує, що «оскільки позивачка є інвалідом першої групи по зору, тобто людиною, яка практично є незрячою, укладання з нею будь-якої угоди у простій письмовій формі не може свідчити про її повне і вільне волевиявлення на укладання саме такої угоди і бажання настання саме тих правових наслідків, які нею передбачені». Саме таке трактування у даній справі є на користь особи з інвалідністю, однак, подібна практика вкотре доводить необхідність вжиття заходів для доступу до інформації про послуги для людей з інвалідністю. Разом з тим, необхідно створити умови, за яких залежність особи з інвалідністю від сторонніх осіб буде зведена до мінімуму.

Доступність

Доводиться констатувати, що за першу половину 2015 року особливих змін у сфері створення доступного архітектурного, транспортного та інформаційного середовища не відбулося. Мораторій на перевірки підприємств, в тому числі стосовно створення безперешкодного середовища, продовжено урядом до кінця 2015 року. Наслідком чого є введення в експлуатацію будівель, що є архітектурно недоступними. Громадські

[7] Права осіб із проблемами психічного здоров'я: відповідність національного законодавства міжнародним стандартам. Контекст дотримання прав людини у психоневрологічних інтернатах. К. 2015. С. 18–19 // http://helsinki.org.ua/files/docs/1436351870.pdf

[8] Так само. С. 19–20.

[9] Відповіді громадських організацій на додаткові питання Комітету ООН з прав людей з інвалідністю до Уряду України. С. 15.

[10] http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42861212

організації, що працюють в інтересах людей з інвалідністю, зазначають на відсутності системної роботи у цій сфері, доводячи це моніторинговими дослідженнями об'єктів, що надають послуги населенню.

Національною асамблеєю інвалідів України обстежено 46 медичних закладів у Львівській, Луганській (до початку бойових дій), Житомирській та Вінницькій областях. Жоден із цих закладів не відповідає Державним будівельним нормам. Експерти зазначають, що мова йде не лише про фізичну доступність, але й про неможливість скористатись медичними послугами без сторонньої допомоги: «У кабінетах немає потрібних пристосувань (для того, щоб пересісти із інвалідного візка на кушетку), тож прийом лікаря ведеться у колясці... У жодному державному закладі немає рентген кабінету, який відповідав би «безбар'єрним» вимогам».[11]

При плануванні напрямів медичної реформи необхідно враховувати питання безперешкодного середовища при наданні медичних послуг, тим більше, що кількість людей з інвалідністю зростає.

Іншим прикладом, що підтверджує відсутність суттєвих зрушень у цій сфері, є результати моніторингу архітектурної доступності аптек. Ще у грудні 2012 року було прийнято важливе та, без сумніву, неперсічне судове рішення, яким визнано факт нестворення безперешкодних умов для доступу людини з інвалідністю до приміщення аптеки. На зазначене рішення звернув увагу тодішній глава уряду М. Азаров, зобов'язавши внести відповідні зміни до умов ліцензування аптечних закладів.

Про те, чи відбулись зміни, свідчать оприлюднені у квітні 2015 року громадськими організаціями «Європейська асоціація з прав інвалідів» та «Права людини» результати моніторингу доступності 2044 аптек у Києві, Миколаєві та Одеській області. «Із них 1026 були загалом доступними для людей з порушеннями опорно-рухового апарату. 918 — майже, 50% — взагалі не були доступними. Щодо людей з порушенням зору, то жодної аптеки, забезпеченої всім для них необхідним, ми не бачили», — зазначив експерт «Європейської асоціації з прав інвалідів» Віталій Дроботун.[12] На сьогоднішній день активісти мають намір позиватись до суду із вимогою позбавлення ліцензій «недоступних» аптек. Зазначене переконливо свідчить, що не зважаючи на наявність будівельних норм, їх виконання практично не відбувається.

Схожою залишається й ситуація із доступом людей з інвалідністю до інформації. За свідченням організацій осіб із порушеннями зору, до сьогодні «Укрзалізницею» не виконано рішення суду стосовно доступності для незрячих послуги придбання квитків на офіційній інтернет-сторінці підприємства.

За інформацією Міністерства соціальної політики, невиконаними залишаються завдання «Національного плану дій із реалізації Конвенції ООН про права інвалідів» щодо розробки програмного забезпечення для доступу інвалідів з ураженнями зору до україномовної текстової інформації на моніторі комп'ютера або дисплеї мобільного телефону. Виникає сумнів і щодо реалізації завдання із доступу до інформації, розміщеної на офіційних веб-сайтах органів влади.[13] Реалізація вищезазначеного завдання дозволила б отримувати особам з інвалідністю як інформацію, що надходить від органів влади, так й адміністративні послуги. Можливість звернутися стосовно отримання адміністративної послуги та її супровід через мережу

[11] До лікарні на інвалідному візку. // http://naiu.org.ua/news-naiu/do-likarni-na-invalidnomu-vizku/

[12] Громадські організації судитимуться з аптеками не облаштованими для доступу інвалідів. // http://www.ukrinform.ua/ukr/news/gromadski_organizatsiii_suditimutsya_z_aptekami_ne_oblashtovanimi_dlya_dostupu_invalidiv_2041341

[13] Інформація Міністерства соціальної політики про виконання «Національного плану дій із реалізації Конвенції ООН про права інвалідів». // http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category%3Bjsessionid=E83FFF0AE90F5D4EAD1C823868BB3552.app1?cat_id=167313

інтернет шляхом створення відповідного порталу передбачена Законом України «Про адміністративні послуги».[14]

Не можна оминути й певних позитивних зрушень у сфері доступу до інформації осіб із порушеннями зору, зокрема, введення до класифікатору професій посади тифлокоментатор. Крім того, групою народних депутатів запропоновано законопроект «щодо розширення доступу сліпих, осіб з порушеннями зору і хворих на дислексію до виданих творів у спеціальному форматі». Проектом пропонується введення до законодавства двох спеціальних форматів.

Спеціальний цифровий формат для сліпих, осіб з порушеннями зору і хворих на дислексію — цифровий формат для запису озвученої книги, яка має зручну навігацію і сприяє швидкому пошуку необхідного матеріалу в аудійованій книзі (сторінка, розділ, параграф, таблиця тощо).

Аудіодискрипція (тифлокоментування) — створення окремої звукової доріжки з закадровим описом персонажу, предмета, простору або дії у відеопродукції для сліпих, осіб з порушеннями зору і хворих на дислексію.[15] Введення до законодавства зазначених форматів значно поліпшило б доступ до інформації, зокрема, телепрограм осіб із порушеннями зору, а також, створило б додаткові можливості роботи із літературою, особливо, в освіті.

Доступ до інформації осіб із порушеннями слуху забезпечується через використання жестової мови, яка визнана на законодавчому рівні як мова навчання та спілкування глухих та через використання сурдоперекладу та титрування на телебаченні. За даними Держкомтелерадіо державні телерадіоорганізації забезпечили адаптування програм за державним замовленням для сприйняття особами з вадами слуху в обсязі 8577 годин за 2014 рік (за 2013 — 10429 годин, 2012 — 6254 години, 2011 — 5806 годин). Водночас, слід зазначити, що вже на сьогодні, у таких провідних телеканалів, як «Новий канал», «Інтер» та «ICTV» обсяг адаптованого (біжучий рядок, субтитри та сурдопереклад) телевізійного продукту становить від 24% до 36% на добу.[16] Крім того, 2014 року Державний комітет із телебачення та радіомовлення розробив законопроект, яким передбачено встановити мінімальну частку програм, що підлягають титруванню та сурдоперекладу в обсязі не менше 5%.[17]

Встановлення мінімальної частки програм можна вважати позитивною, однак її обсяг необхідно поступово збільшувати. Водночас, спільнота нечуючих наполягає на введенні відповідних стандартів титрування та сурдоперекладу. Так, особи із порушеннями слуху зазначають на проблемах під час титрування, зокрема, накладення рекламного рядку на біжучий рядок з титрами. Проблемою залишається й надто незначна кількість сурдоперекладачів.

Занепокоєння викликає відсутність системних заходів держави із забезпечення доступу до інформації осіб із психосоціальними та інтелектуальними порушеннями. Виключно ініціативою громадських організацій здійснюється запровадження формату «спрощеного читання». У 2014 році Всеукраїнська громадська організація «Коаліція захисту прав інвалідів та осіб із інтелектуальною недостатністю» переклала і поширила 1000 примірників видання «Європейські стандарти надання інформації, доступної

[14] Закон України «Про адміністративні послуги». // http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17

[15] Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення доступу сліпих, осіб з порушеннями зору і хворих на дислексію до виданих творів у спеціальному форматі. // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56029

[16] Відповіді держави на питання Комітету ООН з прав людей з інвалідністю.

[17] Проект закону України «Про внесення змін до Закону України «Про телебачення і радіомовлення». // http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=121247&cat_id=80453

для читання і розуміння», у 2015 році — матеріали про репродуктивні права спрощеною мовою для осіб з інтелектуальними порушеннями.[18]

Становище внутрішньо переміщених осіб з інвалідністю

Відсутність питань інвалідності у державних програмах захисту населення у період надзвичайних ситуацій, як і загальні їх недоліки, яскраво проявились під час антитерористичної операції. Оповіщення, яке не чують особи із порушеннями слуху, бомбосховища, які не знайдуть незрячі, приречені залишатись у квартирі під час обстрілів особи із порушеннями руху та відсутність спеціального транспорту для евакуації — є характерними виявами становища осіб з інвалідністю на території проведення АТО. Надто складною залишається й ситуація із особами, що перебувають в інтернатних закладах. У статистичній інформації Міністерства соціальної політики щодо кількості підопічних психоневрологічних інтернатів не уточнено, яка доля спіткала 1566 підопічних з Донецької області та 1110 підопічних інтернатів з Луганської області.[19]

Що ж до кількості внутрішньо переміщених осіб, то за даними Міністерства соціальної політики, з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції до інших регіонів станом на 22.06.2015 переселено 1 345 100 тис. осіб, у тому числі 56 859 людей з інвалідністю.[20] Всього у Донецькій та Луганській областях проживало 383 тисячі людей з інвалідністю, з них 20 тисяч дітей.[21] Громадські організації відзначають, що евакуацією осіб з інвалідністю переважно опікувались волонтери.

