

# **ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2007**

## **ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ**

УКРАЇНСЬКА ГЕЛЬСІНСЬКА СПІЛКА З ПРАВ ЛЮДИНИ

ХАРКІВ  
«ПРАВА ЛЮДИНИ»  
2008

ББК 67.9(4УКР)

П68

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

Художник-оформлювач

*Борис Захаров*

Загальне редагування

*Євген Захаров, Ірина Рапп, Володимир Яворський*

Книга видана за допомогою

Національного фонду підтримки демократії (США)



**National Endowment  
for Democracy**

*Supporting freedom around the world*

**Права людини в Україні – 2007. Доповідь правозахисних організацій.** / За ред.  
Є.Захарова, І.Рапп, В.Яворського. Худож.-оформлювач Б.Захаров / Українська Гель-  
сінська спілка з прав людини. – Харків: Права людини, 2008. – 304 с.

ISBN 978-966-8919-48-0.

У книзі розглядається стан з правами людини в Україні у 2007 р., досліджений різними правозахисними неурядовими організаціями та фахівцями у цій сфері. Кожен розділ книги містить перелік та аналіз порушень того чи іншого права в 2007 році. У доповіді також аналізується чинне законодавство, що сприяє порушенням прав і свобод, а також законопроекти, що можуть змінити ситуацію. За підсумками дослідження надаються рекомендації для усунення порушень прав людини та основоположних свобод і поліпшення ситуації в цілому.

**ББК 67.9(4УКР)**

© Є.Ю.Захаров, В.М.Яворський, упорядкування, 2008

© Б.Є.Захаров, художнє оформлення, 2008

© Українська Гельсінська спілка з прав людини, 2008

ISBN 978-966-8919-48-0

## ВІД УКЛАДАЧІВ

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

Організаціям, матеріали яких були використані:

- Альянс «Майдан»
- Бюро екологічних розслідувань (Львів)
- Всеукраїнська екологічна організація «Мама-86»
- Всеукраїнська рада захисту прав та безпеки пацієнтів
- Громадська організація «Донецький Меморіал»
- Громадська організація «Гельсінська ініціатива-XXI» (м. Чортків Тернопільської області)
- Громадська організація «Екологічно-гуманітарне об'єднання Зелений світ»
- Громадська організація незрячих юристів, м. Харків
- Громадський комітет захисту конституційних прав і свобод громадян (м. Луганськ)
- Інститут економіко-соціальних проблем «Республіка» (м. Київ)
- Інститут масової інформації
- Комітет виборців України
- Комітет з моніторингу свободи преси в Криму
- Конгрес національних громад України
- Конфедерація вільних профспілок України
- Луганське відділення Комітету виборців України
- Міжнародна організація «Екологія-Право-Людина» (м. Львів)
- Молодіжна громадська організація «М'АРТ» («Молодіжна альтернатива», м. Чернігів)
- Міжнародний жіночий правозахисний центр «Ла Страда – Україна»
- Міжнародний фонд «Відродження»
- Національна асамблея інвалідів
- Незалежна медіа-профспілка України
- Одеське обласне відділення Комітету виборців України
- Пенітенціарне Товариство України
- Релігійно-інформаційна служба України (РІСУ)
- Севастопольська правозахисна група
- Спілка «Громадянський дозор» (м. Нікополь Дніпропетровської області)
- Сумське обласне відділення Комітету виборців України
- Українська асоціація «Зелений світ»
- Український незалежний центр політичних досліджень
- Харківський інститут соціальних досліджень
- Херсонська обласна організація Комітету виборців України
- Херсонський обласний фонд милосердя та здоров'я
- Центр правових і політичних досліджень «СІМ» (м. Львів)
- Чернігівський жіночий правозахисний центр

---

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

Тарас Антошевський, Юрій Бабінін, Валентина Бадира, Лариса Байда, Юрій Белоусов, Дементій Белий, Олександр Беца, Анатолій Бойко, Олександр Букалов, Максим Буткевич, Аркадій Бущенко, Сергій Буров, Ольга Вілкова, Ярина Вольвач, Деніс Галавн'юв, Ганна Голубовська-Онісімова, Мар'яна Євсюкова, Інна Захарова, Ольга Калашник, Деніс Кобзін, Людмила Ковальчук, Микола Козир'єв, Катерина Левченко, Марина Легенька, Олег Лепетюк, В'ячеслав Ліхачов, Олег Мартиненко, Ольга Мелень, Михайло Мінаєв, Оксана Нестеренко, Андрій Оленюк, Володимир Притула, Володимир Пономаренко, Всеволод Речицький, Михайло Романов, Андрій Роханський, Олексій Светіков, Роман Семешко, Лариса Сидельник, Наталія Скрипка, Олександр Степаненко, Геннадій Токарев, Руслан Тополевський, Володимир Чемерис, Катерина Черепаха, Андрій Черноусов, Максим Щербатюк та Ірина Яковець.

Ця доповідь була б неможливою без сприяння і допомоги Галини Койнаш, Олександра Савранського, Бориса Захарова, Олега Мірошніченка, Сергія Удалова, Володимира Уривая, Віталія Свяцького, Іраїди Фесенко, Володимира Деркачова, Марини Говорухіної та Вадима Пивоварова.

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

*Євген Захаров, Володимир Яворський*

## ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД ПОРУШЕНЬ ПРАВ І СВОБОД ЗА 2007 РІК<sup>1</sup>

Після 2004 року можна було спостерігати значне покращення дотримання прав і свобод. Проте, як виявляється, цей процес був пов'язаний більшою мірою з послабленням самої влади, котра зробила умовний крок назад у стосунках з громадянами, чим збільшила обсяг наявної свободи. Різні фактори, такі, як страх перед новою владою, що демонструвала бажання карати злочинців, зміна значної частини представників влади та багато інших причин зумовили цей процес.

Наслідком зменшення тиску держави на людину стало покращення реалізації тих прав і свобод, до яких держава не повинна свавільно втручатися, наприклад, свобода слова, свобода асоціацій, право на вільні вибори, свобода підприємництва тощо.

Проте там, де держава зобов'язана щось робити для покращення ситуації (виконувати так звані позитивні зобов'язання, наприклад, забезпечувати належне розслідування випадків катувань, виконання судових рішень тощо), ситуація кардинально не могла змінитися, оскільки для цього нічого не було зроблено.

Ці умови пояснюють тенденції 2007 року, коли поступово зникають фактори, які зумовлювали зменшення тиску держави на людину.

Зараз можна казати про незмінно погану ситуацію з дотриманням заборони катувань і жорстокого поводження, права на життя в контексті розслідування випадків позбавлення життя, права на справедливий суд, права на приватність, права на доступ до інформації тощо.

Посилення політичної боротьби в 2007 р. мало наслідком загальне зниження рівня політичної свободи в країні, яка поступово зменшується, як шагренева шкіра. Почалися утиски політичних прав, зокрема, права бути обраним. Фактично цим правом можуть скористатися тільки члени політичних партій, які складають менше 4 % виборців. У демократичній країні партійність не може бути обов'язковою умовою для балотування. Вимога введення імперативного мандату, який по суті є запорукою залізної фракційної дисципліни, також негативно впливає на політичну свободу. Наші партії все більше нагадують КПСР. Усі політичні сили порушують принципи верховенства права, зокрема, грішать тиском на суди.

Окремо викликає занепокоєння ріст злочинів, учинених на ґрунті ненависті. Кількість убивств та фізичних нападів на ґрунті расизму останніми роками суттєво зросла. Поки що не спостерігається ефективних кроків щодо подолання проблеми дискримінації, расизму та ксенофобії.

Немає також істотних змін у забезпеченні соціально-економічних прав. Ріст економіки не відобразився на рості доходів значної частини громадян, а лише виявив ще більший ріст різниці у доходах між бідними та багатими. Третина населення за офіційними даними перебуває за межею бідності. Особливо проблема загострилася після істотного збільшення комунальних тарифів і збільшення інфляції, оскільки система захисту бідних від таких дій не є адекватною.

---

<sup>1</sup> Підготовлено виконавчим директором УГСПЛ Володимиром Яворським.

На цьому фоні позитивом стало рішення Конституційного суду щодо заборони зупинення реалізації прав щорічним законом про бюджет.<sup>2</sup> Даючи зрозуміти, що права не можна призупиняти в дії, на відміну від привілеїв, Суд чітко підтвердив стандарт заборони звуження існуючого обсягу конституційних прав громадян. На жаль, уряд не зрозумів цього рішення і знову призупинив реалізацію прав у бюджеті на 2008 рік, хоча і цей бюджет був визнаний пізніше судом неконституційним з тих же причин. Тобто, уряд демонстративно не бажає виконувати рішення Конституційного суду щодо захисту соціально-економічних прав.

У сфері дотримання прав людини можна виділити дві ключові проблеми, котрі значною мірою впливають на забезпеченість інших прав і свобод: реалізація права на справедливий суд і діяльність правоохоронних органів.

Без судового захисту будь-яке право приречене бути декларацією. Тому втрачається сенс багатьох прав, якщо право на справедливий суд не забезпечене.

Проте цей механізм захисту прав залишається не таким ефективним, як мав би бути. Суди перевантажені, і розгляд справ часто триває понад будь-які розумні строки. Судді є надто залежними від інших суб'єктів влади чи навіть керівництва судової системи, що ставить під сумнів їхню неупередженість у розгляді суспільно-важливих справ, особливо, коли стороною виступає орган влади. Крім того, навіть ті судові рішення, що набувають чинності, часто не виконуються. Коли в країні не виконується практично 2/3 усіх судових рішень, важко говорити про реалістичність захисту своїх прав через суд.

Додамо, що на цю проблему вказує й Європейський суд з прав людини. Саме 2/3 рішень Європейського суду проти України, а це не менше 80 на рік стосується порушення права на справедливий суд.

За таких умов логічно би було спостерігати політичну волю змінити ситуацію. У 2006 році, справді, Президент оголосив рік судової реформи і неодноразово говорив про її потребу. Ця ідея була підтримана провідними політичними партіями в своїх передвиборчих програмах на виборах 2007 року.

У грудні 2005 року Національна комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права, що є дорадчо-консультативним органом при Президенті, розпочала розробку концепції судової реформи. 10 травня 2006 року Президент схвалив Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів<sup>3</sup>, що була розроблена Національною комісією.

Пізніше з метою впровадження Концепції були розроблені декілька законопроектів, котрі Президент вніс до парламенту. У квітні 2007 року ці проекти були внесені до порядку денного парламенту. Проте перед їхнім розглядом виявилось, що Президент надіслав листа про відкликання цих законопроектів. Він «передумав» підтримувати судову реформу через тиск ВСУ<sup>4</sup> та інші питання політичної доцільності.

Оскільки за парламентською процедурою неможливо відкликати проект закону, що знаходиться в порядку денному, ці проекти були розглянуті та прийняті парламентом у першому читанні. Проте в подальшому розгляд цих проектів загальмувався через розпуск парламенту.

<sup>2</sup> Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 29, 36, частини другої статті 56, частини другої статті 62, частини першої статті 66, пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 статті 71, статей 98, 101, 103, 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (справа про соціальні гарантії громадян). Доступне на сайті КСУ: <http://www.ccu.gov.ua/pls/wscu/P000?lang=0>.

<sup>3</sup> Указ Президента України від 10 травня 2006 року № 361/2006.

<sup>4</sup> Див. наприклад: Голова Верховного Суду України Василь Онопенко занепокоєний тим, що судова реформа в Україні може піти всупереч головній меті — вдосконаленню судочинства та наближенню його до потреб людини, і просить Президента відкликати проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України» // Повідомлення інформаційного серверу Верховного суду України від 22 березня 2007 року, <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/F2D409AA21601D74C32572A6004C76A3>; Також дивіться Звернення Ради суддів України до Президента від 9 лютого 2007 року.

Пізніше Президент змінив склад Національної комісії<sup>5</sup>. З неї були виключені декілька осіб, що безпосередньо брали участь у розробці Концепції та відповідних законопроектів, а також були включені до складу комісії діючі судді та працівники судової гілки влади. Нові члени комісії одразу ж утворили підкомітет у комісії, завданням якого стала переробка прийнятої Президентом Концепції. Ці дії на практиці доказують, що Президент відмовився від намірів впроваджувати затверджену ним Концепцію, незважаючи на те, що вона отримала схвальні відгуки міжнародних експертів Ради Європи, науковців, правозахисників і суддів нижчих ланок судів.

Таким чином, доля судової реформи знаходиться в руках парламенту та Президента, котрі під тиском Верховного суду практично відмовилися від її впровадження. З іншої сторони, певні політичні сили прагнуть переробити зміст судової реформи з метою отримання нових важелів впливу на суд.

Іншою проблемою залишається діяльність правоохоронних органів. Саме через їхню діяльність порушуються свобода від катувань та жорстокого поводження, право на життя в контексті відсутності ефективного розслідування, право на свободу та особисту недоторканність у контексті свавільних затримань і арештів, право на приватність у контексті застосування оперативно-розшукових заходів (наприклад, прослуховування телефонів, стеження за користувачами Інтернету, негласні обшуки тощо) та збору персональних даних, і багато інших прав і свобод.

Після 2004 року можна було спостерігати різке зменшення порушень прав людини правоохоронними органами. Проте поступово ситуація частково знову погіршилася.

Достатньо частими є повідомлення про випадки катування, жорстокого чи нелюдського поводження з боку міліції. Також частими є випадки поганого поводження в місцях позбавлення волі, котрі контролюються Державним департаментом виконання покарань. Проте практично завжди, за рідкісними винятками, у таких справах не можна побачити ефективного розслідування, що завершується покаранням винних. Численними випадками є відсутність розслідування підозрілих смертей, що є обов'язком держави для забезпечення права на життя. Особливо тяганина спостерігається у випадках, коли підозрювана особа має зв'язки з високими посадовцями. Класичним прикладом є не завершення практично жодної справи щодо розслідування смертей внаслідок ДТП, коли наїзд було вчинено «не простою» особою.

Хоча стеження за особами зменшилося з 2004 року, його обсяги залишаються надто великими. Наприклад, кількість дозволів на прослуховування зменшилася з приблизно 40 тисяч до 12 тисяч на рік, хоча ця кількість приблизно в 3-4 рази більше, ніж у країнах Центральної та Західної Європи чи США.

Проте також слід відзначити й певний прогрес, що відбувається в МВС. Його можна пов'язати з розвитком діяльності громадських рад при МВС та його обласних управліннях, розвитком діяльності мобільних груп, що здійснюють моніторинг порушень прав людини в місцях затримання, що належать МВС, а також створення окремого Управління з прав людини в системі МВС. Також очевидний прогрес є в діях міліції у забезпеченні свободи мирних зібрань: випадки розгону мітингувальників є одиничними.

На тлі певного прогресу в МВС, ніяких змін на краще не відбувається в Департаменті виконання покарань і прокуратурі, діяльність яких залишається швидше репресивною, ніж спрямованою на захист прав людини.

З огляду на це, надзвичайно важливим є впровадження Концепції реформування кримінальної юстиції<sup>6</sup>. Не хотілося, щоби її доля нагадувала процес судової реформи. Хоча великого ентузіазму щодо її впровадження в політиків не спостерігається.