Національною асамблеєю інвалідів України здійснено оцінку потреб внутрішньо переміщених осіб з інвалідністю та виявлено найбільші проблеми забезпечення їх прав, зокрема:

- *Відсутність житла для тимчасового розміщення/поселення.* На жаль, тимчасове житло, яке б відповідало потребам людей з інвалідністю, відсутнє. Розміщення відбувається у санаторіях, базах відпочинку, в окремих випадках — у модульних містечках. Чи не найбільша кількість внутрішньо переміщених осіб з інвалідністю (1566 осіб) поселено у санаторіях Одеської області.[22] Крім того, опитані внутрішньо переміщені особи з інвалідністю зазначають, що зіштовхнулись із проблемою оформлення соціальних виплат на новому місці проживання (61% опитаних). Водночас, серед опитаних є особи, які не отримують соціальних виплат (4%).[23]
- *Медичне обслуговування та забезпечення медикаментами.* Державою не передбачено додаткових асигнувань для надання медичної допомоги внутрішньо переміщеним особам, весь тягар перекладено на місцеві бюджети. Така ж ситуація із придбанням пільгових ліків — внутрішньо переміщені особи фактично не можуть скористатись цією послугою. Іншими перешкодами залишаються відсутність інформації щодо отримання медичної допомоги, а також упередженість лікарів.[24] 78% опитаних внутрішньо переміщених осіб з інвалідністю зверта-

[18] Відповіді громадських організацій на питання Комітету ООН з прав людей з інвалідністю. С. 22.

[19] Права осіб із проблемами психічного здоров'я.

[20] Відповіді держави на запитання Комітету ООН з прав людей з інвалідністю.

[21] Сприяння захисту прав внутрішньо переміщених осіб з інвалідністю (за підсумками благодійного проекту НАІУ «Врятуймо разом!»). С. 7.

[22] Сприяння захисту прав внутрішньо переміщених осіб з інвалідністю (за підсумками благодійного проекту НАІУ «Врятуймо разом!»). С. 20–24.

[23] Врятуймо разом! С. 7.

[24] Як лікуються вимушені переселенці. // http://www.radiosvoboda.org/content/article/27104586.html

лись за отриманням медичної допомоги, проте 11% медичних послуг не отримали.[25]

- *Зайнятість*. На жаль, статистика щодо кількості внутрішньо переміщених осіб з інвалідністю-шукачів роботи відсутня. Однак, проблемою є подвійна дискримінація на ринку праці — як людей з інвалідністю, так і як внутрішньо переміщених осіб.[26] Водночас, простежуючи динаміку потреб внутрішньо переміщених осіб з інвалідністю з грудня 2014 до квітня 2015 року, експерти виявили, що якщо у першому періоді пріоритет був в отриманні житла, соціальних виплат, то у наступному — другою за значенням стала потреба зайнятості.

Репродуктивні права

Громадські організації людей з інвалідністю констатують, що при існуванні законодавчо-нормативного забезпечення система надання послуг з репродуктивного здоров'я для людей з інвалідністю в Україні не працює.[27] Програма «Репродуктивне здоров'я нації» на період 2016–2015 р. не враховувала потреби осіб з інвалідністю.

Дана група населення «виключена» з державної системи надання послуг. Кошти, які були виділені на реалізацію програми, не забезпечували потреби людей з інвалідністю. Наприклад, при закупівлі гінекологічних крісел[28], кушеток та обладнання для лікарень, пологових будинків, поліклінік не враховувались потреби жінок з порушенням опорно-рухового апарату, що в свою чергу призвело до того, що ця група жінок не змогла пройти якісне обстеження та отримати відповідні послуги.

Існуючі законодавчі норми щодо недискримінації на підставі інвалідності на практиці в системі охорони здоров'я не працюють.

Громадські організації людей з інвалідністю зауважують щодо відсутності тренінгів, курсів, навчальних програм як для самих користувачів, так і для фахівців, лікарів медичних закладів.

Є ініціатива громадських організацій людей з інвалідністю за підтримки програм ПРООН та Програми АМР США «Здоров'я жінок України».

Особливої уваги набирають зараз питання репродуктивних прав чоловіків з інвалідністю у зв'язку з подіями на сході України. Кількість чоловічого населення, які отримують інвалідність різних форм, збільшується.

Стурбованість спільноти людей з інвалідністю викликає відсутність у Міністерстві охорони здоров'я стратегії реалізації, прав людей з інвалідністю у сфері охорони здоров'я, в тому числі, репродуктивних прав.

Значним викликом залишається забезпечення сексуальних та репродуктивних прав осіб із інтелектуальною та психосоціальною формою інвалідності, які мешкають в інтернатних закладах. Залежність від персоналу закладів відображається й на реалізації прав.

В одному із відвідуваних експертами психоневрологічному інтернаті, де проживають чоловіки, персонал зауважує, що: «...не рекомендує дівчатам спілкуватись із підопічними закладу».

Разом з тим, в інтернатах для спільного проживання чоловіків та жінок персонал не заперечує проти стосунків між ними.[29]

[25] Врятуймо разом! С. 37

[26] Врятоймо разом. С. 35

[27] Довідковий матеріал Доступ до послуг з планування сім'ї і репродуктивного здоров'я жінок з порушенням опорно-рухового апарату», Програма АМР США «Здоров'я жінок України, ВГО « Національна Асамблея інвалідів України, К. 2015.

[28] Закупівля обладнання передбачена Державною програмою «Репродуктивне здоров'я нації».

[29] Права осіб із проблемами психічного здоров'я.

Освіта

Не можна не відзначити певних зрушень у запровадженні інклюзивного навчання. Зокрема, внесено відповідні зміни до законодавства, введено принцип універсального дизайну до Закону України «Про вищу освіту», запроваджено порядок організації інклюзивного навчання. Однак залишаються й численні перешкоди: архітектурна недоступність закладів освіти, доступ до інформації, пов'язаної з навчальними матеріалами, кадрове забезпечення та упередження стосовно дітей з інвалідністю.

Згідно наказу Міністерства освіти і науки України від 22.09.2010 № 898 «Про проведення моніторингового дослідження стану інклюзивної освіти в Україні» у 2014 році завершено моніторинг даного дослідження. Результати моніторингу показали, що українське суспільство (батьки, вчителі, керівники навчальних закладів) ще не готове до сприйняття дітей з інвалідністю як повноправних членів учнівського колективу у загальноосвітніх навчальних закладах.

Лише 47% респондентів з числа батьків та педагогів висловилися позитивно щодо впровадження інклюзивного навчання у загальноосвітніх закладах. Це пояснюється, перш за все, недостатнім рівнем обізнаності населення про інклюзивну освіту, відсутністю вільного доступу до навчальних закладів, відповідної підготовки педагогів, батьків, належного матеріального та навчального забезпечення для організації освітнього процесу з дітьми-інвалідами в умовах інклюзивного навчання.[30]

Водночас законодавчі ініціативи у сфері освіти, попри їх значущість, не завжди відповідають філософії соціально-правової моделі інвалідності. Зокрема, у зареєстрованому законопроекті щодо внесення змін до ЗУ «Про освіту» міститься не лише невідповідність термінів (діти-інваліди, особи із фізичними та психічними вадами, захворюваннями) Конвенції ООН про права людей з інвалідністю, але й своєрідне розуміння інклюзії та фактору дистанційного та індивідуального навчання[31].

На поступовій відмові від останнього якраз і наполягають організації людей з інвалідністю.

Стурбованість організацій людей з інвалідністю викликає й запропонований Міністерством освіти і науки проект «Концепції Державної Комплексної програми щодо забезпечення конституційного права на освіту у вищих навчальних закладах осіб з особливими освітніми потребами на період до 2020 року».

Зокрема, Міносвіти зазначає серед причин виникнення проблеми відсутність переліку спеціальностей, за якими можуть навчатись у вищих навчальних закладах особи з порушеннями зору, слуху, опорно-рухового апарату. Зазначене обмеження у виборі спеціальності виглядає дискримінаційним за ознакою інвалідності.

Водночас, Міністерство освіти не вважає за необхідне звернути увагу на такі чинники проблеми реалізації права на освіту людьми з інвалідністю, як невиконання Закону України «Про вищу освіту» та «Національного плану дій із реалізації Конвенції ООН про права інвалідів».[32]

---

[30] Моніторингове дослідження стану інклюзивної освіти в Україні. // http://iitzo.gov.ua/monitorynhove-doslidzhennya-stanu-inklyuzyvnoji-osvity-v-ukrajini/

[31] Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про освіту» (щодо гарантування безоплатності та якості освіти). // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55934

[32] НАІУ щодо погодження проекту розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної Комплексної програми щодо забезпечення конституційного права на освіту у вищих навчальних закладах осіб з особливими освітніми потребами на період до 2020 року». // http://naiu.org.ua/news-naiu/naiu-schodo-pohodzhennya-proektu-rozporyadzhennya-kabinetu-ministriv-ukrajiny-pro-shvalennya-kontseptsiji-derzhavnoji-kompleksnoji-prohramy-schodo-zabezpechennya-konstytutsijnoho-prava-na-osvitu-u-vy/

Зайнятість

Можливість реалізації людьми з інвалідністю права на працю на рівні з іншими дозволить говорити про один із найбільш ефективних шляхів включення їх до усіх сфер життя суспільства. Сьогоднішню державну політику у цій сфері характеризують:

Квотування створення робочих місць для працевлаштування людей з інвалідністю. Законом зобов'язано роботодавців працевлаштувати людей з інвалідністю у кількості 4% від середньої облікової кількості працюючих. Нестворення робочих місць має наслідком стягнення адміністративно-господарських санкцій. Кошти, отримані від адміністративно-господарських санкцій, спрямовуються на реабілітацію людей з інвалідністю та заходи із їх зайнятості.