<sup>5</sup> Указ Президента України № 914/2007 від 24 вересня 2007 року «Про новий склад Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права», <http://www.president.gov.ua/documents/6758.html>.

<sup>6</sup> Затверджена Указом Президента № 311/2008 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів».

Діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (омбудсмана) залишається малоефективною та несистемною. Хоча Секретаріат Уповноваженого отримав належне фінансування протягом останніх років, його вплив не зріс. Значною мірою репутація омбудсмана та довіра до нього була підірвана через його заполітизованість та участь у виборах на чолі однієї з політичних партій, а потім суміщенням депутатських повноважень зі своєю посадою. Але навіть, якщо не зважати на це, то за винятком декількох окремих випадків, його діяльність не була ефективною.

Уже три роки ні парламент, ні суспільство не бачать доповідей омбудсмана про права людини в країні, котра має бути є системним узагальненням проблем з дотриманням прав і свобод. Уповноважений практично не користується таким важливим інструментом, як конституційна скарга. В Уповноваженого відсутній реєстр скарг осіб, а наслідків розгляду відкритих проваджень не видно. Більше того, більшість скарг просто пересилаються для вирішення в інші органи влади: міліцію, прокуратуру, Департамент виконання покарань тощо. При цьому не зберігається конфіденційність заявника, що ставить його під пряму загрозу з боку осіб, на котрих він скаржився. Тобто, омбудсманом не використовуються найбільш ефективні механізми свого впливу. Водночас, не можна заперечити збільшення інформування омбудсмана про свою діяльність.

Уповноважений пояснює свою недостатню активність недоліками законодавства. Проте, коли Уповноважений подав законопроект про розширення своїх повноважень<sup>7</sup>, ми не побачили шляхів розширення цих повноважень. Омбудсман пропонує надати йому процесуальні права виступати стороною в судовому процесі, що не може не дивувати. Омбудсман не може підміняти собою систему правової допомоги громадянам, а з іншої сторони – це викликає явне порушення принципу рівності суб'єктів у будь-якому судовому процесі. Наприклад, виступаючи на боці потерпілих у кримінальних справах, він фактично бере участь у звинуваченні особи, що далеко не є функцією цієї структури. Такі права можна також сміло називати й формою тиску на суд. Очевидно, що офіс Уповноваженого до сих пір не зрозумів, що його важливість у власному провадженні та адміністративних методах захисту прав людини. І чого варто добиватися, так це надання обов'язковості рішень омбудсмана для органів виконавчої влади<sup>8</sup>, а якщо ті з ними не згодні, то могли би їх оскаржувати в адміністративному суді. Тобто, варто підсилювати значимість рішень цього органу.

У минулому році Уповноважений нарешті вирішив побудувати мережу своїх регіональних представників. Проте парадоксально, що у цьому йому будуть допомагати Голови місцевих державних адміністрацій – представники місцевої виконавчої влади<sup>9</sup>, за котрими ці ж представники мають спостерігати. Явний конфлікт інтересів не турбує омбудсмана, проте на їхню ефективність навряд чи можна сподіватися.

Отже, з цього видно, що судова чи парламентська система захисту прав і свобод є слабкою і часто малоефективною.

У минулому році ми говорили про те, що держава «топчеться на місці» у питанні дотримання прав людини. Проте, зважаючи на системну схильність держави до порушень прав

<sup>7</sup> Див. Проекти законів № 1302 від 7 квітня 2008 року про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України (щодо участі у справі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини), [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=31246](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31246); № 1301 від 07.04.2008 Проект Закону про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України (щодо участі у справі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини), [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=31245](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31245), № 1299 від 28.12.2007 про внесення змін та доповнень до Кримінально-процесуального кодексу України щодо надання Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини та його представникам можливості судового захисту прав та свобод людини, [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=31243](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31243).

<sup>8</sup> Спроба цього є в законопроекті № 2569 від 27 травня 2008 року про внесення змін і доповнень до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (щодо обов'язковості рішень омбудсмана про усунення порушень прав і свобод громадян), [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=32619](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32619).

<sup>9</sup> Див., наприклад, В. Ющенко: «Вплив інституції Омбудсмана на прийняття рішень у державі повинен бути посилений» // Офіційне Інтернет-представництво президента України, <http://www.president.gov.ua/news/9641.html>.



## ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД ПОРУШЕНЬ ПРАВ І СВОБОД ЗА 2007 РІК

---

людини, можна сказати, що держава топчеться на схилі, а тому повільно знову сповзає в прірву порушень прав і свобод. Тому без істотних реформ досягнення останніх років можуть бути остаточно втрачені. Проте можливість цих реформ блокується системною багаторічною політичною кризою, що фактично була породжена реформою Конституції 2004 року. При існуванні перманентного конфлікту влади неможливо реалізовувати реформи. Чого вартує лише правило, коли всі вже розроблені урядові законопроекти при зміні Уряду обов'язково надсилаються на нове перепогодження з усіма зацікавленими міністерствами та відомствами. Таким чином, у системі виконавчої влади практично не можливо розробляти законопроекти і реалізовувати якусь політику через майже щорічну зміну урядів і багаторічні перепогодження більшості законопроектів. Президент, у свою чергу, є абсолютно непослідовним у своїй політиці, змінюючи свої погляди в залежності від політичної доцільності (наприклад, щодо судової реформи).

Риторикою залишаються євроінтеграційні наміри політиків, оскільки вони не можливі без реформ щодо забезпечення прав і свобод. План співробітництва Україна-ЄС в частині прав людини не виконано взагалі. Вже понад два роки всі заходи по його реалізації переносяться Мін'юстом на наступні роки.

Рекомендації міжнародних органів ООН, Ради Європи та ОБСЄ практично не виконуються й ігноруються, а на засіданнях цих органів представники держави виглядають вбогими — їм практично немає про що говорити, окрім певного прогресу в МВС.

Тому можна сказати, що в країні відсутня взагалі будь-яка системна політика щодо покращення дотримання прав і свобод<sup>10</sup>. За таких умов покращення ситуації не є орієнтиром влади, а тому досягнення цієї мети є примарним. Це стане ще більш явним протягом наступного року, коли буде зрозуміла доля реформи судової системи та кримінальної юстиції.

---

<sup>10</sup> Винятком є Указ Президента № 39/2006 «Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що впливають з її членства в Раді Європи», котрий, щоправда, значною мірою залишається невиконаним. Доступний в Інтернеті: <http://www.president.gov.ua/documents/3854.html>, а також Концепції судової реформи та реформи кримінальної юстиції.

**СТАН ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ  
ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ, НАДАНИХ У ДОПОВІДІ  
«ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2006»**

РЕКОМЕНДАЦІЇ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ	СТАН ВИКОНАННЯ ПРОТЯГОМ 2007 РОКУ
<b>ПРАВО НА ЖИТТЯ</b>	
1. Запровадити ефективні незалежні механізми розслідування смертей, особливо тих, що були викликані діями представників правоохоронних органів.	Не виконано.
2. Змінити кримінально-процесуальне законодавство з метою надання більших прав потерпілим, у тому числі родині загиблих, та збільшення їхньої участі у розслідуванні.	Не виконано. Частково закладено в Концепцію реформування кримінальної юстиції.
3. Щорічно оприлюднювати звіт щодо розслідування злочинів проти життя, у тому числі, визначивши в ньому регіональні особливості.	Така статистика надається МВС тільки щодо навмисних злочинів (умисне вбивство, нанесення тяжких тілесних ушкоджень) та ДТП зі смертельними наслідками. Тому загальної статистики не існує.
4. Прийняти закон України «Про права пацієнтів», що буде забезпечувати правові гарантії дотримання прав пацієнтів на життя.	Не виконано.
5. Забезпечити наявність незалежної судово-медичної експертизи для оцінки причин завдання смерті особі.	Не виконано.
6. Запровадити належні механізми дотримання законодавства в роботі органів правоохоронних справ, а також забезпечити належний контроль з боку держави і громадськості.	Не виконано.
7. Провести реформи в сфері охорони здоров'я з метою зменшення зростання показників дитячої й малюкової смертності.	Не виконано.
<b>ПРАВО НА ЗАХИСТ ВІД КАТУВАНЬ ТА ЖОРСТОКОГО ПОВОДЖЕННЯ</b>	
1. Прийняти на законодавчому рівні концепцію створення системи попередження та захисту від катувань та жорстокого поводження, а також план дій, заснований на цій концепції, із чітким визначенням напрямків та етапів діяльності.	
2. Узгодити елементи складу злочину «катування» з визначенням у статті 1 Конвенції ООН проти катувань.	
3. Запровадити збір статистичних даних у судах та правоохоронних органах щодо злочинів, які містять елементи «катувань» у значенні статті 1 Конвенції ООН проти катувань.	
4. Унеможливити застосування амністії та дострокове звільнення до осіб, які вчинили діяння, що містять ознаки «катувань» у значенні статті 1 Конвенції ООН проти катувань.	
5. Сприяти створенню ефективних механізмів громадського контролю за розслідуванням катувань та поганого поводження.	

## СТАН ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

6. Законодавчо забезпечити діяльність недержавних експертів та експертних бюро.	
7. Забезпечити доступ потерпілих до медичних документів, що мають значення для доказування катувань та жорстокого поводження.	
8. Надати висновкам незалежних експертів, які здійснюють дослідження за зверненням особи, що заявляє про катування, чи її юридичного представника, доказове значення не менше, ніж мають висновки експертів, запрошених слідчим або судом.	
9. Забезпечити особам, які ініціюють розслідування та інші юридичні процедури стосовно можливого застосування до них катувань та поганого поводження, доступ до безоплатної правової допомоги у разі неспроможності оплатити послуги адвоката.	
10. Передбачити в законодавстві України положення про неприпустимість будь-яких свідчень обвинуваченого (підозрюваного), отриманих на досудових стадіях кримінального судочинства без участі адвоката.	
11. Надати відповідні вказівки прокурорам та суддям уживати заходів для забезпечення безпеки осіб, які заявляють про застосування до них катувань, зокрема, якщо така особа знаходиться під вартою, забезпечувати переведення її до іншого місця тримання під вартою.	
12. Виключити практику «продовження затримання» підозрюваних під вартою міліції, чи, щонайменше, внести відповідні зміни до законодавства з тією метою, щоб особи, затримання яких продовжено суддею, переводилися до слідчого ізолятора, а не залишалися під вартою міліції.	
13. Передбачити в законі право та процедуру доступу до незалежного лікаря та незалежного експерта за власним вибором, особливо для осіб, що тримаються під вартою.	
14. Переглянути положення чинного законодавства, щоб надати право на юридичне представництво особам, які звертаються із заявами про застосування катувань, незалежно від самого факту порушення кримінальної справи.	
15. Надати чіткі вказівки прокурорам та суддям щодо невідкладного розгляду заяв та скарг, що стосуються розслідування катувань.	
16. Забезпечити особам, яким загрожує передача до іншої держави, право на звернення до суду для оскарження відповідного рішення виконавчої влади та відповідну судову процедуру, здатну дослідити обставини, що мають суттєве значення для вирішення питання про видачу (визилку) особи до іншої держави.	
<b>ПРАВО НА СВОБОДУ І ОСОБИСТУ НЕДОТОРКАННІСТЬ</b>	
1. Внести зміни до законодавства, які б перетворили затримання без рішення суду на виключення, що не виходять за обмеження, встановлені частиною 3 статті 29 Конституції.	
2. Узгодити строк доставлення до судді, передбачений статтею 106 КПК, з вимогами статті 29 Конституції, врахувавши час, необхідний для судового розгляду й прийняття рішення.	
3. Визначити початок затримання у зв'язку з підозрою у вчиненні кримінального чи адміністративного правопорушення в залежності від фактичних обставин справи, а не від рішення посадової особи правоохоронного органу.	
4. Визначити у законі самостійні критерії законності затримання та тримання під вартою та скасувати положення пункту 2.5 Наказу МВС України й Державного департаменту України з питань виконання покарань № 300/73 від 23.04.2001 року, які звільнення затриманого з в зв'язку з непідтвердженням підозри або закінченням терміну затримання розглядають як порушення законності, та інші аналогічні вказівки.	
5. Включити до предмету судового розгляду під час вирішення питання про взяття під варту чи звільнення всі обставини, які стосуються обґрунтованості затримання, у тому числі:	

## ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2007. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

– обґрунтованість підозри або звинувачення, у зв'язку з якими обвинувачення вимагає взяття під варту підозрюваного (обвинуваченого);	
– обґрунтованість строку перебування під вартою правоохоронного органу до доставлення до судді.	
6. Встановити чітку презумпцію на користь звільнення особи та передбачити перекладення тягаря доведення обґрунтованості тримання під вартою на обвинувачення.	
7. Передбачити положення, які б виключали взяття під варту або продовження строку тримання під вартою на підставі лише гіпотетичних припущень.	
8. Сформулювати ризики, у зв'язку з якими припускається тримання під вартою, таким чином, щоб виключити тримання під вартою в залежності від позиції обвинуваченого у справі та тактики захисту.	
9. Передбачити положення, які б виключали практику повторного затримання особи після відмови судді у взятті її під варту, на підставі «прихованих» обвинувачень.	
10. Виключити із законодавства інститут «продовження затримання» суддею, або щонайменше внести відповідні зміни до законодавства, щоб виключити практику повернення особи до підрозділу міліції після рішення суду про продовження затримання.	
11. Внести зміни до частини 4 статті 165-2 КПК, щоб виключити тримання під вартою без судового контролю понад термін, встановлений частиною 3 статті 29 Конституції.	
12. Особам, що перебувають під вартою, надати право на періодичне оскарження обґрунтованості тримання під вартою.	
13. встановити чіткі й детальні правила процедури для судового розгляду питання про тримання під вартою або звільнення, зокрема, передбачити:	
– обов'язкову участь особи, що позбавлена свободи, у будь-якому слуханні, де розглядається питання про його тримання під вартою або звільнення;	
– обов'язкове надання особі, що позбавлена свободи, та її захиснику копії подання слідчого (прокурора) про взяття її під варту або продовження її тримання під вартою;	
– право особи, що позбавлена свободи, та її захисника на ознайомлення з матеріалами, на що обґрунтовують подання про взяття її під варту або продовження її тримання під вартою.	
14. Розробити процедури, які сприяли б використанню застави замість тримання під вартою.	
15. Більш чітко визначити межі повноважень судді щодо взяття під варту, зокрема, встановити більш чіткі критерії для визначення тих виняткових випадків, коли суддя може застосувати взяття під варту поза межами звичайних повноважень.	
16. Скоротити граничний термін перебування під вартою протягом досудового слідства.	
17. Передбачити у законодавстві граничний термін перебування під вартою протягом судового розгляду.	
18. Привести правила адміністративного затримання у відповідність до вимог статті 29 Конституції.	
19. Внести зміни до законодавства, які виключали б використання адміністративного затримання з метою кримінального переслідування, наприклад, передбачивши обов'язкове звільнення підозрюваного у вчиненні адміністративного правопорушення до розгляду справи судом.	
20. Внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення (зокрема, до статті 263 КПК) та до інших законодавчих актів, які виключали б тримання особи під вартою без судового рішення понад 72 години.	