Система підприємств громадських організацій інвалідів. Засновані організаціями людей з інвалідністю підприємства, кількість працюючих людей з інвалідністю на яких становить не менше 50%, користуються правом на звільнення від сплати частини податків та зборів.

Стаття 27 Конвенції ООН про права людей з інвалідністю визначає, що право на працю включає право на отримання можливості заробляти собі на життя працею, яку інвалід вільно вибрав чи на яку він вільно погодився, в умовах, коли ринок праці та виробниче середовище є відкритими, інклюзивними та доступними для інвалідів.[33] Виходячи із цитованого положення, державна політика мала б зосередитись на створенні умов для зайнятості людей з інвалідністю на вільному ринку праці через: систему заохочення роботодавців, яка б не обмежувалась лише зобов'язанням виконання певного нормативу робочих місць; компенсаційні механізми на забезпечення розумного пристосування на робочому місці. Водночас, структури підтриманої зайнятості можуть існувати лише як винятки та забезпечувати можливість набуття навичок особі з інвалідністю працювати на відкритому ринку праці.

Прикметним у цьому зв'язку є підготовлений Міністерством соціальної політики та зареєстрований у Верховній Раді проект закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зайнятості інвалідів.[34] Як вбачається із пояснювальної записки, законопроект розроблений з урахуванням досвіду ЄС та у межах виконання «Національного плану дій з реалізації Конвенції ООН про права інвалідів». Окрім іншого, законопроект вирізняють дві ідеї.

1. Зменшення дискримінації на ринку праці осіб із різним ступенем втрати здоров'я. Планується досягти цього шляхом «...врахування з коефіцієнтом «2» виконання зазначеного нормативу працевлаштування для усіх інвалідів I групи та інвалідів II групи внаслідок психічного розладу».[35] Статистичні дані свідчать, що перевага надається особам з інвалідністю III групи, і що особи із психосоціальною формою інвалідності знаходяться чи у не найгіршому становищі. Як вбачається, пропонована норма могла б змінити цю тенденцію.

2. Виконання роботодавцем нормативу працевлаштування інвалідів шляхом укладання з підприємствами громадських організацій інвалідів договорів на виготовлення (виконання) товарів, робіт і послуг.

Автори законопроекту зазначають, що «...такий підхід є виправданим у країнах ЄС, коли будь-який роботодавець може виконувати зазначений норматив шляхом закупівлі або замовлення товарів і послуг, що виготовляються (надаються) підприємствами громадських організацій інвалідів без утворення господарського об'єднання». Не можна заперечити, що

[33] Конвенція ООН про права інвалідів. // http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_g71

[34] Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зайнятості інвалідів. // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55956

[35] Там само.

реалізація цього положення сприяла б зайнятості людей з інвалідністю, однак, його неоднозначність полягає якраз у подальшому збереженні сегрегованого середовища зайнятості людей з інвалідністю, що суперечило б цитованому вище положенню Конвенції. Можна спрогнозувати, що наслідком реалізації цього підходу буде домінування саме укладення договорів із підприємствами громадських організацій інвалідів над зайнятістю людей з інвалідністю в інклюзивних умовах, тим більше, що жодних інших заохочень наймання саме на вільному ринку праці не передбачено.

Проведений огляд забезпечення прав людей з інвалідністю засвідчує, що позитивні зрушення, які мають місце, не є системними. Державна політика у цій сфері перебуває у суперечності між попереднім визнанням людини з інвалідністю як «пацієнта», що потребує соціального захисту та допомоги і зобов'язанням забезпечити реалізацію усієї повноти прав людини, як це передбачено міжнародними договорами, до яких Україна приєдналась.

Рекомендації

1. Привести україномовний текст Конвенції ООН про права інвалідів у відповідність із англомовною його версією, одночасно здійснюючи подальше приведення національного законодавства до вимог та стандартів Конвенції ООН про права інвалідів.

2. Привезти критерії встановлення інвалідності у відповідність із соціально-правовою моделлю інвалідності.

3. Забезпечити виконання «Національного плану дій із реалізації Конвенції ООН про права інвалідів на період до 2020 року», передбачивши відповідне ресурсне забезпечення.

4. Внести зміни до законодавства щодо підвищення відповідальності за неврахування умов безперешкодного доступу людей з інвалідністю до будівель, вулично-дорожньої інфраструктури, транспорту та інформації.

5. Під час проведення медичної реформи врахувати напрями пов'язані із доступом людей з інвалідністю до медичних послуг, в тому числі: архітектурної доступності будівель медичних закладів, засобів та розумного пристосування для мінімізації залежності від сторонніх осіб під час отримання медичних послуг.

6. Внести до законодавчих актів зміни у вигляді положення щодо запобігання дискримінації за ознакою інвалідності, не обмежуючи його сферою зайнятості.

7. Внести зміни до Цивільного кодексу України, інших законодавчих актів у вигляді положення щодо запровадження моделі підтримуючого прийняття рішень.

8. Забезпечити реалізацію людьми з інвалідністю права на освіту шляхом впровадження інклюзивного навчання.

9. Передбачити заходи із заохочення роботодавців для зайнятості людей з інвалідністю на вільному ринку праці.

10. Запровадити програму безповоротної фінансової підтримки роботодавців для забезпечення розумного пристосування, забезпечивши одночасно створення розумного пристосування у бюджетній сфері.

11. З метою реалізації людьми з інвалідністю права на участь у громадсько-політичному житті створити умови для доступу людей з інвалідністю до інформації стосовно виборчого процесу, кандидатів, безперешкодного здійснення процедури голосування.

Розглянути можливість внесення змін до Конституції України щодо наділення правом голосу осіб із інтелектуальною та психосоціальною моделлю інвалідності.

12. Запровадити на національному та регіональному рівні програми деінституалізації послуг, в тому числі — шляхом підтриманого проживання осіб з інвалідністю.

ПРАВА В'ЯЗНІВ[1]

Ситуація із правами в'язнів у першій половині 2015 року ознаменувалась великою кількістю законодавчих ініціатив у цій сфері. Вони містили у собі як позитивні, так і негативні з точки зору прав людини тенденції. З огляду на це, а також враховуючи обсяг релевантного матеріалу, у цьому розділі ми пропонуємо читачеві аналіз відповідних нормотворчих ініціатив.

Позитивні тенденції мали місце завдяки небаченій раніше активності підкомітету з питань діяльності Державної пенітенціарної служби України Комітету Верховної Ради з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності.

Можна стверджувати, що така активність завдячує особистій ініціативі голови підкомітету — Ю. Мірошниченка. Так, за його підтримки відбулися два плідних засідання робочих груп Підкомітету, які переважно складались із представників громадськості. Доступ до засідань мали всі бажаючі, а можливість отримати запрошення на них була забезпечена шляхом відкритих повідомлень в мережі Інтернет. За час окресленої співпраці фахівцями були розроблені та обговорені шість законопроектів націлених на покращення ситуації із правами людини у пенітенціарній сфері[37]. Варто підкреслити, що під кожним з них за сприяння Ю. Мірошниченка підписались близько десятка народних депутатів із різних фракцій, що дає підстави очікувати на їх майбутню підтримку у парламенті. Йдеться про такі законопроекти.

Про внесення змін до Закону України «Про попереднє ув'язнення» (щодо імплементації окремих стандартів Ради Європи) (2291а)

Проект закону вносить зміни до ЗУ «Про попереднє ув'язнення», який не зазнавав суттєвих змін з того часу, як його було прийнято — з 1993 року, тобто більше двадцяти років. Не дивно, що на цьому фоні він містить досить контрастні і навіть, можна сказати, непомірно гуманізаційні норми[38].

Справа в тому, що законопроект повністю спрямований на імплементацію численних та невиконаних рекомендацій Комітету із запобігання катуванням, а також окремих рішень Європейського суду з прав людини. Головна ідея, яка пронизує документ, є необхідність зміни філософії взяття під варту. Сучасна філософія розуміє, що максимальне обмеження контактів, обмеження зв'язку із зовнішнім світом повинно стати не правилом, як це зараз, а винятком. Крім збільшення можливостей щодо здійснення побачень, письмової кореспонденції, появи можливості телефонних дзвінків та доступу до Інтернету Проектом розширюються низка інших прав.

> *Так, у взятих під варту осіб з'являються право знайомитись з правами, обов'язками, та вимогами режиму, з порядком доступу до юридичної та медичної допомоги у друкованому вигляді та доступною*

[36] Розділ підготовлений В. Човганом. Уся представлена в цій публікації інформація є індивідуальною позицією автора та не є офіційною думкою чи позицією Консультативної Місії Європейського Союзу в Україні, в якій він працює.

[37] Перші три розробив та презентував Човган В. О. (у співпраці з Харківською правозахисною групою), а останні три — доктор юридичних наук Яковець І. С.

[38] Пропонуємо більш детально ознайомитись із документом та детальною пояснювальною запискою до нього за цим посиланням: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55900

мовою. Знімаються обмеження з права ув'язнених купувати протягом місяця за безготівковим розрахунком продукти харчування і предмети першої необхідності.

Закріплюється право мати при собі документи, фотографії і записи, за винятком тих, які спрямовані на втечу з варти чи підготовку вчинення інших правопорушень.

Видозмінено право володіти настільними іграми, книгами, журналами, газетами з тим, щоб вони не тільки могли бути придбаними через торговельну мережу або отримані у бібліотеці, а й одержаними від родичів або інших осіб.

Закріплюється новий стандарт житлової площі на одну особу — не 2,5 м^2, а 4 м^2. Також, камери, які менші за 6 квадратних метрів, не повинні використовуватися.

При обрахуванні площі камери не враховується площа санітарного вузла. Відстань між стінами камери не може бути меншою 2 метрів.