## СТАН ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

21. Передбачити процедуру судового рішення щодо питання про затримання бродяг та жебраків, або принаймні надати їм право на оскарження такого затримання і передбачити правила судової процедури.	
22. Передбачити обов'язковість рішення суду для затримання та тримання під вартою з метою екстрадиції, а також право на періодичне оскарження такого тримання під вартою для осіб, щодо яких здійснюються заходи з метою екстрадиції.	
<b>ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУДОВИЙ ПРОЦЕС</b>	
1. Продовжити реалізацію Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схваленої Указом Президента, зокрема, протягом року необхідно прийняти закон про судоустрій та закон про статус суддів, що були подані Президентом України до парламенту в грудні 2006 року.	Не виконано.
2. Продовжити реалізацію Концепції реформування системи безоплатної правової допомоги.	Не виконано, окрім впровадження 3 пілотних проектів офісів для надання правової допомоги.
3. Продовжити розробку Концепції реформування кримінальної юстиції та почати реалізацію її положень, зокрема, через реформу кримінально-процесуального права й прийняття нового Кримінально-процесуального кодексу України	Концепція реформування кримінальної юстиції була затверджена Указом Президента від 4 квітня 2008 року. Робота над новим КПК продовжується.
4. Вищим посадовим особам слід уникати прямого звинувачення будь-яких осіб у вчиненні того чи іншого злочину, що становить загрозу праву особи на презумпцію невинуватості: подібні звинувачення можуть здійснюватися виключно після набуття чинності вироку суду у відповідній кримінальній справі.	Не виконано.
5. Підвищити ефективність роботи виконавчої служби шляхом посилення правового і соціального захисту державних виконавців, посилення інших гарантій їхньої незалежності, удосконалення законодавчих норм, які безпосередньо регулюють процедури виконання рішень.	Не виконано.
6. Виконати Національний план дій із забезпечення належного виконання рішень судів, затверджений Указом Президента України від 27 червня 2006 року № 587/2006.	Не виконано.
7. Потрібно чітко визначити місце державної виконавчої служби в системі органів державної влади. Особи, які претендують на зайняття діяльністю, пов'язаною з виконанням судових рішень, повинні обов'язково скласти кваліфікаційний іспит та пройти стажування. Доцільно поступово монополізувати державну діяльність з виконання судових рішень і передбачити можливість передачі її недержавним виконавцям чи виконавчим агенціям під дієвим контролем з боку Міністерства юстиції України.	Не виконано.
8. Підвищити відповідальність боржників за невиконання судових рішень чи за навмисне створення умов, які унеможливають їх виконання, а також впровадити мотивацію для добровільного виконання рішення суду.	Не виконано.
<b>ПРАВО НА ПРИВАТНІСТЬ</b>	
1. Прийняти Закон України «Про захист персональних даних», який має відповідати сучасним європейським стандартам захисту приватності.	Не виконано.
2. Ратифікувати Конвенцію Ради Європи № 108.	Не виконано.
3. Прийняти Закон України «Про перехоплення телекомунікацій», який має передбачати незалежний контроль за діяльністю СБУ щодо зняття інформації з каналів зв'язку, оприлюднення щорічного звіту із знеособленими даними відносно зняття інформації з каналів зв'язку в порядку оперативно-розшукової діяльності. Необхідно виключити із Зводу відомостей, що становлять державну таємницю, узагальнені дані про оперативно-розшукову діяльність.	Не виконано.

## ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2007. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

4. Необхідно внести зміни до законодавства, які би чітко визначали в процедурі зняття інформації з каналів зв'язку (прослуховування телефонів, мобільних телефонів, відстеження електронних повідомлень, контроль за переглядом інформації в мережі Інтернет):	Не виконано.
– порядок отримання санкції суду на такі дії та терміни, протягом яких це може здійснюватися;	
– процедуру періодичного перегляду судом наданої санкції;	
– повідомлення особи про факт зняття інформації з каналів зв'язку після закінчення цієї процедури й відмови від порушення кримінальної справи або закриття кримінальної справи;	
– право особи оскаржити ці дії до суду та вимагати відшкодування в разі необґрунтованих дій органів влади;	
– процедуру зберігання та подальшого використання отриманих даних.	
5. Єдина державна автоматизована паспортна система має запроваджуватися лише на законних підставах, із урахуванням положень Конвенції Ради Європи № 108. Виробництвом документів, що підтверджують громадянство України, створення ЄДАПС та інша діяльність з конфіденційною інформацією про громадян України має здійснюватися лише державною структурою. Законодавство про автоматизовану обробку персональних даних повинне втілювати наступні принципи: – різні коди (бази даних різних органів влади) повинні використовуватися окремо, не допускається створення ЄДИНОГО коду для накопичення всієї інформації про особу; – особа повинна знати, яка інформація про неї збирається в тій чи іншій базі даних та мати право змінювати цю інформацію. – коди повинні використовуватися ЛИШЕ для тих цілей, для яких вони були створені; – їх використання повинне бути обумовлене в Законі про захист персональних даних; – обмін зібраною інформацією між органами влади повинен бути чітко регламентований і здійснюватися за санкцією суду з повідомленням особи про це й можливістю нею оскаржити такі дії.	Не виконано.
6. Припинити практику протиправного використання ідентифікаційного коду (персонального номеру) – платника податків для інших цілей, не передбачених законом.	Не виконано.
7. МВС має припинити немотивований збір уразливих персональних даних про особу (інформація про політичні переконання, релігійні погляди, сексуальну орієнтацію, тощо).	Не виконано.
8. Припинити втручання органів державної влади в діяльність учасників ринку Інтернет-послуг шляхом примушування до встановлення обладнання для перехоплення телекомунікацій.	Не виконано.
9. Скасувати ліцензування IP-телефонії.	Не виконано.
10. Необхідно внести зміни до законодавства, що визначали б окрему процедуру одруження та розлучення для осіб, що позбавлені волі.	Виконано.
11. Прийняти закон та інші нормативно-правові акти, що захищали би права пацієнтів, зокрема, у частині здійснення примусових медичних процедур і захисту конфіденційної інформації про стан здоров'я.	Не виконано.
12. Установити процедури в кримінальному процесі, що дозволяли б здійснювати оскарження дій правоохоронних органів щодо обшуку особи, її житла та робочого місця, а також надавали можливість вимагати сплати відповідної компенсації в разі порушення процедури обшуку.	Не виконано.
13. Змінити законодавство щодо збереження таємниці усиновлення навіть від самої дитини.	Не виконано.

## СТАН ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ ПРАВЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

<p>14. Змінити Наказ № 13 Державного департаменту України з питань виконання покарань від 11 березня 2006 року «Про затвердження інструкції з організації перегляду кореспонденції осіб, які тримаються в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах» в частині розміщення на конверті вихідної кореспонденції осіб, що позбавленні волі, штампю з повною адресою виправної колонії.</p>	<p>Не виконано.</p>
<p><b>СВОБОДА РЕЛІГІЙ І ВІРОСПОВІДАННЯ</b></p>	
<p>1. Слід привести українське законодавство у відповідність до вимог статті 9 та 11 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод у світлі судової практики Європейського суду з прав людини, зокрема щодо забезпечення нейтралітету держави, можливості релігійній громаді отримати статус юридичної особи та вільно відправляти релігійні культу. При цьому доцільно використовувати Керівні принципи для аналізу законодавства стосовно релігії чи віри, схвалені Парламентською асамблеєю ОБСЄ та Венеціанською комісією у 2004 році.</p>	<p>Не виконано.</p>
<p>2. При розробці нової редакції закону про релігійні організації перенести акцент з перевірки організації при реєстрації на моніторинг їхньої діяльності: відповідно скоротити та спростити реєстрацію релігійних організацій, прирівнявши їх процедуру принаймні до реєстрації об'єднань громадян.</p>	<p>Не виконано.</p>
<p>3. Усунути дискримінацію при реєстрації статутів релігійних громад та чітко визначити підстави відмови в реєстрації або скасування реєстрації статутів релігійних громад.</p>	<p>Не виконано.</p>
<p>4. Державні органи не повинні втручатися у внутрішньоцерковні справи, зокрема, щодо створення єдиної помісної православної церкви, нав'язуванні певної єдиної організаційної структури, захищати одну зі сторін у внутрішньоцерковному конфлікті тощо.</p>	<p>Не виконано.</p>
<p>5. Слід запровадити дієві механізми запобігання дискримінації за релігійною ознакою, особливо в кримінально-виконавчій системі, соціальній сфері та сфері трудових відносин. Також необхідно доопрацювати законодавство щодо оподаткування релігійних організацій з метою усунення дискримінації організацій, що не належать до християнського віровчення.</p>	<p>Не виконано.</p>
<p>6. Правоохоронні органи повинні належно реагувати на випадки розпалювання релігійної ворожнечі, вандалізму особливо з боку домінуючих релігійних організацій та суб'єктів, що здійснюють боротьбу з організаціями, які на їхню думку є сектами.</p>	<p>Не виконано.</p>
<p>7. З метою усунення дискримінаційної адміністративної практики та конфліктів між церквами прийняти чіткі правові норми щодо підстав, порядку та термінів повернення культового майна церков. Також доцільно розробити детальний план повернення культового майна з визначенням цих процедур у часі щодо кожного об'єкта. У разі неможливості повернення такого майна можна передбачити надання певної компенсації, зокрема, на будівлю нових культових споруд.</p>	<p>Не виконано.</p>
<p>8. Місцевим органам влади слід переглянути прийняті ними правові акти, що встановлюють дискримінаційні положення, а також додаткові, непередбачені законом обмеження права на свободу віросповідання при проведенні мирних зібрань, оренди приміщень, виділення земельних ділянок та поверненні культових споруд. Слід чітко законодавчо визначити загальні принципи виділення земельних ділянок під будівництво культових споруд.</p>	<p>Не виконано.</p>
<p>9. Здійснювати громадський контроль над процесом прийняття законодавства, яке повинно регулювати здійснення права на свободу совісті, релігії та переконань, зокрема, шляхом проведення моніторингу; у т.ч. питань, що стосуються реституції майна, експропрійованого в радянський період, внесення змін до законів, що регулюють здійснення права на освіту, внесення змін до законів, що регулюють земельні питання.</p>	<p>Не виконано.</p>
<p>10. Створити постійно діючі спільні Комісії з представників релігійних організацій та представників уряду для вирішення питань спільного зацікавлення (майно, пам'ятки культури, сім'я, освіта тощо).</p>	<p>Виконано частково.</p>

## ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2007. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

11. Запровадити курси з релігійної толерантності для журналістів та курси про право на релігійну свободу для працівників державних органів.	Не виконано.
<b>ПРАВО НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ</b>	
1. Розкрити всі нормативно-правові акти з грифами «Не для друку» та «Опублікуванню не підлягає» та проаналізувати документи з грифом ДСК щодо обґрунтованості їх засекречування.	
2. Прийняти новий закон про інформацію, який гарантував би доступ до інформації в органах державної влади та місцевого самоврядування на основі Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи № R 19 (1981), REC 2 (2002), 13 (2000), Конвенції ЄЕК ООН щодо доступу до інформації, участі громадськості у прийнятті рішень та доступу до правосуддя у сфері охорони навколишнього середовища (Оргуська Конвенція, прийнята 25 червня 1998 року, ратифікована Україною у 1999 році) та інших міжнародних стандартів щодо свободи інформації.	
3. Переглянути норми ст.15 Закону України «Про державну таємницю», в якому передбачити засекречування лише текстів, що містять державну таємницю, а не документів в цілому.	
4. Проаналізувати «Звід відомостей, що становлять державну таємницю» з точки зору обґрунтованості засекречення інформації, користуючись трискладовим тестом Європейського суду з прав людини на предмет наявності «шкоди» і впливу на «суспільні інтереси» та статтю 47-1 Закону «Про інформацію».	
5. Скасувати Указ Президента України № 493 від 21.05.1998 р. «Про внесення змін до деяких указів Президента України з питань державної реєстрації нормативно-правових актів».	
6. Зареєструвати всі нормативно-правові акти прокуратури в Міністерстві юстиції України.	
7. Створити відкритий реєстр усіх нормативних актів прокуратури та відкрити базу даних нормативних актів, що стосуються прав та обов'язків громадян.	
8. Створити умови для ознайомлення членів територіальних громад із усіма рішеннями органів місцевого самоврядування (в залежності від умов найбільш ефективним способом). Там, де це можливо, створити веб-сайти органів місцевого самоврядування із обов'язковим розміщенням повного реєстру та текстів усіх ухвалених рішень.	
9. Забезпечити опублікування і доступ у відкритому режимі до всіх рішень місцевих адміністрацій (на рівні областей та міст Києва і Севастополя).	
10. Враховуючи практику Європейського суду з прав людини і принципи законодавства щодо свободи інформації, розробити навчальний курс і провести навчання суддів місцевих і апеляційних судів усіх 27 регіонів України та державних службовців, які працюють у прес-службах і відділах зв'язків з громадськістю в органах державної влади та місцевого самоврядування, щодо міжнародних стандартів доступу до інформації та практики їх застосування в Україні.	
11. Здійснити навчальні програми для державних службовців про положення Оргуської Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля.	
<b>СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ</b>	
1. Здійснити програму реформування державних ЗМІ через зміну їхньої системи управління та фінансування відповідно до рекомендацій Ради Європи та ОБСЄ. Найкращим прикладом такого реформування є запровадження суспільного телерадіомовлення на базі державного телеканалу УТ-1 та Першого національного радіоканалу. Важливо прискорити роздержавлення ЗМІ.	Не виконано.
2. Скасувати процедуру дозвільної реєстрації друкованих засобів масової інформації, що не узгоджується із вимогами статті 10 Європейської конвенції про захист прав людини.	Не виконано.