Скасовується норма про те, що скарги, заяви і листи з питань, не пов'язані з кримінальним провадженням, розглядаються адміністрацією місця попереднього ув'язнення або надсилаються за належністю в порядку, встановленому законом, адже вона на практиці часто призводить до зловживань та невідправлення навіть обґрунтованих скарг на дії адміністрації установи попереднього ув'язнення.

Удосконалюється порядок відправлення скарг, встановлюється заборона перевіряти кореспонденцію із державними органами, установами та державними організаціями.

Вдосконалюється порядок поміщення особи, взятої під варту, в карцер.

Зокрема, у випадку такого дисциплінарного стягнення закріплюються велика кількість процесуальних прав взятої під варту особи.

Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо удосконалення доступу до правосуддя осіб, які утримуються в установах попереднього ув'язнення та виконання покарань) (2255а)

Проект обумовлений неоднозначністю практики встановлення юрисдикції судів щодо справ, які ініціюються засудженими та особами, які взяті під варту. Також він зумовлений складністю доступу до суду засуджених та взятих під варту осіб з метою захисту своїх прав у випадках, коли у них немає достатньо коштів для сплати судового збору.

Практика судів в Україні вже давно демонструвала суттєві розбіжності у підходах до визначення підсудності справ у випадках звернень ув'язнених та засуджених з метою оскарження рішень, дій та бездіяльності адміністрації установ виконання покарань чи попереднього ув'язнення. Наприклад, коли засуджений (чи ув'язнений) звертався до районних судів, то вони відмовляли у прийнятті до свого провадження його справи, посилаючись на те, що в'язнична адміністрація є суб'єктом владних повноважень, а тому такі справи повинні розглядатись адміністративними судами. Однак, коли засуджений звертався вже до адміністративних судів, вони відмовляли приймати такі справи до свого провадження, посилаючись на норму статті 539 КПК України, яка вказує, що питання про всякого роду сумніви і протиріччя, що виникають при виконанні вироку вирішуються судом, який ухвалив вирок (відповідно, в порядку кримінального судочинства). Такий стан справ призвів до встановлення порушення Європейським судом з прав людини, який, проаналізувавши українську судову практику та законодавство, вказав на її неоднозначність з питання визначення підсудності скарг засуджених на в'язничну адміністрацію (див. §115 рішення по справі «Вінтман проти України»

(заява № 28403/05). Судом було визнано порушення права на ефективний засіб правового захисту у відповідності до статті 13 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

Крім того, як показує судова практика, часто в'язням відмовляється у прийнятті позовів в порядку адміністративного судочинства лише на тій підставі, що вони не сплатили судового збору, не дивлячись на те, що в них не було можливості його сплатити.

Отже законопроектом пропонується внести зміни до ст.ст. 537 та 539 КПК України для того, щоб уточнити, що справи про оскарження інших рішень, дій чи бездіяльності адміністрації установ виконання покарань, а також установ попереднього ув'язнення розглядаються районними судами, в межах територіальної юрисдикції яких засуджений відбуває покарання. У відповідності до змін, розгляд справ в таких випадках повинен здійснюватись в порядку адміністративного судочинства.

Також змінами пропонується закріпити, що «...питання про всякого роду сумніви і протиріччя, що виникають при виконанні вироку», які окремо не перераховані у статті 537, вирішуватимуться судом за місцем відбування покарання, а не судом, який ухвалив вирок, як це було раніше. Це має суттєво пришвидшити та спростити судовий процес щодо питань, які виникають під час виконання вироку і не відносяться до жодної із перерахованих у статті 537 категорії.

Проектом також вносяться зміни до статті 5 Закону України «Про судовий збір». Закріплюється, що засуджені та особи, взяті під варту, звільняються від сплати судового збору у справах, пов'язаних із питаннями, які вирішуються судом під час виконання вироку у відповідності до статті 537 КПК України, у разі відсутності на їх особових рахунках достатніх для сплати судового збору коштів.

Про внесення змін до статті 93 Кримінально-виконавчого кодексу України (щодо удосконалення гарантій права засуджених на відбування покарання за місцем проживання до засудження або місця постійного проживання родичів) (2253а)

В Україні проблема тримання засуджених, занадто дистанційованого від місця проживання, вже давно викликала зауваження, в тому числі з боку правозахисного середовища. Деякі засуджені утримуються за сотні кілометрів від місця проживання, незважаючи на те, що в установах, які знаходяться набагато ближче, можуть бути вільні місця для їх розміщення. Чинна редакція статті 93 КВК України, в якій вказується, що «...засуджений до позбавлення волі відбуває весь строк покарання в одній виправній чи виховній колонії, як правило, у межах адміністративно-територіальної одиниці відповідно до його місця проживання до засудження або місця постійного проживання родичів засудженого» не стала надійним запобіжником від постійного виникнення вказаної проблеми.

Закономірним результатом цієї ситуації стало те, що у рішенні Європейського суду з прав людини «Вінтман проти України» (заява № 28403/05) було встановлено порушення статті 8 Європейської конвенції з огляду на те, що засуджений протягом багатьох років утримувався на відстані близько 700 кілометрів від місця проживання та не міг домогтися переведення ближче до домівки. Це призводило до суттєвого ускладнення для його сім'ї (у випадку Вінтмана — його хворої матері). Справа Вінтмана є типовою для установ, що підпорядковані ДПтС України. Суттєва частина звернень засуджених та їх родичів, що розглядаються цим відомством, містять

скарги та прохання щодо переведення засуджених якомога ближче до місця проживання. Тим не менш задоволення таких звернень є радше винятком, ніж правилом.

Таким чином, законопроектом змінюється ст. 93 КПК України з тим, щоб удосконалити практичні гарантії права відбувати покарання у найближчій установі за власним місцем проживання або за місцем проживання родичів.

З метою уникнення свавільного трактування норми щодо бажаності утримання засудженого «як правило» у межах адміністративно-територіальної одиниці відповідно до його місця проживання до засудження або місця постійного проживання родичів засудженого, закріплюється чіткий перелік винятків із цього правила. Йдеться про необхідність винятку із загального правила з метою: лікування; уникнення перенаповненості установи виконання покарань, але не довше шести місяців; окремого розміщення осіб, яких засуджено за одним вироком суду; забезпечення особистої безпеки засудженого у відповідності до статті 10 КВК України; забезпечення оперативних міркувань із наступним оформленням переведення в порядку ст. 100 або ст. 101 КВК України протягом п'ятнадцяти днів з дня початку утримання у іншій, ніж найближчій, установі.

Законопроект передбачає також, що у тих випадках, коли дозволяються винятки, засуджені повинні утримуватись у наступній найближчій установі відповідного рівня безпеки до місця його проживання до засудження або, за бажанням засудженого, місця постійного проживання його родичів. Змінюється норма частини 3 статті 93. У відповідності цієї зміни суттєво звужується дискреція пенітенціарного відомства у питаннях переведення засуджених до інших установ — такі переведення не зможуть мати місце на підставі оціночного судження про те, що наявні «виняткові обставини, які перешкоджають дальшому перебуванню засудженого в цій виправній чи виховній колонії», як це сьогодні, а лише на підставі норм, які закріплені у КВК України. Йдеться про переведення до установ інших рівнів безпеки, а також використання новостворюваної частини 2 статті 93, у якій містяться окреслені вище винятки із загального правила про тримання у найближчій до місця проживання засудженого чи його родичів установі.

Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України (щодо удосконалення порядку застосування до засуджених заходів заохочення і стягнення) (2251а)

Проектом пропонується внести зміни до частини 1 ст. 130 КВК України з тим, щоб забезпечити розширення переліку заходів заохочення, які можуть застосовуватись до засуджених, що забезпечить їх реальний вплив на поведінку засуджених.

Запроваджується прозорість у застосуванні до засуджених заохочень та впорядкування цієї процедури. Чітко визначаються підстави для накладення стягнень (зміни до статті 132 Кодексу). Доповнення до ст.ст. 134, 135 забезпечують чітке нормативне визначення процедури перевірки випадків порушення засудженими встановленого порядку відбування покарання, а також створення додаткових гарантій захисту прав і законних інтересів засуджених, в тому числі й шляхом отримання необхідної правової допомоги. Зміни редакції статті 133 зумовлені внесенням до Кодексу норми про те, що праця засуджених є їх правом, що вимагає виключення негативних наслідків у разі відмови від неї.

Уточнене й найменування цієї статті, оскільки йдеться не про специфічний статус особи «злісний порушник режиму» (тобто свого роду «навішування ярликів»), а про оцінку його негативні встановленого порядку відбування покараннях дій. Нові статті 131[1], 131[2] запроваджують нормативне визначення дисциплінарного проступку та передбачають також підстави звільнення від дисциплінарної відповідальності.

Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України (щодо гуманізації порядку і умов виконання покарань) (2252а)

Проектом запроваджується відповідальність адміністрації установи виконання покарань у разі ненадання засудженому вказаної інформації про його права і обов'язки, порядок та умови виконання та відбування призначеного судом покарання.

Пропонується відмінна від вищезазначеного проекту 2253а редакція статті 93 КВК України (щодо питань місця відбування покарання). Закріплюються більш чіткі підстави для переведення до дільниці посиленого контролю. Раніше ними були «високий ступінь соціально-педагогічної занедбаності і потяг до продовження протиправної поведінки» та непроявлення «готовності до самокерованої соціально-правомірної поведінки». Відтепер це більш юридично зрозуміли «систематичне (два та більше разів) вчинення злісних порушень установленого порядку відбування покарання, що загрожували безпеці персоналу, засуджених або інших осіб». Також закріплюється часове обмеження тримання у дільниці посиленого контролю — 6 місяців. Знімається обмеження на куріння «...у дисциплінарних ізоляторах, карцерах, приміщеннях камерного типу (одиночних камерах) та виховних колоніях». Закріплюється можливість тримати тварин із дозволу адміністрації. Короткострокові побачення жінок з дітьми надається без присутності представника адміністрації. Закріплюється можливість здійснення телефонних розмов з самого початку відбування покарання (зараз протягом перших 14 днів телефонні розмови забороняються). Суттєво удосконалюються права засуджених на соціальне забезпечення, а також розширюється право на медико-санітарне забезпечення.

Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо гуманізації кримінальної відповідальності жінок) (2254а)

Проектом скасовується покарання у виді довічного позбавлення волі для жінок. Згідно з міркуванням авторів законопроекту, «...обставини вчинення жінками окремих злочинів, тяжкість спричиненої ними шкоди, порівняно незначний ступінь небезпеки цих жінок для суспільства надають підстави стверджувати, що існуюча система кримінально-правового впливу щодо них у низці випадків досить сувора й об'єктивно не обґрунтована. В одних випадках, специфічні соціально-демографічні, соціально-психологічні та психофізичні властивості жінок виявляються в особливостях вчинення ними злочинів, у інших, — їх сукупність значно знижує ступінь суспільної небезпеки діяння. Зазначене надає підстави стверджувати про необхідність та доцільність під час вибору об'єкта кримінально-правової охорони враховувати природні статеві соціально-психологічні та психофізичні особливості жінок, які доводять у певних випадках низьку ефективність попереджувального профілактичного впливу закону, нереальність забезпечення кримінальної заборони, розширюють штучно сферу високолатентної жіночої злочинності, мають шкідливі наслідки для родини,

дітей, а отже доводять доцільність при однаковій ефективності різних норм використовувати найменш репресивні засоби». До речі, сьогодні в Україні довічне покарання відбуває лише 24 жінки.

Варто також позитивно відмітити законопроект ***«Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України (щодо поліпшення умов тримання засуджених)»*** (2685), який був внесений невипадковими та відомими щодо пенітенціарної сфери народними депутатами — Усовим К. Г. та Луценко І. С. Переважна більшість його положень розроблялися автором цих рядків у співпраці із Харківською правозахисною групою[39].

Багато зі змін спрямовані на втілення стандарту пропорційності обмежень прав людини у діяльності органів та установ виконання покарань. У відповідності до нього, обмеження прав засуджених повинні бути пропорційними у відповідності до вимог Конституції України, Європейської конвенції про захист прав та основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини.

> *Цей стандарт є ключовим для Європейського суду з прав людини. Він був перейнятий і використовується при формулюванні рекомендацій та стандартів КЗК, а тому часто ставав причиною критики України з боку Комітету. Його суть полягає в тому, що кожне обмеження права повинно відповідати обґрунтованим цілям, бути мінімально необхідним для їх досягнення та враховувати баланс між інтересами суспільства та індивіда або, більш загально, бути «необхідними у демократичному суспільстві». При застосуванні обмежень має прийматися до уваги індивідуальна оцінка ризиків. Закріплення відповідної норми є конче необхідним для кримінально-виконавчого законодавства. Це обумовлено тим, що обмеження прав засуджених використовуються не лише на загальних підставах, як це є у випадку із вільними громадянами, а є одночасно змістом їхнього покарання. Саме тому найважливіші рішення ЄСПЛ, що стосуються як пенітенціарних систем інших країн (Dickson v. the UK, 44362/04, Hirst v. the UK No.2, 74025/0, Ploski v. Poland, 26761/95, Messina v. Italy No. 2, 25498/94, Labita v. Italy, 26772/95) так і України (Trosin v. Ukraine, 39758/05, Sergey Volosyuk v. Ukraine, 1291/03), встановили порушення прав засуджених у зв'язку із незадоволенням національним законодавством чи практикою вимог тесту пропорційності.*
>
> *В Україні техніки перевірки обґрунтованості обмежень, оцінка індивідуального ризику, навіть не згадуються в кримінально-виконавчому законодавстві і не застосовуються на практиці. І це попри пряму вказівку Суду на необхідність розвитку таких технік для застосування обмежень до засуджених (див. mutatis mutandis, Dickson v. the United Kingdom [GC], 44362/04, §§82–85; Trosin v. Ukraine, 39758/05, §42).*
>
> *Більш того, у кримінально-виконавчому законодавстві не фігурує ідея необхідності індивідуалізації застосування правообмежень до засуджених, що вилилось у широкому впровадженні автоматичних (бланкетних) обмежень в законодавстві, відсутності гнучкості у застосуванні на практиці. Це частково пов'язано із спадщиною максимального зрівнювання всіх засуджених за радянських часів без врахування індивідуальних ризиків та потреб.*
>
> *Як наслідок, Комітет з запобігання катуванням постійно звертається до проблеми необґрунтованості обмежень у своїх доповідях за результатами візитів до України*[40].

[39] *Човган В. О.* Реформування кримінально-виконавчого законодавства у світлі міжнародних стандартів (пропозиції та зауваження) / Харків: ТОВ «ВИДАВНИЦТВО ПРАВА ЛЮДИНИ», 2014. (видання доступне за посиланням: http://library.khpg.org/files/docs/1423636043.pdf)

[40] П. 150 доповіді про візит в Україну 2009 року, п. 125 доповіді 2013 року. Так само на це звертається увага і у його загальних стандартах — пункті 33 11-ї Загальної доповіді, п. 55 21-ї Загальної доповіді, п. 61 21-ї Загальної доповіді та ін.

Необхідність імплементації стандарту обумовлена й іншими міжнародними актами. Наприклад, у пункті 3 Європейських в'язничних правил вказується, що обмеження, накладені на осіб, позбавлених волі, повинні бути мінімально необхідними та відповідати тій обґрунтованій меті, з якої вони накладалися, у пункті 5 Основних принципів поводження із ув'язненими (Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 14 грудня 1990) звертається увага на необхідність обґрунтування обмежень.

Наслідком відсутності стандарту є й неодноразові вказівки КЗК на проблеми, вирішення яких дозволяє затвердження Проекту. Серед них: відсутність відкритих короткострокових побачень засуджених на противагу побаченням через скляну перегородку; обов'язкове застосування наручників у багатьох «непотрібних з точки зору безпеки ситуаціях та випадках» (формулювання КЗК у п. 26 11-ї Загальної доповіді); необґрунтовані елементи процедури вторинної класифікації засуджених; маса безглуздих заборон як-то заборона читання та побачень для засуджених у ДІЗО, заборона побачень для новоприбулих засуджених протягом перших 14 днів; обов'язкова *de facto* цензура письмової кореспонденції та багато іншого.

> *Законопроектом пропонується суттєво змінити застарілі, перейняті з радянських часів норми, що стосуються додаткової ізоляції, наприклад, у виді поміщення до дисциплінарного ізолятора, приміщення камерного типу, або тримання в дільниці посиленого контролю. Головною новелою є закріплення процедурних гарантій застосування цих заходів. Серед них обов'язковість проведення засідання дисциплінарної комісії, надання засудженому прав бути представленим фахівцем у галузі права; бути проінформованим щодо висунутих проти нього обвинувачень у письмовій формі; представляти власні пояснення та заперечення, заявляти клопотання в усному та письмовому вигляді; клопотати про виклик свідків та задавати їм питання; отримувати за результатами засідання копію вмотивованого рішення, що дозволятиме належне його оскарження; знайомитись із матеріалами дисциплінарного провадження та особової справи, робити виписки, знімати копії з них. Їх необхідність неодноразово підкреслювалась Комітетом запобігання катуванням*[41].

Проектом пропонується скасувати необґрунтовані обмеження прав, заборони для осіб, які утримуються у ДІЗО.[42] Серед них такі, наприклад, як заборона побачень та телефонних дзвінків.

> *Негнучкість обмежень, їх непропорційність, як зазначалось суперечить стандартам не лише КЗК, а й ЄСПЛ. З цих міркувань законопроектом скасовуються такі необґрунтовані норми, як: вручення посилки (передачі) і бандеролі засудженому лише після закінчення строку його перебування в дисциплінарному ізоляторі, карцері або приміщенні камерного типу (одиночній камері); засуджені, які тримаються в дисциплінарному ізоляторі з виведенням на роботу, в приміщенні камерного типу (одиночній камері), працюють окремо від інших засуджених; постільні речі в ДІЗО видаються лише на час сну, верхній одяг — на час виходу з приміщення; заборона побачень для засуджених, які знаходяться в дільниці карантину, діагностики і розподілу відразу по прибуттю в установу.*

Законопроектом передбачається закріпити гарантії умов розміщення засуджених, як відповідали б стандартам Комітету. Наприклад, КЗК чітко вказує, що камери, менші за 6 м^2, не повинні використовуватися взагалі

---

[41] Див., наприклад, у п. 174 Доповіді про візит в Україну 2012 року, п. 57 Доповіді 2012 року, п. 55 21-ої загальної доповіді.

[42] *Ащенко О. М., Човган В. О.* Українське пенітенціарне законодавство у світлі стандартів Комітетів проти катувань ООН та Ради Європи / О. М. Ащенко, В. О. Човган; передм. М. М. Гнатовського; за заг. ред. Є. Ю. Захарова. — Харків: Права людини, 2014 р. — С. 72–88 (доступно за посиланням: http://library.khpg.org/http://helsinki.org.ua/files/docs/1413663568.pdf)

(п. 59 21-ї Загальної доповіді). Вже давно, у п. 112 своєї відповіді щодо візиту в Україну у 1998 році, Україні рекомендувалось щоб камери менші, ніж 6 м^2, не використовувалися для утримання однієї особи.

Тоді ж Комітетом були підкреслені ще деякі стандарти, а саме, що камери, площа яких складає 8–10 м^2, не повинні використовуватися для розміщення більше, ніж двох осіб, камери з площею 11 метрів — не більше, ніж 3 осіб, а камери розміром 15–17 м^2 — не більше, ніж 4–5 осіб[43].

З огляду на непропорційність обмежень пропонується зняття обов'язковості перегляду вихідної кореспонденції і зміна умов перегляду вхідної кореспонденції для засуджених до позбавлення волі та арешту.

> *Так, кореспонденція, яку одержують засуджені до відбування покарання у виправних колоніях мінімального рівня безпеки із загальними умовами тримання, середнього та максимального рівня безпеки, переглядатиметься у виняткових випадках і тільки коли є обґрунтовані підстави вважати, що вона містить заборонені предмети чи інформацію, що може нашкодити режиму. Здійснення перегляду дозволяється на підставі вмотивованого письмового рішення адміністрації установи виконання покарань та в присутності відповідного засудженого. Копія такого рішення із зазначенням дати, підстав та мотивів перегляду має надаватися засудженому для уможливлення його оскарження. Усе це є ефективними і необхідними процедурними гарантіями від зловживань, а також вимогами стандартів Ради Європи і були запропоновані у схожому вигляді щодо контролю за правом на побачення, телефонними дзвінками.*

Варто зауважити, що існуючий обов'язковий «перегляд» усієї кореспонденції (Інструкція, затверджена наказом Мінюсту № 1304/5 від 02.07.2013) не відповідає статті 8 Конвенції про захист прав та основоположних свобод.[44] Наприклад, у справі п. 81–82 рішення по справі *Нєдбала проти Польщі* (*Niedbała v. Poland* 27915/95) Суд чітко встановив, що у цій країні, точнісінько як в Україні, читання кореспонденції було автоматичним, національна влада (пенітенціарні працівники) не зобов'язана була мотивувати рішення щодо такого читання (цензурування), а також вказувати підстави на яких воно відбулося. З огляду на це Судом було встановлено порушення Конвенції. У рішенні *Лабіти проти Італії* Велика палата Європейського суду також підтвердила порушення статті 8 Конвенції на тій підставі, що *inter alia* законодавство не містило чітких підстав для цензурування кореспонденції, а також для не встановлювало з належним ступенем чіткості обсяг дискреції пенітенціарних співробітників у вирішенні питання щодо читання кореспонденції (п. 176). Те ж саме було закріплено у рішенні по справі *Діани проти Італії* (*Diana v. Italy*, 15211/89).

Законопроектом закріплюється, що побачення засуджених повинні відбуватись не у присутності представника адміністрації (за винятком окремих обґрунтованих випадків.

Очікує свого прийняття законопроект ***Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заміни довічного позбавлення волі більш м'яким покаранням (2292)***. Варто зауважити, що назва законопроекту не відображає його суті, адже ним пропонується запровадити можливість умовно-дострокового звільнення довічників. Таке звільнення може

[43] *Ащенко О. М., Човган В. О.* Українське пенітенціарне законодавство у світлі стандартів Комітетів проти катувань ООН та Ради Європи / О. М. Ащенко, В. О. Човган; передм. М. М. Гнатовського; за заг. ред. Є. Ю. Захарова. — Харків: Права людини, 2014 р. — С. 72–88 (доступно за посиланням: http://library.khpg.org/http://helsinki.org.ua/files/docs/1413663568.pdf).

[44] Див. Розділ *Човган В.* Право на письмову кореспонденцію, у виданні «Дотримання прав людини у пенітенціарній системі України» / К. А. Автухов, А. П. Гель, М. В. Романов, В. О. Човган, І. С. Яковець; за загальною редакцією М. В. Романова; ГО «Харківська правозахисна група». — Х: ТОВ «ВИДАВНИЦТВО ПРАВА ЛЮДИНИ», 2015. — С. 259–270 (видання доступне на сайті бібліотеки ХПГ: http://library.khpg.org/files/docs/1424331623.pdf).

бути застосовано після відбуття не менше п'ятнадцяти років покарання у виді довічного позбавлення волі.

Зауважимо те, що у ДПтС України відбулося експертне обговорення важливих аспектів звільнення від довічного позбавлення волі[45]. Автором цих рядків у своєму виступі вказувалось на необхідність запровадження умовно-дострокового звільнення від довічного, але підкреслювалась необхідність запровадження надійного та безпечного практичного механізму такого звільнення та пропонувались певні ідеї з цього приводу[46].

Також проектом передбачалась можливість заміни покарання більш м'яким, але після правок у другому читанні цю норму було повністю скасовано! Це ставить під сумнів розуміння авторами таких правок того, для чого і чим є прогресивна система виконання покарань. Іншими словами, ця правка не відображає необхідності поступовості у такому делікатному питанні як звільнення довічників.

Підкреслимо, що під час другого читання проект зазнав інших суттєвих, в тому числі досить сумнівних з точки зору наближення до стандартів прав людини змін.

Наприклад, адміністративний нагляд щодо звільнених осіб встановлюватиметься не на 5, а на 10 років. У ефективності чого варто сумніватись, адже адміністративний нагляд у існуючому на сьогодні вигляді не викликає ентузіазму через його застарілість та неефективність для попередження злочинів. Напевно, що функцією нагляду за цими особами мали б займатись офіцери майбутньої пробації, а не дільничні інспектори, які здійснюють адміністративний нагляд.

За наслідками другого читання з'являється новий термін — не «умовно-дострокове», а «умовне» звільнення. Що це означає? Це впровадження в Україні свого роду *recall*, тобто «виклику назад» (дослівно). Ось як це виглядає у новій редакції відповідної статті: «Якщо особа систематично ухилялась від додержання правил адміністративного нагляду чи систематично вчиняла правопорушення, що потягли адміністративні стягнення, суд може за поданням начальника органу внутрішніх справ направити особу для подальшого відбування покарання у виді довічного позбавлення волі». Що стосується умовно-дострокового звільнення, то особу, яку звільнено «умовно», може бути повернено для відбування покарання тільки у разі вчинення нового злочину.

Так само як і у відповідності до першої редакції Проекту, довічне позбавлення волі за вчинення готування до злочину та вчинення замаху на злочин як і мало бути раніше не застосовується, але тепер з цього правила є винятки: вчинення злочинів проти основ національної безпеки України, передбачених у статтях 109–1141, проти миру та безпеки людства, передбачених у статтях 437–439, частині першій статті 442 та статті 443 КК.

У контексті довічного позбавлення волі згадується інститут помилування. Тому звернімо увагу на досить суттєву критику ***нового Указу Президента України, яким затверджено Положення про помилування (№ 223/2015).*** Зазначимо, що у минулому громадською організацією «Донецький Меморіал» у співпраці з правозахисниками та фахівцями у галузі кримінально-виконавчого права було розроблено новий проект Положення. Проект було відхилено. Про це до «Донецького Меморіалу» надійшов лист І. Козлова — колишнього керівника управління з питань помилування Адміністрації Президента України, який стверджував, що чинне на той час Положення відповідає законодавству і «не створює будь-яких

---

[45] http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/781195;jsessionid=8FD915E9CCB6823F42924D57C7644B2C

[46] Див.: *Човган В.* Тези виступу на експертному круглому столі «Вічне довічне» (3 червня 2015 року) на тему «Механізм умовно-дострокового звільнення від довічного позбавлення волі» за посиланням:
https:///kh.academia.edu/ChovganЧовганVadymВадим

перешкод щодо реалізації прав засуджених на помилування». З початку лютого 2015 року керівник «Донецького Меморіалу» працює в Адміністрації Президента України на посаді керівника Департаменту з питань помилування. І ось 21 квітня Президент України підписав Указ № 223/2015, яким затверджується нове Положення про помилування. Природно було б очікувати кардинально новий документ, який враховує усі пропозиції двохрічної давнини і запроваджує суттєво видозмінену процедуру помилування, базовану на гуманізмі та милосерді. Але, на превеликий жаль, очікуване всебічне сприйняття пропозицій громадськості не відбулося.

Багато важливих пропозицій та зауважень громадськості, зокрема, «Донецького Меморіалу» залишились поза увагою. Крім того, у новому Положенні з'явились деякі додаткові негативні з точки зору гуманізації норми. Наш підрахунок показує, що неврахованими є 11 пропозицій «Донецького Меморіалу», врахованими є тільки 7 пропозицій. Також додалось 4 негативних з точки зору прав людини зміни (не рахуючи ті, що витікають із КК України), і 2 позитивних зміни[47].

У сфері пенітенціарної нормотворчості прослідковуються і інші негативні тенденції.

Так, ДПтС у співпраці із Міністерством юстиції розроблено закон ***«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення виконання кримінальних покарань та реалізації прав засуджених».*** Його було піддано громадському обговоренню на сайті ДПтСУ, але, незважаючи на суттєву критику громадськості проект продовжують адвокатувати без змін по суті. Сприйняття зауважень громадськості за результатами цього обговорення нагадувало розмову глухого з німим. Очевидно, що обґрунтовані пропозиції все одно були відхилені за допомогою недолугих у світлі доктрини кримінально-виконавчого права аргументів[48].

Загалом Проект, незважаючи на наявність у його змісті необхідних для функціонування пробації та забезпечення окремих прав засуджених норм, водночас містить велику кількість регресивних з точки зору прав людини норм. Також у Проекті містяться інші недоліки, на необхідність усунення яких вказується нижче.

> *Зауважимо, що розробники документа включили до нього суттєву частину проекту, який розроблявся за керівництва голови ДПтСУ С. Старенького. Він був об'єктом громадського обговорення у 2014 р. та суттєво критикувався громадськістю через протилежні стандартам прав людини підходи та наміри. Наприклад, Харківська правозахисна група здійснила власний аналіз, за результатами якого закликала не приймати його[49], про що до ДПтС України було надіслано відповідне звернення. Тим не менш, багато норм із старого критикованого проекту перекочували до нового, що може призвести до негативних наслідків — регресу у площині забезпечення прав людини, а також, як результат, уповільнення прийняття законодавчої бази для належного функціонування новостворюваної пробації.*[50]

1. *Особливе занепокоєння викликає пропонована редакція частини 3 статті 24 КВК України*, якою вилучається норма, що представники гро-

[47] Детальний аналіз див. за посиланням: http://www.khpg.org/ru/pda/index.php?id=1430478161

[48] Див. детальніше, починаючи зі стор. 11: http://kvs.gov.ua/zmi/20150618_01072015Dodatokdozvitu.pdf

[49] Див. *Човган В. О.* Реформування кримінально-виконавчого законодавства у світлі міжнародних стандартів (пропозиції та зауваження). — Харків: ТОВ «ВИДАВНИЦТВО ПРАВА ЛЮДИНИ», 2014. — С. 30–45 (видання доступне також за посиланням: http://library.khpg.org/files/docs/1423636043.pdf).