## СТАН ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

3. Розширити коло суб'єктів, що мають право займатися видавничою діяльністю з підприємств до всіх видів юридичних осіб.	Не виконано.
4. Розробити та впровадити відповідне законодавство й програми саморегулювання для журналістів і ЗМІ з метою зменшення поширення оплачених інформаційних матеріалів або інформаційних матеріалів, здійснених на замовлення, з порушенням журналістських стандартів щодо об'єктивності та збалансованості подачі інформації.	Не виконано.
5. Скасувати закони «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» та «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів»; при цьому передбачити скасування окремих пільг журналістам державних ЗМІ та прирівняти їх у правах із журналістами недержавних ЗМІ.	Не виконано.
6. Доцільно переглянути законодавство про вибори з метою забезпечення вільної дискусії в ЗМІ про кандидатів, їхні сильні та слабкі сторони та різні аспекти їхньої політичної програми та діяльності.	Не виконано.
7. Доцільно розглянути можливість прийняття та розробки закону про права журналістів, використовуючи напрацювання, здійсненні Держкомтелерадіо та проект закону № 9175 від 27 лютого 2006 року «Про захист професійної діяльності журналістів». Ця проблема є достатньо суттєвою на практиці, оскільки, наприклад, права журналістів ТРО законодавством взагалі не визначені.	Не виконано.
8. Внести зміни до Закону про телебачення та радіомовлення, щоб він відповідав стандартам Ради Європи, ОБСЄ та Європейського Союзу.	Не виконано.
9. Внести зміни до законодавства щодо можливості визначення справжнього власника ЗМІ, особливо телеканалів і радіостанцій, впровадження ефективного контролю за концентрацією ЗМІ в руках одного власника чи його родини, антимонопольними обмеженнями на інформаційному ринку відповідно до рекомендацій Ради Європи, ОБСЄ та Європейського Союзу, а також впровадження необхідних процедур щодо покарання порушників законодавства про концентрацію ЗМІ.	Не виконано.
10. Забезпечити швидке та прозоре розслідування всіх минулих заяв щодо випадків насильства та смерті журналістів, а також випадків перешкоджання журналістській діяльності.	Не виконано.
11. Прискорити процедуру ратифікації Європейської конвенції про транскордонне телебачення, Додаткового протоколу до Конвенції про транскордонне телебачення, а також прийняти зміни до законодавства для імплементації її норм, а також положень Директив ЄС 85/552/ЄС, 97/36/ЄС «Телебачення без кордонів».	Не виконано.
12. Ліквідувати Державний комітет телебачення і радіомовлення під час розгляду проекту змін до Конституції України. Крім того, необхідно посилити контроль за використанням коштів цим органом влади через численні зловживання, зокрема, слід зробити прозорою систему замовлення створення телерадіопрограм, книговидавання та інших послуг за державні кошти.	Не виконано.
13. Прийняти в новій редакції Закон України «Про захист суспільної моралі», де передбачити більш чіткі підстави обмеження свободи вираження поглядів з метою захисту суспільної моралі, а також виключити попередній контроль за поширенням продукції.	Не виконано.
<b>СВОБОДА МИРНИХ ЗІБРАНЬ</b>	
1. Розробити інструкції для правоохоронних органів, які б регламентували їх поведінку під час проведення мирних зібрань.	МВС за участю правозахисників розробило такі Методичні вказівки, проте вони ще не затверджені Міністром МВС.
2. Провести навчання працівників спеціальних підрозділів та патрульно-постової служби правоохоронних органів з метою забезпечення ними громадського порядку при проведенні мирних зібрань, охороні учасників мирних зібрань, а також підстав і умов використання ними спеціальних засобів і фізичної сили, а також забезпечити незалежний контроль за реалізацією їхніх повноважень під час проведення мирних зібрань.	Не виконано.

## ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2007. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

3. Перекласти українською мовою рішення Європейського суду з прав людини за статтею 11 Конвенції захисту прав людини та основоположних свобод, що стосуються свободи мирних зібрань та передати ці переклади в усі місцеві та апеляційні адміністративні суди.	Не виконано.
4. Ураховуючи практику Європейського суду з прав людини, розробити навчальний курс і провести навчання суддів місцевих і апеляційних судів усіх 27 регіонів України щодо практики застосування статті 11 Європейської конвенції про захист прав людини в судовій практиці щодо подань органів влади про заборону мирних зібрань.	Не виконано.
5. Верховному Суду України доцільно узагальнити практику рішень судів у справах про обмеження права на мирні збори та демонстрації.	Не виконано.
6. Прийняти законопроект про проведення мирних зібрань, розроблений українськими правозахисними організаціями, у якому враховується практика Європейського суду з прав людини та позитивна практика демократичних країн.	Не виконано.
7. Органи місцевого самоврядування та державної влади повинні скасувати свої рішення щодо затвердження Положення про порядок проведення мирних зібрань та використання «малих архітектурних форм», привести інші свої рішення у відповідність до вимог Конституції України та статті 11 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод. Прокуратура України повинна опротестувати в судовому порядку такі рішення місцевих органів влади в разі відсутності реакції з їхнього боку.	Не виконано.
8. Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини доцільно більше уваги звертати на порушення місцевими органами влади та правоохоронними органами права на мирні збори.	Не виконано.
<b>СВОБОДА ОБ'ЄДНАНЬ (АСОЦІАЦІЙ)</b>	
1. Прийняти Закон «Про невідприємницькі організації» та нову редакцію Закону «Про об'єднання громадян», що визначили би чіткі єдині умови створення та припинення діяльності усіх видів НПО, у тому числі організацій, створення яких не передбачено українським законодавством, а також отримання ними відповідних податкових пільг через отримання статусу неприбуткової організації, в якому:	Не виконано. Розроблено нову редакцію закону про об'єднання громадян, що отримав нову назву «про громадські організації». Проте цей проект не внесено до парламенту.
– Спростити процедуру реєстрації недержавних організацій через уніфікацію процедури реєстрації НПО з підприємствами.	
– Скасувати територіальний поділ діяльності НПО та обмеження їхньої діяльності територією адміністративно-територіальної одиниці, у якій вони зареєстровані.	
– Скасувати жорсткий поділ об'єднань, створених для власних членів та для інших осіб.	
2. Прийняти Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо реєстрації юридичних осіб», яким має бути передбачено покладення на Міністерство юстиції функцій державного реєстратора ОГС, особливості реєстрації яких визначені статтею 3 Закону про реєстрацію юридичних осіб, видачу одного свідоцтва про державну реєстрацію, залишення одного реєстраційного збору.	Не виконано.
3. Внести зміни до Закону про видавничу діяльність з метою дозволити неприбутковим організаціям, а не тільки підприємствам, засновувати видавництва.	Не виконано.
4. Переглянути обмеження щодо створення політичних партій.	Не виконано.
5. Скасувати практику ліцензування соціальних послуг, що надаються НПО не за рахунок державного чи місцевого бюджетів. Законодавчо визначити умови закупівлі соціальних послуг державою та надання державної допомоги недержавним неприбутковим організаціям.	Не виконано.
6. Створити можливості для сприяння благодійній та іншій неприбутковій діяльності через надання податкових пільг виключно за умовами здійснення благодійної чи іншої соціально-значимої діяльності, а не в залежності від створення того чи іншого виду організацій, що можуть і не надавати такі послуги.	Не виконано.

## СТАН ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

7. Зробити прозорим надання та використання державних коштів, що спрямовуються об'єднанням громадян на реалізацію державних програм.	Не виконано.
5. Виключити статтю 186-5 Кодексу про адміністративні правопорушення, що встановлює відповідальність за діяльність незареєстрованих громадських організацій.	Не виконано.
6. Підписати та ратифікувати Конвенцію про визнання правосуб'єктності міжнародних недержавних організацій (ETS № 124), що набула чинності 1 січня 1991 року.	Не виконано.
7. Посилити механізми співпраці та консультацій органів державної влади та місцевого самоврядування різних рівнів з об'єднаннями громадян при виробленні державної політики в тій чи іншій сфері, а також при її реалізації та створенні нормативних актів.	Не виконано.
<b>ОКРЕМІ АСПЕКТИ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРАВ</b>	
1. Пов'язати прийняття соціальних зобов'язань з наявними ресурсами; це означає, що будь-яке підвищення соціальних трансфертів, яке не може бути профінансоване, повинно бути заборонено; а також треба утримуватись від створення нових пільгових категорій, а пільги, які були розроблені як компенсація завданої шкоди, мають безпосередньо залежати від природи ушкодження та його причин.	Не виконано
2. Зосередитись на питанні зниження бідності. Має бути розроблена така система соціального захисту, яка зменшить рівень бідності.	Зниження рівня бідності відбувалось шляхом номінального збільшення зарплат, але поряд із цим відбувалась значна інфляція, а також поглиблення різниці між доходами бідних і багатих, а також між різними галузями. Крім того, проблему посилювало викривленість розрахунку базового соціального показника – «прожиткового мінімуму».
3. Слід чітко визначити цільову спрямованість пільг. Це необхідно для того, щоб забезпечити потрапляння коштів системи соціального захисту безпосередньо до справді бідних верств населення. Для цього необхідні нові методи вимірювання рівня бідності, які будуть доповненні побудовою карт бідності.	Не виконано
4. Зменшити кількість пільг та монетизувати їх. Монетизація пільг підвищить рівень прозорості та відповідальності.	Не виконано
5. Чітко розмежувати соціальний захист і соціальне страхування. У страхових програмах має бути представлений чітко визначений зв'язок між розміром сплачених бенефіціаром премій та рівнем отриманої ним компенсації. Це сприятиме збільшенню рівня легального працевлаштування, оскільки розмір компенсації буде пов'язаний з терміном та загальною сумою всіх виплат. Всі застраховані громадяни мають робити внески до всіх фондів обов'язкового державного страхування; будь-які винятки мають фінансуватися за рахунок бюджету, а не страхових фондів. Лише ті громадяни, котрі сплатили всі необхідні премії, зможуть отримати компенсації після нещасного випадку. У такий самий спосіб страхові фонди повинні припинити виплату не пов'язаних зі страхуванням пільг.	Не виконано
6. Зосередитись на економічному зростанні, інвестуванні та створенні робочих місць.	Не виконано
7. Забезпечити виконання Стратегії подолання бідності в Україні, сприяти підвищенню матеріального забезпечення громадян, а також забезпечити належний рівень оплати праці працівників у всіх сферах економіки не менше мінімального рівня для того, щоб навіть найбільш незаможні українці мали рівень життя, гідний людини.	Рівень оплати праці був збільшений, але ще велика частина українців отримують заробітну плату нижче законодавчо встановленого мінімуму.
8. Сприяти подальшому зростанню реальної мінімальної зарплати, а відповідно й інших соціальних виплат для населення України, але не за рахунок збільшення дефіциту бюджету, а за рахунок ефективного використання результатів економічного росту.	Не виконано

## ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2007. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

9. Зважено підходити до формування тарифів на житлово-комунальні послуги, забезпечити прозору й відкрити методику розрахунку таких тарифів, не допускати необґрунтованого підвищення тарифів і активно реагувати на випадки порушень.	Не виконано
10. Створити ефективно діючу, просту й прозору систему субсидій для громадян, як важливого елемента соціального захисту населення України.	Не виконано.
11. Продовжити реформування пенсійної системи України, почати впроваджувати другий рівень (накопичувальний) цієї системи, детально зважаючи на фінансові аспекти впровадження цього рівня.	Не виконано.
12. Здійснити заходи з впровадження єдиного соціального внеску, для поліпшення націленості соціальної допомоги, попередження нецільового використання страхових фондів, а також поступового виведення економічних викривлень.	Не виконано.
13. Здійснити зростання частки оплати праці в собівартості продукції, тим самим підвищуючи вартість робочої сили, а відповідно й забезпечуючи право громадян на гідний розмір оплати праці.	Не виконано.
<b>ПРАВО ВЛАСНОСТІ</b>	
1. Приділити особливу увагу виконанню судових рішень щодо захисту права власності, зокрема, яким присуджено виплатити особам певних коштів, повернути певне майно чи утриматися від дій щодо пошкодження чи заволодіння майном.	Не виконано. Система виконання рішень судів залишається не ефективною.
2. Формалізувати права власності на окремі об'єкти власності, зокрема, передбачити види документів, що засвідчують право власності на певні об'єкти (наприклад, акції тощо).	Не виконано.
3. Удосконалити механізми реєстрації прав на нерухоме майно та їх обмежень.	Не виконано.
4. Забезпечити чітке правове регулювання та справедливу процедуру щодо примусового викупу нерухомого майна в суспільних інтересах, зокрема, житлових будинків і квартир, землі тощо. При цьому потрібно чітко забезпечити право особи на співрозмірну та справедливу компенсацію за вилучене майно, а визначення та надання цієї компенсації повинно в часі передувати вилученню майна. Оцінка майна, що підлягає вилученню, повинна здійснюватися за реально діючими на цей момент цінами.	Не виконано.
5. Зняти мораторій на примусовий продаж державного майна.	Не виконано.
6. Зняти мораторій на купівлю-продаж земельних ділянок з метою розвитку села, залучення інвестицій у сільськогосподарське виробництво, припинення тіньових схем продажу землі, що існують сьогодні.	Не виконано.
7. Забезпечити виконання положень законодавства, що гарантує додаткові виплати особам, наприклад, учителям, депортованим, їхнім дітям та їхнім сім'ям при поверненні в Україну, військовослужбовцям та іншим.	Не виконано.
8. Широко обговорити і прийняти Закон України «Про акціонерні товариства», який визначав би основні правила корпоративного управління між суб'єктами господарювання, а також забезпечив право власності власників акцій, особливо дрібних.	Не виконано.
9. Продовжити вдосконалення законодавчої бази щодо попередження «рейдерських» захоплень підприємств, звертаючи увагу перш за все на врегулювання прав міноритарних акціонерів, порушення яких у багатьох випадках веде до «рейдерства».	Не виконано.
10. Забезпечити відкритість і прозорість приватизаційних процесів, вирішення питань, пов'язаних з виконанням власниками приватизованих підприємств інвестиційних зобов'язань.	Не виконано.
11. Забезпечити контроль у сфері інвестування коштів у житлове будівництво з метою попередження шахрайства і зловживань на цьому ринку.	Не виконано.

## СТАН ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

<b>ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРАВА НА ПРАЦЮ</b>	
1. Здійснити зростання частки оплати праці в собівартості продукції, тим самим підвищуючи вартість робочої сили, а відповідно й забезпечуючи право громадян на гідний розмір оплати праці.	Не виконано.
2. Забезпечити виконання по всій території України законів щодо оплати праці, у тому числі дотримання мінімальних законодавчих гарантій у цій сфері.	Не виконано.
3. Знайти ефективні механізми для вирішення проблеми заборгованості підприємств і держави із заробітної плати й інших соціальних виплат.	Хоча заборгованість по заробітній платі була дещо знижена, ця проблема залишається актуальною для України.
4. Ратифікувати Європейську конвенцію про правовий статус трудящих-мігрантів для посилення правового та соціального захисту громадян України, які перебувають за кордоном.	Виконано.
5. Забезпечити виконання гарантії щодо діяльності профспілок, у тому числі незалежних, як організацій, що стоять на захисті інтересів працівників.	Не виконано.
6. Доопрацювати чинне законодавство про порядок ведення переговорів. Зокрема, врегулювати питання щодо сторін колективних переговорів, організації ведення колективних переговорів і підготовки проекту колективного договору, складу комісії з підготовки проекту договору, місця проведення переговорів, гарантій та компенсацій на період переговорів.	Не виконано.
7. Вилучити із ч. 6 ст. 39 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», необхідність обґрунтування відмови профспілки на звільнення працівника.	Не виконано.
8. Доповнити ст. 2 КЗпП «Основні трудові права працівників» правом на інформацію і консультації в рамках підприємства; порядок надання інформації та проведення консультацій закріпити у відповідному законі. Поряд із визнанням на законодавчому рівні права працівників на інформацію встановити обов'язок роботодавця надавати необхідну інформацію та його відповідальність за порушення відповідного обов'язку.	Не виконано.
9. Удосконалити правове регулювання питання стягнення визнаної судом заборгованості підприємств, особливо бюджетної сфери.	Не виконано.
10. Урегулювати питання застосування коефіцієнту трудової участі з метою недопущення використання цього показника з метою корупційного перерозподілу доходів робітників.	Не виконано.
<b>ПРАВО НА ОСВІТУ</b>	
1. Вирішити проблеми фінансування шкіл шляхом установаження реальної, а не декларованої їх автономії; утвердити систему соціально-економічної підтримки шкіл з боку сформованих елементів реального громадянського суспільства (шкільні ради, освітні асоціації, незалежні профспілки); перейти на фінансування шкіл із бюджетів різних рівнів (загальнодержавний, регіональний, місцевий) згідно з єдиними нормативами витрат на одного учня.	Не виконано.
2. Забезпечити єдність освітнього і наукового процесу у вищих навчальних закладах.	Не виконано.
3. Гарантування прав студентів на відповідний рівень забезпечення необхідними книжками, а також гуртожитками.	Не виконано.
4. Гарантувати призначення керівників вищих навчальних закладів у повній відповідності до законодавства України.	Не виконано.
5. Забезпечити функціонування ефективної системи фінансування видатків на підготовку фахівців з вищою освітою за державним замовленням, попередження і виявлення зловживань у цій сфері.	Не виконано.
6. Забезпечити конституційну можливість отримання безкоштовної вищої освіти в Україні.	Не виконано.

## ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2007. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

7. Вирішити проблеми із розвитком студентського самоврядування, у тому числі шляхом внесення змін до законодавства.	Не виконано.
<b>ПРАВО НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я ТА МЕДИЧНУ ДОПОМОГУ</b>	
1. Прийняття ЗУ «Про внесення змін і доповнень до Основ законодавства України про охорону здоров'я», завдяки якому Основи відповідатимуть сучасним вимогам міжнародного та національного права. Зміни повинні бути спрямовані на:	Не виконано.
– забезпечення чіткого правового визначення понять «медична допомога», «медичні послуги», «медична практика» та «допоміжні послуги у сфері охорони здоров'я»;	
– врегулювання підходів до визначення переліків медичних послуг та лікарських засобів і виробів медичного призначення, забезпечення пацієнтів, якими не покривається або лише частково покривається оплата вартості медичних послуг за рахунок державного фінансування, а також до визначення форм співучасті пацієнтів в оплаті вартості таких медичних послуг, лікарських засобів і виробів медичного призначення;	
– врегулювання підходів до визначення стандартних умов надання медичних послуг (місткість палат у стаціонарі, рівень комфорту в стандартних палатах стаціонарів, надання для лікування лікарських засобів, внесених до Національного переліку основних (життєво необхідних) лікарських засобів і виробів медичного призначення тощо);	
– вдосконалення регулювання порядку реалізації права громадян на вільний вибір лікаря та медичного закладу;	
– визначення чітких процедур вільного вибору та зміни пацієнтами лікаря первинної ланки;	
– ведення лікарями первинної ланки реєстрів закріплених за ними пацієнтів;	
– запровадження доступу пацієнтів до стаціонарної та спеціалізованої амбулаторної допомоги виключно за направленням лікаря первинної ланки, що видається, за наявності відповідних медичних показань, та визначення чіткого переліку умов, за наявності яких пацієнти мають право на пряме звернення за безоплатною стаціонарною та спеціалізованою амбулаторною медичною допомогою без направлення лікаря первинної ланки.	
– визначення чітких медико-правових критеріїв госпіталізації, відмови у госпіталізації, перебування на лікуванні у стаціонарі та виписки з стаціонару.	
2. Прийняття нової редакції ЗУ «Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів» (2006), в якій враховується можливість здійснення закладами охорони здоров'я усіх форм власності діяльності, пов'язаної із зберіганням, перевезенням, придбанням, реалізацією, відпуском, використанням, знищенням наркотичних (психотропних) лікарських засобів, прекурсорів, включених до списку № 2 таблиці IV Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів	Не виконано.
3. Невідкладне вдосконалення законодавства України, яка стосується розвитку правових механізмів фінансування системи охорони здоров'я, зокрема, медичної допомоги.	Не виконано.
4. Внесення законопроектів про зміни до Бюджетного кодексу України, ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», які спрямовані на забезпечення ефективного об'єднання фінансових ресурсів системи охорони здоров'я та медичних ризиків населення на регіональному (обласному) рівні.	
5. Вести курс «Медичне право» в вищих медичних навчальних закладах	
6. Розробити підручники та навчальні посібники для викладання курсу «Медичне право».	

## СТАН ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ ПРАВЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

7. Створити мережу незалежних центрів «Правова медицина» на базі громадських організацій.	
8. Внести зміни до Конституції України або провести новий розгляд щодо тлумачення поняття «безоплатно» Конституційним Судом України.	
9. Визначити на законодавчому рівні базову модель організації фінансування медицини: 1) фінансування з державного та місцевих бюджетів; 2) обов'язкове соціальне медичне страхування; 3) медичне страхування на цивільно-договірних засадах.	
10. З метою втілення в життя законопроекту «Про фінансування охорони здоров'я та медичне страхування» (№ 2192), а також і для подальшого реформування системи охорони здоров'я, необхідне:	
– Запровадження договірних відносин між стороною – платником, що репрезентує інтереси споживачів цих медичних послуг (тобто, пацієнтів) та стороною – постачальником цих послуг (фізичними та юридичними особами).	
– Визначення статусу закладу охорони здоров'я, як виробника медичних послуг з відповідними правами та повноваженнями, наприклад, реорганізація комунальних закладів охорони здоров'я в некомерційні комунальні підприємства.	
– Прискорення впровадження в практику загальнодержавних стандартів і протоколів надання медичної допомоги.	
– Встановлення порядку формування державного та комунального замовлення щодо надання населенню України медичних послуг.	
– Визначення прав та обов'язків пацієнта.	
– Інформування пацієнтів як споживачів медичних послуг про порядок отримання цих послуг, забезпечення прозорого доступу до медичної інформації.	
– Забезпечення можливості альтернативного обов'язкового медичного страхування за вибором особи – як у формі соціального, так і цивільно-правового страхування.	
11. З метою покращення якості призову:	
– Терміново переглянути Накази № 2 та 207 МО України, зважаючи на стан здоров'я призовної молоді, умови проходження служби та соціально – економічні проблеми.	
– Ввести особисту відповідальність лікарів за призов хворих.	
– Ввести адміністративну відповідальність за навмисне приховування інформації про здоров'я, психологічний стан і ступінь соціальної адаптації для призовників, їх батьків, вчителів, лікарів всіх медичних закладів, що відповідають за надання медичної документації медичним комісіям РВК (ОВК).	
– Забезпечити дотримання вимог Рішення КС України від 30.10.97 р. у справі К. Устименка в частині видачі медичної документації призовників їхнім батькам або законним представникам.	
– Збільшити бюджетні витрати на обстеження призовників, особливо на латентні інфекції: гепатити «С», «В», СНІД, туберкульоз.	
– Забезпечити неухильне ознайомлення всіх лікарів, що мають відношення до експертної оцінки придатності для служби, з вимогами Наказів № 2 та 207.	
<b>СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ ТА ВІЛЬНОГО ВИБОРУ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ</b>	
1. Відповідно до Висновку Парламентської Асамблеї Ради Європи № 190 щодо вступу України до Ради Європи необхідно передати функції реєстрації громадян, іноземців та осіб без громадянства на території країни до Міністерства юстиції України.	Не виконано.
2. Завершити реформування законодавства в сфері реєстрації осіб з урахуванням позитивної міжнародної практики та Закону України про свободу пересування та вільний вибір місця проживання.	Не виконано.

## ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2007. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

3. Завершити створення автоматичної системи обліку реєстрації громадян із застосуванням кращих прикладів інших країн та дотриманням міжнародних стандартів прав людини. Така система повинна бути автономною й не об'єднувати інші дані про особу, що збираються іншими органами влади.	Не виконано.
4. Доцільно розглянути питання про розширення підстав для реєстрації (наприклад, як це зроблено в Законі про реєстр виборців), а також переглянути законодавство з метою усунення залежності реалізації прав від місця реєстрації. Паралельно із цим необхідно спростити процедуру скасування реєстрації в приватних помешканнях, а також усунути взаємозалежність факту реєстрації з правом на дане помешкання в державному та комунальному житловому фондах. Без цих заходів створити реалістичну систему реєстрації буде неможливим.	Не виконано.
5. Забезпечити захист персональних даних особи щодо її реєстрації та пересування з метою забезпечення таємниці пересування та усунення можливості незаконного контролю за пересуванням особи. Це особливо стосується бази даних Укрзалізниці щодо власників проїзних документів (квитків) на залізничному транспорті, доступ до якої не регламентований законодавством.	Не виконано.
6. Привести у відповідність до законодавства діяльність МВС щодо видачі паспорту для виїзду за кордон, зокрема, зробити однаковою цю процедуру по всій країні та припинити незаконне вимагання додаткових документів (страхових полісів, довідок про відсутність судимості, довідку про присвоєння ідентифікаційного номера, довідок про сплату додаткових послуг підприємствам МВС).	Не виконано.
7. Удосконалити процедуру видачі посвідчення особи моряка з урахуванням положень Конституції України щодо свободи вільного пересування та чітко визначених підстав щодо обмежень виїзду за кордон.	Не виконано.
8. Скасувати практику обмеження виїзду за кордон осіб, що мають допуск до державної таємниці.	Не виконано.
<b>ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВА НА ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ ТА НЕРІВНОСТІ</b>	
1. Підготувати та ухвалити базовий антидискримінаційний закон, який містив би усі необхідні визначення, перелік ознак, за якими забороняється дискримінація, і механізми захисту від неї, підвищив відповідальність держави за протидію дискримінації, запроваджував спеціальний антидискримінаційний орган.	
2. Підготувати законопроект про зміни до Закону «Про національні меншини в Україні», провести експертизу законопроекту на відповідність стандартам ОБСЄ, Ради Європи і Європейського Союзу.	
3. Розробити законопроект про зміни до Закону про мови, переглянути Закон про ратифікацію Європейської хартії про регіональні мови та мовні меншини.	
4. Підготувати законопроекти «Про національно-культурну автономію», про зміни в Цивільному кодексі та інших законах та спеціальні програми з метою розвинути принцип недискримінації та передбачити спеціальні квоти для дискримінованих етнічних груп (рома, кримські татари, караїми, кримчаки, тощо).	
5. Підготувати спеціальний виборчий закон для Автономної республіки Крим.	
6. Провести інвентаризацію землі в АРК з метою вирішення проблеми надання земельних паїв представникам депортованих народів.	
7. Уточнити кваліфікацію складу злочину за статтею 161 Кримінального кодексу, ввести норми, які передбачають цивільно-правову та адміністративну відповідальність за дії, спрямовані на дискримінацію окремих осіб і верств населення.	
8. Поширити дію антидискримінаційних норм на іноземців, які на законних підставах перебувають в Україні.	
9. Розробити і ухвалити зміни до законодавства з метою врегулювати одностатеве співжиття.	



## СТАН ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

<b>ДОТРИМАННЯ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН</b>	
1. Розробити та оприлюднити Національну доповідь про стан навколишнього природного середовища за 2005 – 2007 роки	Не виконано
2. Забезпечити функціонування мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації	Не виконано
3. Переглянути весь комплекс проблем, пов'язаних із загрозами для довкілля при реалізації масштабних енергетичних та транспортних проектів (спорудження Ташлицької та Дністровської ГАЕС, Дунайського каналу, схвищ відпрацьованого ядерного палива) та із забезпеченням прав громадськості у цьому процесі.	Не виконано
4. Вдосконалити нормативно-правову базу щодо механізмів, процедур, форматів проведення та представлення результатів консультацій з громадськістю з питань довкілля.	Не виконано
5. Переглянути та скасувати підзаконні акти, що суперечать Конституції та Оргузькій конвенції	Не виконано
6. Прийняти зміни та доповнення до Законів України «Про інформацію», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Основи законодавства України про охорону здоров'я», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», «Про екологічну експертизу» та ін., які відповідали б базовим стандартам щодо доступу до інформації про стан довкілля, закладеним у Оргузькій конвенції .	Не виконано
7. Впровадити систему правової освіти з питань Оргузької конвенції для державних службовців, а також представників інших зацікавлених сторін, які беруть участь у процесах інформаційного обміну та прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля	Не виконано
<b>ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ДИТИНИ</b>	
1) Органам державної влади та іншим державним установам, що працюють в інтересах дітей, запровадити постійний механізм оцінки щодо дотримання прав дитини в Україні. Принаймні, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту повинні щорічно звітувати про стан дотримання прав дитини в Україні. Відповідь громадських організацій та ЗМІ на ці звіти, їх широке громадське обговорення могли би створити ґрунт для конструктивного демократичного діалогу, спрямованого на покращення ситуації з дотриманням прав дитини. Нажаль, сьогодні такого конструктивного діалогу не існує за відсутності як політичної волі відповідальних органів державної влади, так і звичай за відсутності прямого невиконання ними власних повноважень.	Державна доповідь нарешті повинна бути зі сторони держави, оскільки цього року Україна звітує до Комітету ООН з прав дитини. За неофіційними даними, на даний час ця доповідь готується. Зі сторони Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини жодної доповіді про стан дотримання прав дитини в Україні за цей рік, як і за минулі не існує.
2) Базові знання з прав дитини повинні мати всі спеціалісти, які працюють з дітьми. Система підготовки та підвищення кваліфікації професійних груп, які працюють з дітьми і в інтересах дітей, повинна орієнтуватися на цей принцип. Зокрема, працівники дитячих медичних закладів повинні проходити спеціальну підготовку стосовно правових стандартів надання медичної допомоги й особливостей роботи з пацієнтами – дітьми.	Спеціальних заходів, спрямованих на виконання рекомендації не відомо.
3) Необхідно привести законодавство України у відповідність з міжнародними стандартами в частині забезпечення права дитини на захист індивідуальності у випадках усиновлення. Зокрема, зміна ім'я та прізвища під час усиновлення, місця і дати народження може здійснюватись в інтересах дитини, однак закон повинен гарантувати можливість отримати цю інформацію. Право на доступ до інформації, включаючи доступ до актів громадського стану, само по собі не гарантує можливість відшукати кровних батьків, братів та сестер. Індивідуальні дані дитини можуть змінюватись тільки, якщо цього потребують особливі обставини.	Не виконано.

## ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2007. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

4) Необхідно негайно припинити практику незаконного поміщення дітей зі шкіл-інтернатів та дитячих будинків у психіатричні лікарні та забезпечити ефективний механізм реагування на подібні випадки з боку правоохоронних органів.	Не виконано.
5) В усіх справах, де беруть участь неповнолітні, незалежно від їх процесуального статусу (є вони потерпілими чи обвинуваченими) повинен брати участь адвокат, оскільки ці особи через свій вік не спроможні самостійно захищати свої інтереси. Як наслідок, часто неповнолітні-потерпілі втрачають можливість отримати належну компенсацію завданої їм моральної та матеріальної шкоди.	Не виконано.
6) Окрім загальних принципів щодо рівності прав та заборони дискримінації повинні існувати спеціальні механізми, передбачені законодавством стосовно захисту від дискримінації окремих найбільш уразливих груп серед дітей.	Не виконано.
7) Необхідно вчинити дії щодо унеможливлення зловживання в корупційних цілях «пільговими умовами» видання й розповсюдження підручників та іншої літератури для навчальних закладів.	Не виконано.
8) Негайно зробити доступними (здійснити офіційний переклад і опублікувати в офіційних виданнях) існуючі державні доповіді до Комітету ООН з прав дитини, існуючі рекомендації Комітету ООН з прав дитини.	Не виконано!
9) Необхідним є розширення й удосконалення процесуальних можливостей для дітей брати участь у процесі прийняття рішень у справах, що торкаються їх інтересів. Особливо це стосується процедур судового провадження і слідчих дій.	Не виконано.
10) Уведення в дію нормативних актів стосовно заборони тілесних (фізичних) покарань необхідно супроводжувати широкими просвітницькими та інформаційними заходами, тренінгами серед професійних груп, які працюють з дітьми та в інтересах дітей, батьків або осіб, які їх замінюють.	Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту працює у напрямку попередження насильства щодо дітей у співпраці з громадськими організаціями та представництвом ЮНІСЕФ в Україні. Однак, ця робота поки що не охоплює на системному рівні професійні групи, які працюють з дітьми та в інтересах дітей. У системах підготовки кадрів та підвищення кваліфікації цих груп подібна підготовка має ситуативний характер.
11) Потрібні зміни процедур ведення слідства й судового провадження. Дитина повинна спілкуватись з особами, які ведуть слідство через психолога в безпечній обстановці. Умови мають бути максимальними до того, щоб дитина не брала безпосередньої участі в процесі судового провадження або слідства. Для цього, також, важливим є використання аудіо – та відеозасобів, «венеціанського дзеркала» під час допитів з метою запобігти багатократному повторенню показань.	Не виконано. Існують ініціативи недержавних організацій та спроби їх реалізувати. Навіть ці ініціативи поки що не мають достатньої підтримки зі сторони держави.
12) Мають бути розроблені або вдосконалені, а також уведені в дію реабілітаційні та лікувальні програми для жертв та винуватців насильства. Призначення умовного позбавлення волі має бути безпосередньо пов'язаним з участю обвинувачуваного в лікувальних заходах.	Не виконано.
13) Вирішення конфліктних ситуацій та методи виховання в закладах системи освіти мають відповідати стандартам дотримання прав дитини.	Не виконано.
14) «Статусні» покарання, тобто такі, за яких неповнолітні можуть бути покарані за проступок, скоєння якого дорослою людиною не тягне за собою юридичної відповідальності й, відповідно, покарання, не повинні існувати, як на рівні законодавчо закріплених норм, так і в практиці превентивного виконання.	Не виконано.
15) Має бути створеною система спеціалізованих судів, ювенальна юстиція в цілому. Це сприятиме покращенню й практичній дієвості процедур захисту прав дитини та відповідальності за їхнє недотримання відповідальними особами.	Не виконано.

## СТАН ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

16) Документація навчальних закладів, яка не є індивідуальною, не повинна містити інформацію про стан здоров'я та медичні діагнози особи.	Така негативна практика продовжує існувати. Спеціальних заходів зі сторони держави щодо її припинення не відомо.
17) Дітям, які можуть орієнтуватись у своїй ситуації, необхідно гарантувати доступ до інформації, що їх стосується, в школі, виховному закладі, у лікаря, у разі судового провадження.	Не виконано.
18) Більше уваги потрібно приділяти навчанню дітей правам людини та дитини. Навчання правам людини є важливою складовою дисциплін громадянської освіти. Необхідними є розробка програм для різного віку дітей, підготовка підручників та можливість їх вибору.	Процес залишається дуже повільним. Невелика кількість методичних матеріалів існує переважно завдяки ініціативі недержавних організацій. Можливості вибору альтернативних підручників та програм не існує.
19) Держава повинна звернути особливу увагу на доступність освіти для дітей з вадами розвитку, максимальну можливість соціалізації таких дітей в умовах загальноосвітньої школи, забезпеченню індивідуального навчання для дітей, які цього потребують.	Не виконано.
20) Дитина, яка перебуває в лікувальному закладі, повинна мати можливість продовжувати навчання, якщо її стан здоров'я це дозволяє.	Проблеми, пов'язані з цим залишаються.
21) Повинні здійснюватись належне фінансування навчальних закладів, оплата праці педагогічних працівників, забезпечення шкіл необхідною матеріальною базою.	Не виконано.
22) Органи державної влади повинні розробити та впровадити окрему програму щодо дітей, котрі власноруч залишили школу та не бажають продовжувати навчання.	Не виконано.
<b>ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ У ВИПАДКАХ ДОМАШНЬОГО НАСИЛЬСТВА</b>	
1) Ухвалити законопроект № 2539.	Законопроект № 2539 був ухвалений в першому читанні. Розгляд законопроекту для підготовки до другого читання відбувся 16 січня 2008 р. в Комітеті Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності (№ законопроекту 0897). Був підтриманий одноголосно усіма членами комітету від всіх фракцій. Для розгляду в сесійній залі станом на 25 березня 2008 р. законопроект не виносився
2) Внести зміни до Наказу МОЗ № 33 від 2000 р. щодо штатних розкладів з урахуванням потреб центрів медико-психологічної реабілітації.	Не виконано
3) Внести зміни до Типового положення про центри соціально-психологічної допомоги щодо вилучення пункту про вікові обмеження клієнтів для отримання допомоги (не тільки до 35 років).	Не виконано
4) Внести зміни до положень про центри щодо можливості отримувати допомогу незалежно від наявності реєстрації за місцем проживання.	Не виконано
5) Посилити здійснення громадського та парламентського контролю за дотриманням законодавства в сфері попередження насильства щодо жінок.	Здійснено частково У березні 2007 р. Верховна Рада затвердила рекомендації Парламентських слухань «Про стан гендерного насильства». 19 березня 2007 р. в Комітеті Верховної Ради з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності відбувся круглий стіл «Вдосконалення законодавства по протидії насильству в сім'ї».

## ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2007. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

	<p>Народний депутат України У скликання Левченко К.Б. в рамках здійснення парламентського контролю за реалізацією закону України «Про попередження насильства в сім'ї» отримала відповіді від всіх ОДА на відповідні депутатські запити та відвідала 11 областей України для моніторингу роботи закладів, які надають допомогу людям в кризових ситуаціях.</p> <p>5 березня 2008 р. відбулося засідання Комітету ВРУ з питань прав людини, національних меншин та міжнародних відносин з порядком денним «Про стан виконання рекомендацій Парламентських слухань»</p> <p>6 березня 2008 р. за ініціативою Програми сприяння Парламенту України в комітеті ВРУ з питань євроінтеграції відбувся круглий стіл на тему «Мінімальні стандарти надання послуг особам, потерпілим від домашнього насильства».</p> <p>На червень 2008 р. заплановані комітетські слухання в комітеті ВРУ з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності на тему «Стан виконання в Україні законодавства про попередження насильства в сім'ї».</p> <p>Відбувалися й інші заходи</p>
6) Посилити санкції стосовно осіб, які вчиняють насильство в сім'ї, та встановлення строків їх адміністративного затримання.	Кримінальна відповідальність за скоєння насильства в сім'ї не введена. Законопроект № 0897 передбачає посилення санкцій (в разі прийняття Верховною Радою України)
7) Встановити строки адміністративного затримання осіб, які вчинили насильство в сім'ї або порушили вимоги захисного припису, до розгляду справи в суді.	Законопроект № 0897 передбачає цю норму (в разі прийняття Верховною Радою України)
8) Запровадити альтернативні види покарання для осіб, які вчиняють насильство в сім'ї, зокрема, залучення до громадських робіт та обов'язкову участь у реабілітаційних програмах, що допоможе знизити процес криміналізації домашніх кривдників.	Законопроект № 0897 передбачає цю норму (в разі прийняття Верховною Радою України)
9) Вирішити питання ізоляції осіб, які вчиняють насильство в сім'ї, з їх подальшою реабілітацією.	Законопроект № 0897 частково передбачає цю норму (в разі прийняття Верховною Радою України)
10) Створити спеціальні відділення для проведення реабілітаційної роботи з агресорами при спеціалізованих закладах для жертв насильства в сім'ї.	Не зроблено
11) Установити адміністративну відповідальність за пропаганду насильства та жорстокості.	Не зроблено
12) Уряду України розробити комплекс заходів щодо реалізації на національному рівні кампанії Ради Європи по боротьбі з насильством проти жінок.	Інформація невідома. Координатором кампанії після звернення до Міністра у справах сім'ї, молоді та спорту Коржа В.А. народного депутату У скликання Левченко К.Б. була визначена заступник міністра Товстоухова С.В.
13) Здійснити видання державною мовою та забезпечити поширення Рекомендації № 5 (2002) Комітету Міністрів Ради Європи та Пояснювальної записки до неї.	Надруковано
14) До 1 січня 2007 р. підготувати Національний звіт щодо виконання Україною Рекомендації № 5 (2002) Комітету Міністрів Ради Європи.	Інформація не відома.

## СТАН ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

15) Розробити й прийняти Національну програму протидії домашньому насильству в Україні.	Не зроблено
16) Забезпечити функціонування в кожному регіоні України закладів для жертв насильства в сім'ї: кризових центрів, центрів соціально-психологічної допомоги, притулків, служб медико-соціальної реабілітації тощо.	Зроблено частково. За даними Міністерства сім'ї, молоді та спорту в Україні створено 22 центри соціально – психологічної допомоги – заклади, що надають соціальні послуги сім'ям з дітьми та громадянам, які опинилися в складних життєвих обставинах, із загальною кількістю 375 місць, майже в усіх областях України. Протягом 9 місяців 2007 року функціонував 21 такий заклад (Кримський республіканський, Волинський, Донецький, Житомирський, Закарпатський, Запорізький, Івано-Франківський, Київський, Кіровоградський, Луганський, Львівський, Миколаївський, Одеський, Рівненський, Сумський, Тернопільський, Хмельницький, Чернівецький, Чернігівський обласні, Київський міський та Севастопольський міський) на 375(2) місця, в яких надавалась одноразова допомога, допомога цілодобового і денного стаціонарів та консультації за «Телефонами Довіри». <sup>1</sup>
17) Забезпечити жертвам насильства в сім'ї доступ до правових послуг, включаючи жінок, виключених із соціальних зв'язків та мігрантів, біженців, які нещодавно прибули до країни, представниць меншин та жінок з обмеженими можливостями.	Не зроблено
18) Забезпечити достатнє фінансово-матеріальне забезпечення діяльності органів і установ, що здійснюють заходи з попередження насильства в сім'ї.	Не зроблено
19) Розробити систему фінансування кризових центрів і притулків для жертв насильства з державного бюджету. Перенесення відповідальності за фінансування цих установ на бюджет місцевого рівня, ставить у нерівні умови жертви насильства з різних регіонів країни, які мають рівні права на однаковий обсяг допомоги та захисту.	Не зроблено
20) Здійснювати моніторинг якості послуг, що надаються потерпілим від насильства, та підвищувати ефективність реалізації Закону України «Про попередження насильства в сім'ї» шляхом запровадження систематичного збору інформації щодо виконання положень Закону України «Про попередження насильства в сім'ї».	Не зроблено
21) Міністерству України у справах сім'ї, молоді та спорту вивчити питання щодо введення у відділах сім'ї та молоді районних державних адміністрацій та міськвиконкомів посад спеціалістів з питань попередження насильства в сім'ї та запобігання торгівлі людьми для координації роботи із цих напрямків.	Не зроблено
22) Створити на національному та регіональному рівнях відповідну базу даних державних структур і громадських організацій, діяльність яких спрямована на запобігання та протидію всіх форм насильства.	На державному рівні не зроблено. Бази даних розробляють та збирають громадські організації, зокрема центр «Ла Страда – Україна», центр «Волонтер», інші організації
23) Забезпечити раннє виявлення сімей, в яких відбувається насильство або є реальна загроза його вчинення, та організувати соціальний супровід таких сімей.	Система створюється Міністерством України у справах сім'ї, молоді та спорту, але поки не працює
24) Залучати до реалізації заходів з протидії домашньому насильству громадські організації, підтримувати діяльність та сприяти подальшому розвитку мережі «Чоловіки проти насильства».	Реалізується на локальному рівні завдяки ініціативам самих організацій

<sup>1</sup> Див. Урядовий портал: [http://www.kmu.gov.ua/sport/control/uk/publish/article?art\\_id=83771&cat\\_id=66794](http://www.kmu.gov.ua/sport/control/uk/publish/article?art_id=83771&cat_id=66794).

## ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2007. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

25) Збирати та регулярно публікувати статистичну інформацію щодо поширеності домашнього насильства в Україні, про заходи, які вживаються щодо його попередження, а також відстежувати судову статистику про результати розгляду справ щодо насильства в сім'ї.	Зроблено частково Статистика збирається МВС України. Доступна в Інтернеті <sup>2</sup> .
26) Узагальнювати практику застосування законодавства в сфері протидії насильству в сім'ї, збирати та поширювати кращі практичні рекомендації із попередження насильства в сім'ї, захисту жертв та переслідування злочинців на національному, регіональному та місцевому рівнях.	Зроблено частково МВС України розробив методичні рекомендації для дільничних інспекторів міліції. За браком коштів вони не надруковані
27) Переглянути роль прокуратури, з тим, щоб органи прокуратури мали право самостійно ініціювати відкриття кримінальної справи за відсутності офіційної заяви від жертви насильства. Таким чином, зменшується ризик впливу на жертву з боку порушника і стає неможливим клопотання порушника про закриття справи.	Не зроблено
28) Міністерству внутрішніх справ України забезпечувати оперативний розгляд звернень і повідомлень про вчинення насильства в сім'ї, унеможливити випадки відмов від реєстрації звернень щодо насильства в сім'ї.	Зроблено частково
29) Міністерству освіти і науки України включити питання насильства в сім'ї як проблему порушення прав людини та проблему здоров'я суспільства до навчальних програм усіх закладів для працівників судових та правоохоронних органів, медиків, соціальних працівників, учителів та інших. Увести до навчальних програм вузів, що готують психологів, педагогів, юристів, правоохоронців, соціальних та медичних працівників, курсів з питань попередження насильства в сім'ї та допомоги його жертвам.	Зроблено частково. Часто за ініціативою учбових закладів, окремих викладачів або громадських організацій
30) Державному комітету статистики України удосконалити систему державної статистичної звітності з питань попередження насильства в сім'ї шляхом розробки форм звітності з питань попередження насильства в сім'ї та запровадити статистичну звітність щодо насильства і жорстокості по відношенню до дітей. Забезпечити систематичний збір статистичних даних з розбивкою за статтю про типи насилля.	Не зроблено, статистика ведеться лише МВС України.
<b>ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ</b>	
1) Ратифікувати Конвенцію Ради Європи про боротьбу із торгівлею людьми, внести зміни в законодавчих актів, для приведення їх у відповідність із Конвенцією.	Не зроблено. Законопроект до Верховної Ради Мін'юстом не вносився. Було проведено декілька круглих столів на цю тем за ініціативою центру «Ла Страда – Україна» та комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності <sup>3</sup> , під час яких вимагалось від Мін'юста розробити та подати законопроект.
2) Для посилення боротьби із торгівлею людьми всередині України внести зміни до Кримінального кодексу України, криміналізувавши купівлю сексуальних послуг від дітей та дорослих.	Не зроблено
3) Відпрацювати систему відшкодування збитків потерпілим від торгівлі людьми.	Не зроблено
4) Для формування ефективної стратегії протистояння торгівлі людьми об'єднати юридичні заходи та правоохоронну діяльність із заходами в області запобігання, координації та допомоги потерпілим.	Такий підхід частково врахований в Державній програмі протидії торгівлі людьми до 2010 року (постанова Кабінету Міністрів України № 410 від 7 березня 2007 р.).
5) Розвинути та ввести індикатори, які відображають ступінь розповсюдження торгівлі людьми в країні, вести статистичну базу потерпілих.	Не зроблено

<sup>2</sup> Див. Офіційний сайт МВС: <http://www.mvs.gov.ua>.