[50] Детальний аналіз Законопроекту див.: https:///kh.academia.edu/ChovganЧовганVadymВадим/Papers

мадськості, а також органів державної влади, які мають право без спеціального дозволу відвідувати кримінально-виконавчі установи мають право: відвідувати установи «без обмеження в часі», «ознайомлюватися з особовими справами засуджених, іншими документами тощо», «ознайомлюватися із звітністю, у тому числі й статистичною, проводити ревізії», «перевіряти додержання законодавства, оскаржувати протиправні дії (бездіяльність) посадових та службових осіб установ виконання покарань». Крім того пропонується виключити правило, що у разі вимоги притягнення до відповідальності винних у виявлених відвідувачами порушеннях, такі відвідувачі мають повідомлятись щодо вжитих (не вжитих) заходів відповідальності протягом 10 днів з дня отримання відповідної вимоги.

Зміна цієї норми призвела до гострої реакції правозахисного середовища, яке підготувало відкритий лист до Міністра юстиції з закликом не приймати її[51].

2. *Прикінцевими положеннями Проекту пропонується відстрочити до 01 січня 2016 року зміни щодо прав засуджених на користування глобальною мережею Інтернет та пенсійне забезпечення*.

Проте право на користування глобальною мережею Інтернет, як і право на пенсійне забезпечення, давно стали довгоочікуваними новаціями кримінально-виконавчого законодавства. Як наслідок прийняття змін, які надали право на користування глобальною мережею Інтернет, засуджені отримали більше можливостей для навчання *online*, підвищення рівня обізнаності із інформацією, яка є у відкритому доступі, та зниження негативного впливу ізоляції у закритих установах на особу засудженого. Ця зміна одночасно стала продовженням принципу нормалізації, закладеного у статті 102 КВК України, у відповідності до якого режим у колоніях має зводити до мінімуму різницю між умовами життя в колонії і на свободі.

[51] http://helsinki.org.ua/index.php?id=1435033352

19 травня 2015 року перший заступник голови ДПтС України В. Ошовський зазначив, що в установах створено 210 місць доступу до Інтернету. Ця цифра перевищує кількість самих установ в Україні та означає, що існують установи де таких місць є декілька. На нашу думку, такий прогрес повинен тільки заохочуватись, а не призупинятись, як це пропонується законопроектом. Більше того, Міністерство юстиції України ще у серпні 2014 року створило нормативне підґрунтя для належної реалізації права на доступ до мережі Інтернет (Порядок організації надання засудженим до позбавлення волі доступу до глобальної мережі Інтернет від 01.08.2014 № 1275/5). На додаток, ДПтСУ було розроблено спеціальну систему СІКС, встановлення якої допоможе застосувати потенціал мережевих фільтрів з метою недопущення доступу засуджених до сайтів, доступ до яких забороняється через їхній зміст.

Суттєвий прогрес існує в організації ДПтС України (спільно з іншими відповідальними органами державної влади) реалізації права на пенсійне забезпечення. На сайті Служби та у ЗМІ неодноразово з'являлись повідомлення про успішність процесу оформлення пенсій засудженим у відповідності до вимог кримінально-виконавчого законодавства.

Отже підтвердженим є прогрес у реалізації обох прав, забезпечення яких пропонується відстрочити авторами Проекту. На нашу думку, це призведе до порушення статті 22 Конституції України, у відповідності до якої при прийнятті до законів забороняється звуження змісту та обсягу існуючих прав. Як право на пенсійне забезпечення, так і право на доступ до мережі Інтернет є чинними правами із визначеним змістом та обсягом, тому їх «призупинення» у доктрині теорії права іноді називають обмеженням права аж «до нуля». Тому прийняття норми не є допустимим і з цієї точки зору.

3. *Викликає зауваження пропонована редакція частини 7 статті 110 КВК України.* Перш за все, у ній не визначаються порядок та підстави застосування Спеціальної інформаційно-комунікаційної системи ДПтС України (СІКС). В той же час, визначаються обмеження стосовно змісту сайтів, до яких може бути здійснено доступ. Однак хто і у відповідності до якого порядку встановлюватиме, які сайти відносяться до вказаного переліку, а які ні, залишається незрозумілим та фактично відноситься до підзаконної нормотворчості. Це зауваження набуває особливої важливості у зв'язку із забороною доступу до «сайтів, які можуть негативно вплинути на психічний стан засудженого». Таке оціночне поняття відкриває надто широке поле можливостей для обмежувальних інтерпретацій.

З метою врегулювати вказану проблему можна було б закріпити, що сайти із дозволеним для доступу змістом повинні бути включені до списку в рамках СІКС. Деталізація цього порядку мала б бути зроблена на рівні підзаконного акту Міністерства юстиції України.

Цією ж частиною статті пропонується заборонити засудженим реєструватись на сайтах. Однак незрозумілим залишається, як можна буде користуватись, наприклад, сайтами електронних бібліотек, що часто вимагає реєстрації користувачів (яка так само може здійснюватись під наглядом адміністрації). Сама ж реєстрація стає неможливою у разі відсутності електронної поштової скриньки, наявність якої забороняється цією ж статтею.

Новою редакцією пропонується заборонити засудженим під час користування Інтернетом вносити будь-яку інформацію, в тому числі направляти листи, коментарі, знаки, тощо.

> *Це йде врозріз із міжнародною практикою користування засудженими мережею Інтернет. Наприклад, у Іспанії та США мали суттєвий успіх проекти ведення засудженими власних блогів під контролем адміністрації установ виконання покарань. Вони були успішними з точки зору реабілітації та реінтеграції засуджених у суспільство, адже засуджені були змушені намагатися писати без помилок, без нецензурної лексики, навчатися висловлювати свої думки у ввічливій формі, що потім сприяло їх реінтеграції на волі.*

Крім того, така заборона фактично позбавляє засуджених права завертатися в електронному вигляді до органів державної влади за інформацією (що стає дедалі більш популярним та ефективним серед вільного населення) у відповідності до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Таким чином описані зайві обмеження повинні бути змінені або виключені, що повинно компенсуватись використанням можливостей контролю представником в'язничного персоналу.

Варто звернути увагу, що чинна редакція норми взагалі не передбачає жодних обмежень для користування Інтернетом у кримінально-виконавчих установах. Це законодавче положення існує вже майже рік і демонструє необхідність лише незначних змін до його змісту. Тому зміни КВК України зміни повинні були б стосуватись лише ключових правил щодо визначення порядку встановлення обмежень та їх зміни. Інші детальні аспекти повинні врегульовуватись на рівні підзаконного нормативного акту, за винятком тих, які не були зазначені вище.

Нелогічною виглядає пропозиція закріпити можливість засуджених під час перебування в стаціонарних закладах охорони здоров'я, не віднесених до відання центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, з дозволу адміністрації мати при собі та користуватися під контролем адміністрації портативними персональним комп'ютерами з доступом до глобальної мережі Інтернет. Чому в такому разі не дозволяється користування персональними комп'ютерами з доступом до глобальної мережі Інтернет хворим засудженим, які перебувають у закладах охорони здоров'я, віднесених до відання

центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань?

4. *Законопроектом планується застосувати додаткові обмеження права засуджених на короткочасні виїзди за межі установи виконання покарань* для попереднього вирішення питань трудового і побутового влаштування після звільнення. Пояснювальна записка до Проекту не містить жодних коментарів з приводу мотивів таких змін. Нами так само не вбачається жодних інших, окрім виключно репресивних міркувань задля таких змін.

Суттєві зауваження викликає й проект ч. 1 ст. 111 КВК України. Нею пропонується обмежити коло засуджених, яким у зв'язку з винятковими обставинами (смерть або тяжка хвороба близького родича, що загрожує життю хворого; стихійне лихо, що спричинило значну матеріальну шкоду засудженому або його сім'ї; одержання медичної допомоги, якщо така допомога не може бути надана на території відповідного місця позбавлення волі) можуть бути дозволені короткочасні виїзди за межі виправних колоній. У відповідності до Проекту клопотати про такі виїзди зможуть лише ті засуджені із колонії середнього рівня безпеки, які знаходяться у дільниці соціальної реабілітації колонії. Засуджені із дільниць ресоціалізації та посиленого контролю, які на сьогодні мають можливість здійснювати короткочасні виїзди за наявності відповідних підстав, таку можливість втратять.

Це, окрім відсутності раціонального обґрунтування, є прямим порушенням ст. 22 Конституції України, яка визначає, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

5. *Суттєві зауваження стосуються змін до статті 118 КВК України*. У відповідності до цієї статті «засуджені залучаються до суспільно корисної оплачуваної праці з урахуванням наявних виробничих потужностей, зважаючи при цьому на стать, вік, працездатність, стан здоров'я і спеціальність. Засуджені залучаються до суспільно корисної оплачуваної праці, як правило, на підприємствах, у майстернях колоній, а також на державних або інших форм власності підприємствах за строковим трудовим договором, що укладається між засудженим і виправною колонією (слідчим ізолятором), за умови забезпечення їх належної охорони та ізоляції».

Статтею повертається формулювання «*засуджені залучаються до* ... праці», яке у минулому викликало багато дискусій, оскільки ставило під питання віднесення праці до категорії суб'єктивного права чи юридичного обов'язку. Як відомо, Законом № 1186-VI від 08.04.2014 це формулювання було змінено на однозначне «засуджені *мають право* працювати». З огляду на це, повернення до попереднього формулювання може знову спровокувати недвозначні трактування цієї норми на практиці, що може призводити до неоднакового застосування законодавства та застосування дисциплінарних санкцій як наслідок відмови від праці та ін.

6. *У відповідності до пропонованої редакції ч. 5 ст. 113 КВК засуджений має право передати кореспонденцію, яка адресована захиснику у кримінальному провадженні, що здійснює свої повноваження відповідно до КПК України, безпосередньо під час побачення з ним.* На відміну від чинної норми, яка дозволяє передачу захиснику будь-яких документів/кореспонденції під час побачення з ним (що є втіленням принципу конфіденційності спілкування із захисником), пропонована норма обмежить такі документи тільки тими, що адресуються самому захиснику.

Механізм реалізації цього правила викликає зауваження, адже для того, щоб перевірити, чи є кореспонденція адресована захиснику чи іншій особі будь-які папери, що передаватимуться захиснику засудженим, матимуть бути проінспектованими представником адміністрації пенітенціарної установи. Це порушує право на конфіденційне спілкування із захисником та є недопустимим з огляду на принципи справедливого кримінального процесу.

7. *Змінами до ст. 121 КВК України пропонується закріпити норму, що засуджені особи, які відбувають покарання у виправних колоніях, із нарахованого їм заробітку, пенсій та іншого доходу відшкодовують вартість харчування, одягу, взуття, білизни, комунально-побутових та інших наданих послуг, крім вартості спецодягу і спецхарчування.* Чинна редакція норми вимагає тільки відшкодування комунально-побутових та інших наданих послуг.

Пропонована редакція статті має намір змінити досягнення у сфері прав людини, що були здійснені Законом № 1186-VI від 08.04.2014, яким і було вилучено вимогу відшкодування харчування, одягу, взуття, білизни. Пропоновані зміни статті 121 КВК України є кроком назад у сфері прав людини та закріплюють нові обмеження змісту та обсягу існуючих прав всупереч статті 22 Конституції України.

8. Проектом закону пропонується врегулювати питання щодо переведення засуджених до обмеження волі для подальшого відбування покарання з одного виправного центру до іншого, яке на законодавчому рівні не було урегульоване взагалі.

Разом з тим зміни до диспозиції ст. 52 КВК України мають досить обмежувальний характер. У відповідності до цих змін «переведення засудженого для подальшого відбування покарання з одного виправного центру до іншого допускається за виняткових обставин, які перешкоджають подальшому перебуванню засудженого у цьому виправному центрі». Тобто разом із появою законодавчої підстави для переведення засуджених, які відбувають покарання у виді обмеження волі, з'являються і умови, які по суті максимально обмежують будь-які можливості такого переведення.

З урахуванням цього доцільним було б прийняти таку редакцію норми: «Допускається переведення засудженого для подальшого відбування покарання з одного виправного центру до іншого за наявності поважних причин».

9. *Проектом пропонується скасувати гарантію, встановлену Законом № 1186-VI від 08.04.2014 у ч. 6 ст. 8 КВК України*, у відповідності до якої при розміщенні засуджених, які прибули до установи виконання покарань, забороняється розміщення таких осіб у приміщеннях разом із особами, що мають дві або більше судимостей, а також особами, які можуть негативно на них вплинути за своїми психологічними якостями.

В той же час варто визнати, що повна заборона розміщення будь-яких засуджених із особами, які мають дві і більше судимості, є складною у контексті практичної реалізації. Через це пропонуємо залишити чинну норму із можливим її уточненням, що правила щодо заборони розміщення засуджених із особами, які мають дві і більше судимостей, не застосовуються до засуджених, які мають дві і більше судимостей. Разом з тим, на нашу думку, доцільнішим буде зазначити не осіб, які мають дві і більше судимостей, а осіб, які раніше відбували покарання у виді позбавлення волі. Це повинно було б стосуватись як кола осіб, з якими забороняється розміщувати засуджених, що прибувають до установи, так і щодо осіб, стосовно розміщення яких допускаються винятки.

Іншим прикладом негативної нормотворчості є розроблений ДПтС та вже включений до порядку денного в парламенті ***Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про попереднє ув'язнення» (щодо удосконалення окремих норм) (2979 від 02.06.2015)***.

Так само як і з попереднім законом, критика громадськості була «відфутболена» на підставі недолугих аргументів[52].

> *Проектом скасовуються гарантії окремого тримання від осіб, які можуть негативно вплинути на психіку, здоров'я та безпеку осіб, які тримаються під вартою. Це стосується, наприклад, скасування*

[52] Детальніше про зауваження та аргументи їх несприйняття див. http://kvs.gov.ua/zmi/Zauvajennya17122014-2.pdf

вимоги осіб, яких вперше притягнуто до кримінальної відповідальності, — окремо від осіб, які раніше притягалися до кримінальної відповідальності; осіб, які раніше відбували покарання в місцях позбавлення волі, — окремо від осіб, які не перебували в місцях позбавлення волі. Натомість така вимога стосуватиметься тільки осіб, які відбували покарання у місцях позбавлення волі, але не стосується тих, які перебували під вартою; осіб, обвинувачених або підозрюваних у вчиненні тяжких та особливо тяжких злочинів, — окремо від інших осіб, які перебувають під вартою. Проектом також виключаються таке заохочення як збільшення тривалості прогулянки на одну годину. Містяться і інші негативні тенденції[53].

З огляду на вищезазначене, можна зробити висновок, що у першому півріччі 2015 року мали місце суттєві перші кроки у напрямку пенітенціарної реформи. На їх результативність потрібно ще чекати.

Водночас, варто відмітити, що позитивні тенденції ініціюються в рамках діяльності підкомітету Верховної Ради з питань Державної пенітенціарної служби України та із залученням фахівців-правозахисників та експертів у галузі кримінально-виконавчого права. Ті ж законодавчі ініціативи, які розробляються Міністерством юстиції та Державною пенітенціарною службою України, як правило, спрямовуються на звуження змісту та обсягу існуючих прав та свобод всупереч статті 22 Конституції України. Рекомендуємо цим органам переглянути свій підхід до нормотворчості[54] та виправити ті негативні тенденції, які вже знайшли своє відображення у названих законопроектах.

[53] Детальніше про зауваження та аргументи їх несприйняття див. http://kvs.gov.ua/zmi/Zauvajennya17122014-2.pdf

[54] Такі негативні тенденції прослідковуються і у відомчій нормотворчості. Див. Човган В. Імітація прогресу, яка приховує негативні тенденції правотворчості на рівні підзаконних актів, у виданні «Дотримання прав людини у пенітенціарній системі України» / К. А. Автухов, А. П. Гель, М. В. Романов, В. О. Човган, І. С. Яковець; за загальною редакцією М. В. Романова; ГО «Харківська правозахисна група». — Х: ТОВ «ВИДАВНИЦТВО ПРАВА ЛЮДИНИ», 2015. — С. 31–76 (видання доступне на сайті бібліотеки ХПГ: http://library.khpg.org/files/docs/1424331623.pdf).

ІСТОРІЯ СТВОРЕННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ГЕЛЬСІНСЬКОЇ СПІЛКИ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Українська Гельсінська спілка з прав людини (УГСПЛ) — найбільша асоціація правозахисних організацій України. Спілка об'єднує 29 правозахисних недержавних організацій. Метою діяльності УГСПЛ є захист прав людини.

УГСПЛ вважає себе частиною гельсінського руху і продовжувачем традицій та діяльності Української Гельсінської групи сприяння виконанню Гельсінських угод — УГГ.

1 серпня 1975 року уряди 35 держав Європи і Північної Америки, у тому числі і уряд СРСР, підписали Гельсінські угоди, що були покликані закріпити нові відносини в Європі, забезпечити виконання у кожній з них високих принципів демократії та прав людини.

Розуміючи, що за умов Радянської України це практично неможливо, 10 листопада 1976 р. група правозахисників об'єдналася для сприяння виконанню Гельсінських угод. УГГ була створена у складі: Олесь Бердник — письменник-фантаст, Петро Григоренко (він став представником групи у Москві), Левко Лук'яненко, Оксана Мешко, Ніна Строката, Іван Кандиба, Олексій Тихий, Микола Руденко (керівник Групи), Мирослав Маринович, Микола Матусевич.

УГГ стала найбільшою правозахисною організацією в республіці. Серед її 36 членів були такі відомі дисиденти, як Надія Світлична, В'ячеслав Чорновіл, Василь Стус, Василь Овсієнко, Микола Горбаль та ін. Незважаючи на постійні репресії, УГГ не припинила своє існування. З 1987 року, коли ставала поступово все більш можливою легальна діяльність, члени УГГ, які поверталися з таборів, майже всі стали вести політичну діяльність. Коли Україна стала незалежною, правозахисний рух треба було створювати з нуля.

У 2002 році за ініціативи Харківської правозахисної групи було створено Раду українських правозахисних організацій (РУПОР). Виконавчим директором Ради став Володимир Яворський. У 20002–2004 рр. РУПОР виріс до однієї найміцніших правозахисних організацій в країні.

1 квітня 2004 року після Першого форуму правозахисних організацій «Моніторинг прав людини на виборах», що був організований РУПОРом, відбулися установчі збори Всеукраїнської асоціації правозахисних організацій «Українська Гельсінська спілка з прав людини». Розпочався новий етап у спільній роботі багатьох правозахисних організацій. За 8 років УГСПЛ стала найбільш впливовою правозахисною організацією України.

Наукове видання

ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ: ПЕРШЕ ПІВРІЧЧЯ 2015

Відповідальний за випуск *О. А. Мартиненко*
Редактор *О. А. Мартиненко*
Комп'ютерна верстка *О. А. Мірошниченко*

Громадська спілка
«УКРАЇНСЬКА ГЕЛЬСІНСЬКА СПІЛКА З ПРАВ ЛЮДИНИ»
Юридична адреса: вул. Фролівська, 3/34,
м. Київ — 04070.
Поштова адреса: а/с 100, м. Київ – 04071.
Тел./факс: (044)-417-41-18