<sup>3</sup> Рекомендації круглого столу в комітеті Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності 27 лютого 2008 р. [http://www.rada.gov.ua/~k\\_zakon\\_pr/ht-27\\_02\\_2008.html#s3](http://www.rada.gov.ua/~k_zakon_pr/ht-27_02_2008.html#s3)

## СТАН ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

6) Внести зміни до Кримінального Кодексу України в частині встановлення відповідальності за користування послугами дітей, що займаються проституцією, та виготовлення задля власних потреб, зберігання та використання дитячої порнографії.	Зроблено частково. Підготовлений законопроект з цього приводу, але він ще не зареєстрований у Верховній Раді. Створена робоча група з представників МВС України, громадських організацій, науковців
7) Відновити роботи загальнодержавної координаційної структури у протидії торгівлі людьми.	Не зроблено
8) Створити офіс Національного координатора по протидії торгівлі людьми, врахувавши досвід країн, в яких подібні структури вже створені.	Не зроблено
9) Посилити взаємодію та координацію зусиль уряду та громадського сектору у проблемі торгівлі людьми, на місцевому, регіональному, національному, та міжнародному рівнях.	Не зроблено. Координації фактично не було
10) Відновити роботу регіональних постійно діючих комісій з попередження торгівлі людьми (на обласному рівні)	Не зроблено
11) Розробити механізм постійного інформування громадськості щодо заходів, які реалізуються державою для протидії торгівлі людьми, а також їх результати та реальний вплив на стан справ у цій сфері.	Не зроблено
12) Розвинути національну систему надання допомоги потерпілим, залучаючи державні та неурядові організації на місцевому та національному рівнях, щоб гарантувати належну ідентифікацію та переадресацію потерпілих та гарантувати одержання належної допомоги.	Не зроблено
13) Визначити та запровадити систему можливого повернення громадян з-за кордону за рахунок держави.	Не зроблено
14) Проводити інформаційні кампанії, щоб підвищити рівень обізнаності щодо проблеми торгівлі людьми.	Зроблено. Кампанії проводилися як громадськими та міжнародними організаціями, так і Міністерством праці та соціальної політики (реклама на біг-бордах) та Міністерством у справах сім'ї, молоді та спорту (друк плакатів та буклетів).
15) Підтримувати роботу «гарячих ліній» для попередження потенційних мігрантів щодо ризиків, пов'язаних з перетином кордону.	При МЗС відкрито Call-центр. При підтримці МЗС Королівства Данії продовжується робота Національної «гарячої» лінії центру «Ла Страда – Україна», яка відкрилася в 1997 р. Представництво МОМ в Україні також відкрило консультативну лінію з питань безпечної міграції
16) Розробити критерії ідентифікації осіб, потерпілих від торгівлі людьми з метою надання їм статусу потерпілого.	Не зроблено
17) Внести зміни до процедури допиту та свідчень у суді потерпілої особи шляхом заміни прямого свідчення на відеозапис свідчення.	Не зроблено
18) Розробити та ввести до програм післядипломної освіти педагогічних кадрів, працівників соціальних служб та співробітників правоохоронних органів спецкурс з попередження жорстокого поводження, сексуальної експлуатації дітей та торгівлі людьми, інших форм насильства.	Зроблено частково. Діяльність проводиться за ініціативи та участі громадських та міжнародних організацій.
19) Проводити тренінги, семінари, конференції з проблеми торгівлі людьми, для представників державних та недержавних організацій, у тому числі працівників сфери туристичного бізнесу.	Зроблено частково. З представниками туристичного бізнесу тренінги та семінари не проводилися. Окремі недержавні організації співпрацюють з представниками сфери туристичного бізнесу.
20) Проводити соціологічні дослідження рівня поінформованості населення щодо проблеми торгівлі людьми.	Протягом 2007 р. проведена низка досліджень міжнародними та громадськими організаціями. Офіс координатора проектів ОБСЄ в Україні ініціював проведення дослідження стану розвитку національного механізму перенаправлення потерпілих

## ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2007. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

	від торгівлі людьми в Україні. Центр «Ла Страда – Україна» проводив опитування громадської думки щодо ставлення населення України до проблеми поширення торгівлі людьми та надання допомоги потерпілим. Також було проведено дослідження «Трудова міграція з України, Молдови та Білорусі в Російську Федерацію: тенденції та зв'язок з торгівлею людьми. Проводиться дослідження щодо рівня обізнаності учнів та викладачів ПТУ з питань торгівлі людьми <sup>4</sup> . Представництвом МОМ в Україні проведено дослідження «Торгівля людьми в Білорусі, Молдові та Україні: огляд, основні проблеми та стратегії»
<b>ДОТРИМАННЯ ПРАВ БІЖЕНЦІВ ТА ШУКАЧІВ ПРИТУЛКУ</b>	
1. Ухвалити закон, який би визначав засади міграційної політики в Україні.	Не виконано.
2. На рівні закону запровадити додаткові форми захисту в Україні для осіб, які вимушено залишили країну громадянської належності або країну постійного проживання (гуманітарний захист, тимчасовий захист).	Не виконано.
3. Ухвалити Закон України «Про притулок».	Не виконано.
4. Законодавчо визначити повноваження державної міграційної служби (для скорочення терміну розгляду заяв органи міграційної служби на місцях повинні отримати повноваження приймати остаточне рішення за заявами про надання статусу біженця).	Не виконано.
5. Усунути суперечності в законодавстві України, які стають на перешкоді реалізації прав біженців відповідно до міжнародних зобов'язань України згідно з міжнародним правом.	Не виконано.
6. Здійснювати заходи щодо сприяння адаптації біженців в українське суспільство: забезпечувати інформаційну підтримку біженців відносно забезпечення їхніх прав відповідно до законодавства України; роз'яснювати права біженців та механізми їх реалізації державним службовцям, які повинні забезпечувати права біженців; сприяти біженцям у вивченні української мови, вирішенні проблеми працевлаштування.	Не виконано.
7. Удосконалити підготовку фахівців у сфері міграції. Запровадити обов'язкове вивчення прав біженців для всіх працівників правоохоронних органів, прикордонників. Розпочати цілеспрямовану підготовку чи перепідготовку фахівців з питань міграції в системі державної вищої освіти.	Не виконано.
8. Забезпечити цілодобове чергування співробітників цивільної державної міграційної служби в усіх міжнародних пунктах пропуску на державному кордоні України. Обладнати спеціальні приміщення для інтерв'ювання потенційних шукачів притулку міграційними офіцерами	Не виконано.
9. Провести незалежний правовий аудит системи депортації та екстрадиції іноземців з території України, особливо в країні, які не є членами Ради Європи.	Не виконано.
10. Негайно припинити протиправну дискримінаційну практику ухиляння від надання статусу біженця шукачам притулку з певних країн (переважно – країн СНД), притягти до відповідальності співробітників міграційної служби, які практикують такі дії.	Не виконано.
11. Негайно припинити практику депортації/екстрадиції осіб, які є шукачами притулку до проходження ними усіх процедур оскарження.	Не виконано.

<sup>4</sup> Див. сайт МЖПЦ «Ла Страда-Україна»: <http://www.lastrada.org.ua/about.cgi?lng=ua&Id=14>.



## СТАН ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

12. Забезпечити надання державними органами кваліфікованих перекладачів та юристів для забезпечення прав шукачів притулку, які перебувають в процедурі визначення статусу біженця.	Не виконано.
13. Запровадити єдину форму Довідки про особу, яка перебуває в процедурі визначення статусу біженця, замість чотирьох документів, які зараз використовуються	Не виконано.
14. Удосконалити систему отримання шукачами притулку ідентифікаційних кодів та дозволів на працевлаштування.	Не виконано.
15. Збільшити кількість пунктів тимчасового проживання шукачів притулку та біженців, законодавчо передбачити можливість направлення в ці пункти шукачів притулку вже з моменту подання заяви про надання статусу біженця	Не виконано.
<b>ДОТРИМАННЯ ПРАВ УВ'ЯЗНЕНИХ</b>	
1. Завершити процес підпорядкування Департаменту Міністерству юстиції, як про це йдеться в черговій Резолюції ПАРЄ № 1466 (2005).	Не виконано.
2. Припинити практику прийняття нормативно-правових актів та інших відомчих документів, положення яких порушують права людини.	Не виконано.
3. Змінити пріоритети у нормотворчій діяльності, віддаючи перевагу гуманітарним цінностям перед проблемами технічного функціонування відомства. Підвищити увагу до питань дотримання прав людини, поваги гідності як осіб, що перебувають в ув'язненні, так і персоналу установ, та не обмежуватись тільки словами про це.	Не виконано.
4. Провести без зволікань комплексний аналіз нормативно-правових документів та інших нормативних актів Департаменту на відповідність міжнародним стандартам, залучити до цієї роботи незалежних фахівців, в тому числі фахівців Пенітенціарного Товариства України.	Не виконано.
5. Ретельно підходити до розробки та прийняття відомчих нормативно-правових документів. Дотримуватись процедури підготовки документів, що стосуються прав людини, яка передбачає обов'язкові консультації з громадськістю, як того вимагає п. 3 «Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378.	Не виконано.
6. Залучити до обговорення Концепції реформування кримінально-виконавчої системи широке коло фахівців, обов'язково впровадити проведення незалежної експертизи Концепції та її громадське обговорення.	Не виконано.
7. Змінити підходи у кадровій політиці відомства, значно більше приділяти увагу ретельному добору працівників на керівні посади в органах відомства, звести до мінімуму призначення керівниками осіб, які не мають досвіду роботи у системі та які не пройшли відповідну процедуру перевірки на профпридатність.	Не виконано.
8. Ретельно перевіряти всі випадки можливих корупційних діянь з боку працівників системи. Публічно висловлювати позицію відомства щодо випадків корупції, які підтвердилися.	Не виконано.
9. Широко впроваджувати моніторинги умов тримання ув'язнених та підготовку річних звітів щодо ситуації в системі силами неурядових організацій, у тому числі й державним коштом, включаючи підготовку й альтернативних звітів, звітів за проблемами або за напрямками діяльності установ.	Не виконано.
10. Припинити практику невмотивованих відмов на ініціативи громадськості проводити незалежні дослідження та моніторинги умов утримання засуджених та ув'язнених.	Не виконано.
11. Розглянути можливість введення практики обов'язкового ознайомлення, а при можливості – й обговорення в установах та органах Департаменту результатів незалежних досліджень та моніторингів, річних Доповідей, які готуються та виконуються громадськими організаціями та іншими незалежними інституціями, та вживання при необхідності заходів реагування.	Не виконано.

## ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2007. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

12. Суттєво підвищити рівень інформування суспільства про діяльність органів та установ системи, про стан та проблеми відомства шляхом регулярного проведення широкого кола публічних заходів, таких як прес-конференції, «круглі столи», а також спрощення процедури доступу громадськості та журналістів до установ.	Не виконано, навпаки були спроби обмеження доступу.
13. Неухильно дотримуватись вимог законодавства при інформуванні громадськості про діяльність установ та органів Департаменту, в тому числі при наданні інформації за запитами громадян та організацій. Вживати дієві заходи реагування у випадках порушення вимог законодавства про інформацію посадовими особами та працівниками установ виконання покарань.	Не виконано
14. Забезпечити необхідні умови, включаючи відповідне фінансування, для обов'язкового створення в кожному територіальному управлінні відомства прес-служб.	Не виконано
15. Сприяти впровадженню громадського контролю установ виконання покарань та не обмежувати його рамками діяльності спостережних комісій.	Не виконано
<b>ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДЕЙ З ОБМЕЖЕНИМИ ФІЗИЧНИМИ МОЖЛИВОСТЯМИ</b>	
1. Підписати та ратифікувати Конвенцію ООН про права інвалідів та факультативний протокол до неї.	Не виконано.
2. Створення безбар'єрного простору.	Не виконано.
3. Внесення істотних змін у законодавчі акти, що регламентують визнання групи інвалідності, а саме: діти-інваліди повинні отримувати безстрокову групу інвалідності.	Не виконано.
<b>ПОШИРЕННЯ ЕПІДЕМІЇ ВІЛ/СНІД, НАРКОМАНІЇ ТА ДОТРИМАННЯ ПРАВ ПРЕДСТАВНИКІВ УРАЗЛИВИХ, У ЗВ'ЯЗКУ З НИМИ, СОЦІАЛЬНИХ ГРУП НАСЕЛЕННЯ</b>	
1. Політична сфера	
– Удосконалення законодавчої бази в сфері надання послуг з догляду та підтримки.	
– Адвокатування щодо залучення інститутів суддів та адвокатів до розвитку правової культури в сфері ВІЛ/СНІДу з метою захисту прав ЛЖВ та зниження стигми та дискримінації.	
– Адвокатування щодо прийняття Верховним Судом України рішення про однакове застосування суддями законодавства України в сфері захисту прав ЛЖВ та уразливих груп.	
– Створення системи підготовки суддів та адвокатів, їх мотивація та залучення до діяльності в сфері захисту прав ЛЖВ та уразливих груп.	
– Перегляд існуючих нормативних актів щодо перебування ВІЛ-позитивних дітей в організованих колективах та інтернатних закладах. Нормативні акти повинні носити міжгалузевий, міжвідомчий характер та узгоджені з Міністерством юстиції України.	
– Переглянути нормативи в сфері надання ЛЖВ соціальної допомоги та пенсій, ресоціалізації та реабілітації.	
– Забезпечення механізму надання групи інвалідності ЛЖВ, які приймають АРТ, відповідно діючим критеріям інвалідності; соціальної допомоги та пенсій (Міністерство охорони здоров'я, Міністерство праці та соціальної політики, Міністерство фінансів).	
– Внести зміни в нормативно-правові акти, які регулюють обіг наркотичних засобів з метою уможливлення безперервності замісної терапії для клієнтів (ВІЛ-позитивних СІН), які отримують послуги позалікарняного догляду.	
– Зміна норм оподаткування доходів громадян у частині виплати податків на доход у випадку отримання гуманітарної допомоги (Верховна Рада України та Міністерство юстиції України).	
– Зміна норм оподаткування благодійників, спонсорів серед приватних підприємств для заохочення підтримки послуг з догляду та підтримки через безоплатну благодійну допомогу НУО.	

## СТАН ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

– Введення інституту соціальної роботи з ЛЖВ у систему медичних закладів (у штат медичних закладів), а також включити необхідну кількість соціальних працівників та психологів до штатного розкладу закладів з виконання покарань.	
– Запровадження ліцензування або/та акредитації програм НУО та державних установ, які надають послуги з догляду та підтримки.	
– Розробка та запровадження механізму державного замовлення (на всіх рівнях) на послуги з догляду та підтримки.	
– Впровадження у необхідному обсязі замісної підтримуючої терапії наркозалежності, як ефективної стратегії профілактики ВІЛ-інфекції/СНІДу.	
– Слід активно розвивати програми реабілітації та ресоціалізації наркозалежних з метою сприяння їм у відмові від немедичного використання наркотиків та повернення до нормальної життєдіяльності.	
– Слід перенести акцент у сфері боротьби правоохоронних органів з незаконним обігом наркотиків з фактичного переслідування наркозалежних на пріоритетну боротьбу з такими більш суспільно-небезпечними злочинами, як: незаконне ввезення на територію України наркотиків (контрабанда наркотиків); незаконне виробництво наркотиків з метою збуту; збут наркотиків; залучення неповнолітніх до споживання наркотиків.	
<b>2. Стратегічне планування, розстановка сил та гармонізація</b>	
– Розробка концепції системи послуг з догляду та підтримки.	
– Забезпечення якісних досліджень для обґрунтування потреб у наданні послуг, а також оцінки ефективності та економічності послуг та заходів.	
– Розробка та запровадження єдиних стандартів надання послуг та підтримки, у тому числі з питань надання послуг медсестринського позалікарняного догляду.	
– Розробка та запровадження єдиних стандартів надання послуг з догляду та підтримки, єдині, як для державного, так і для неурядового сектору.	
– Розробка показників для моніторингу та оцінки послуг з догляду та підтримки.	
<b>3. Стале фінансування</b>	
– Забезпечення ефективного управління та використання коштів.	
– Починаючи з 2007 року необхідне збільшення обсягів державного фінансування й паралельно розробляти механізми соціального замовлення на послуги.	
– З 2008 року необхідно застосувати широку практику впровадження соціального замовлення.	
– Збільшення обсягів фінансування послуг з догляду та підтримки за кошти Міністерства України в справах сім'ї, молоді та спорту.	
– Розвиток та збільшення кількості цільових відомчих програм із забезпечення догляду та підтримки, ЦСССДМ, та мобілізація ресурсів на місцевому рівні.	
<b>4. Людські ресурси</b>	
– Розробка сучасних навчальних програм підготовки та підвищення кваліфікації фахівців, соціальних працівників та психологів з питань надання послуг з догляду та підтримки ЛЖВ. Введення їх у спеціальні курси навчальних закладів різних рівнів акредитації (МОЗ, Міністерство освіти та науки, Міністерство України в справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерство праці та соціальної політики, Міністерство юстиції).	
– Підготовка і перепідготовка фахівців (повинне розпочатися з 2007 року), згідно з потребами регіонів.	
– Впровадження центральної стратегії в цій сфері – мобілізації ком'юніті щодо впровадження послуг з догляду та підтримки.	

## ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2007. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

– Розвиток потенціалу ЛЖВ та ком'юніті для їх участі в плануванні, впровадженні та оцінки послуг з догляду та підтримки.	
5. Організації та системи	
– Розробка та впровадження системи послуг з догляду та підтримки, включаючи національні стандарти, кадри, матеріально-технічну базу, міжвідомчу мережу організацій-надавачів послуг з догляду та підтримки.	
– Розробка заходів з формування культури права для надавачів та користувачів послуг.	
– Активне залучення та використання потенціалу інституту омбудсмена.	
– Впровадження заходів щодо зниження стигматизації та дискримінації та підвищення толерантності з боку населення, фахівців, які працюють з ЛЖВ та їх найближчим оточенням, на робочих місцях тощо.	
-	

# I. ПРАВО НА ЖИТТЯ<sup>1</sup>

## 1. ОBOB'ЯЗОК ДЕРЖАВИ ЗАХИЩАТИ ЖИТТЯ (ПОЗИТИВНІ ОBOB'ЯЗКИ)

Право на життя передбачає зобов'язання держави забезпечувати його гарантування національною правовою системою. Це потребує ефективної системи законів і правопорядку, відповідних дій представників міліції, прокурорів, судів, а також установа системи покарання за злочини проти життя. Таким чином, позбавлення життя повинно бути заборонене за винятком випадків, чітко визначених у законі.

Держава є відповідальною за дії чи бездіяльність своїх представників, зокрема, правоохоронних органів, військовослужбовців і персоналу в'язниць. Проте держава не несе відповідальність за дії приватних осіб, які позбавили когось життя.

Держава також зобов'язана забезпечити виконання цих законів через забезпечення належного розслідування всіх підозрілих випадків позбавлення життя. Таке розслідування повинно мати такі ознаки, як оперативність і невідкладність, ефективність і незалежність.

Крім того, держава повинна вживати заходів щодо захисту життя у разі реальної та нагальної небезпеки, про яку вона знала або повинна була б знати, наприклад, у випадках техногенних катастроф чи промислових інцидентів.

У 2007 році не було зареєстровано вбивств, здійснених представниками влади із політичних мотивів.

Україна не підписала Міжнародну конвенцію ООН щодо захисту всіх осіб від насильницького зникнення.

**Смертність населення від зовнішніх причин у побуті в січні-грудні 2007 року  
(за причинами смерті та типами місцевості)<sup>2</sup>**

	Міські поселення та сільська місцевість		Міські поселення		Сільська місцевість	
	усього, осіб	на 100 тис. жителів	усього, осіб	на 100 тис. жителів	усього, осіб	на 100 тис. жителів
Усього померло від зовнішніх причин	64 326	138,3	40 156	126,6	24 170	163,5
у тому числі:						
– пішоходи, потерпілі внаслідок транспортного нещасного випадку	4 670	10,1	2 999	9,4	1 671	11,3
– особи, що знаходились в легковому автомобілі, потерпілі внаслідок транспортного нещасного випадку	3 644	7,8	2 538	8,0	1 106	7,5
– від інших транспортних нещасних випадків	2 976	6,4	1 638	5,2	1 338	9,0
– від падінь	3 365	7,2	2 413	7,6	952	6,4

<sup>1</sup> Підготовлено Володимиром Яворським, виконавчим директором УГСПЛ.

<sup>2</sup> Смертність населення від зовнішніх причин у побуті у січні-грудні 2007 року. Експрес-випуск Державного комітету статистики № 40 від 21 лютого 2008 р.

## ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2007. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

– від випадкової дії неживих механічних сил	474	1,0	2 82	0,9	192	1,3
– від утоплення та занурення у воду	4 274	9,2	2 170	6,8	2 104	14,2
– від інших нещасних випадків із загрозою диханню	2 720	5,9	1 579	5,0	1 141	7,7
– від нещасних випадків, спричинених дією диму, вогню та полум'я	2 660	5,7	1 349	4,3	1 311	8,9
– від нещасних випадків, пов'язаних з дією природних факторів	4 149	8,9	2 703	8,5	1 446	9,8
– від випадкового отруєння та дії алкоголю	8 007	17,2	4 525	14,3	3 482	23,6
– від іншого випадкового отруєння, спричиненого отруйними речовинами	3 095	6,7	1 959	6,2	1 136	7,7
– від навмисного самоушкодження (включаючи самогубства)	10 020	21,5	5 620	17,7	4 400	29,8
– від наслідків нападу з метою убивства чи нанесення ушкодження	4 200	9,0	2 864	9,0	1 336	9,0
– від випадків ушкодження з невизначеним наміром	8 777	18,9	6 782	21,4	1 995	13,5
– від інших причин	1 295	2,8	735	2,3	560	3,8

За даними Держкомстату зберігається високий коефіцієнт смертності (16,4 на 1 000 осіб), у тому числі смертності дітей віком до 1 року (11,1 на 1 000 народжених або 5 188 дітей у 2007 році). Коефіцієнт дитячої смертності є нижчим від рівня 90-х років, проте істотно виріс у порівнянні з 2003-2004 роками. Коефіцієнт смертності невпинно зростає з кожним роком (1990 рік – 12,1, 1998 – 14,4, 2006 – 16,2 на 1 000 осіб). При низькому рівні народжуваності, зберігається від'ємний коефіцієнт природного приросту населення (-6,4 на 1 000 осіб). Населення країни за минулий рік зменшилося на понад 290 тисяч осіб. Проте в порівнянні з минулими роками позитивом є збільшення рівня народжуваності з 9,8 у 2006 до 10,3 у 2007 році на 1 000 осіб.

Доцільно також проаналізувати ситуацію щодо захисту людей від незаконного позбавлення життя. Для цього потрібно взяти до уваги статистику злочинів, пов'язаних з незаконним позбавленням життя.

### Злочини, що спричинили смерть потерпілого<sup>3</sup>

		Зареєстровано злочинів			Відсоток розкриття, %		Розслідувано злочинів (розкрито) <sup>14</sup>			Нерозкрито злочинів
		2006	2007	динаміка, %	2007	динаміка, %	2006	2007	динаміка, %	
Окремі види злочинів	Умисне вбивство (та замах)	3220	2906	-9.8	93.3	93.7	3256	2990	-8,2	200
	Умисне тяжке тілесне ушкодження	5283	5486	3.8	87.6	88.8	4912	5189	5.6	654
	у т.ч. що спричинило смерть потерпілого	1689	1850	9.5	90.3	92.8	1637	1802	10.1	140

<sup>3</sup> За офіційною статистикою МВС України за 2007 рік. Доступно на сайті МВС: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/53966;jsessionid=5EB104DD6E1A35F769081F68D229D60E>.

<sup>4</sup> Маються на увазі кримінальні справи, передані до суду. Слід додати, що за даними ДСАУ в середньому 11-14 тисяч кримінальних справ щорічно повертаються з суду назад на додаткове розслідування (в порядку статей 232, 246, 281 та 249-1 КПК), що становить приблизно 6-8 % від загальної кількості кримінальних справ.

## І. ПРАВО НА ЖИТТЯ

	Порушення правил безпеки дорожнього руху	11937	13526	13.3	66.0	65.8	8892	10193	14.6	5295
	у т.ч. що спричинило смерть потерпілого	3255	3569	9.6	61.9	64.8	2131	2581	21.1	1402

Скоротилася кількість умисних убивств (з 3 220 до 2 906 або  $-9,8\%$ ). Разом з тим, їхнє зростання відбулося в Івано-Франківській ( $+41,7\%$ ), Дніпропетровській ( $+20,5\%$ ), Херсонській ( $+9,0\%$ ), Хмельницькій ( $+5,6\%$ ) та Волинській ( $+2,3\%$ ) областях. Залишилися нерозкритими 200 умисних убивств проти 233 у позаминулому році. Найбільше – у Донецькій області (51), АР Крим (18), Дніпропетровській (15), Луганській (14), Київській (12), Харківській (10), Львівській (9) областях та м. Києві (14).

Слід додати, що кількість зареєстрованих злочинів показує статистику тільки щодо відкритих кримінальних справ. Проте не рідко такі справи можуть і не відкриватися, особливо у суперечливих випадках чи коли є певна зацікавленість слідчих. Особливо часто відмови в порушенні кримінальної справи відбуваються у випадках позбавлення життя працівником правоохоронного органу, смертей у лікарнях, смертей у наслідок ДТП, смертей у місцях позбавлення волі тощо.

На виконання Закону України «Про внесення змін до статті 112 Кримінально-процесуального кодексу України» від 19 квітня 2007 року, який було введено в дію з 1 липня 2007 року, до підслідності органів досудового слідства МВС прокуратурою було передано окрему категорію злочинів проти особи, у тому числі за фактами вбивств. Зокрема, було передано матеріали понад 7 тисяч кримінальних справ про умисні вбивства.

З метою належної організації виконання зазначеного Закону Генеральним прокурором і виконувачем обов'язків Міністра внутрішніх справ 21 червня 2007 року було видано спільну вказівку, якою регламентовано порядок вирішення заяв і повідомлень про такі злочини та їхнє розслідування.

У минулому році органами прокуратури було закінчено розслідування 2 250 кримінальних справ про умисні вбивства, з них 2 152 було направлено до суду ( $71\%$  від загальної кількості направлених до суду із числа розслідуваних органами прокуратури та органами досудового слідства МВС). Водночас органами внутрішніх справ закінчено 938 справ, з яких до суду направлено 875.<sup>5</sup>

Разом з тим проблемним залишається питання організації огляду місця пригоди за фактами насильницької смерті громадян, коли замість слідчих органів внутрішніх справ на місце нерідко виїжджають працівники з невеликим досвідом роботи, що призводить до його некваліфікованого огляду та серйозних ускладнень у розслідуванні справ.

Органами прокуратури вживалися заходи щодо підвищення рівня прокурорського нагляду за розслідуванням кримінальних справ за фактами ДТП, особливо зі смертельними наслідками. За результатами вивчення кримінальних справ зазначеної категорії 30 серпня 2007 року виконувачу обов'язки Міністра внутрішніх справ внесено подання, за яким винних працівників міліції було притягнуто до дисциплінарної відповідальності та вжито заходів щодо усунення виявлених порушень.

За даними Державної судової адміністрації України в 2007 році до судів надійшло 3 170 кримінальних справ про умисне вбивство, ще 1 077 залишилися не розглянутими з минулих років. Суди було розглянуто 3 162 кримінальні справи, з яких лише в 2 605 було постановлено вирoki.

Особливого розголосу набули випадки смертей у слідчих ізоляторах. За результатами перевірок, проведених Генеральною прокуратурою й прокуратурою м. Києва в 2007 році

<sup>5</sup> Інформація «Про стан законності в державі у 2007 році (відповідно до ст. 2 Закону України «Про прокуратуру»)» // Генеральна прокуратура України, Офіційний інтернет-портал, Версія для друку, 10.03.2008 20:15:58, [http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=12985](http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?_m=publications&_t=rec&id=12985).

за фактами двох убивств та інших смертей, що мали місце в Київському СІЗО в другому півріччі минулого року, внесено 5 документів прокурорського реагування, до дисциплінарної відповідальності притягнуто 23 посадові особи, з них 2 – звільнено із займаних посад. Стосовно заступника чергового помічника начальника СІЗО прокуратурою міста Києва порушено кримінальну справу за ч. 2 ст. 367 Кримінального кодексу, яку направлено до Шевченківського районного суду міста Києва. Крім того, відповідно до рішень апеляційного суду міста Києва та Шевченківського районного суду до осіб, які в Київському слідчому ізоляторі скоїли вбивства Орлова О.Г. та Постнікова О.В., у зв'язку з їх неосудністю, застосовано примусові заходи медичного характеру згідно з вимогами ст. 92-94 Кримінального кодексу.<sup>6</sup>

Необхідно також згадати про ситуацію з дотриманням права на життя в Збройних Силах. Громадські організації отримують інформацію щодо випадків «дідівщини», у тому числі тих, які призвели до смерті солдат. Позитивом є покращення розслідування таких повідомлень і засудження винних осіб у декількох резонансних випадках.

Час від часу з'являються історії про лікарські помилки та постраждалих через них людей. Деякі з них пов'язані зі смертю людей.

Потрібно зазначити, що закону про захист інтересів жертв лікарської помилки немає. Але головна проблема – навіть не в тому, що ту чи іншу статтю Кримінального кодексу складно застосувати через нечітко виписані або надто вузько сформульовані положення. Проблема в тому, що свого часу Міністерство охорони здоров'я пролобіювало віднесення експертної медичної діяльності до своєї компетенції, тоді як згадана сфера діяльності мала б бути у віданні Міністерства юстиції. Будь-які експертизи здійснюються силами Міністерства юстиції, і тільки медичні чомусь залишаються сферою Міністерства охорони здоров'я. Адаже не може обвинувачений чи підозрюваний сам себе перевіряти. Варто додати до цього кругову поруку, і можна зробити висновок про судові перспективи такої справи.

Наведемо один з характерних прикладів відсутності належного розслідування подібних справ.

*Двадцятирічний Володимир Федорук 4 березня 2007 року звернувся у Вінницьку обласну клінічну лікарню ім. Пирогова зі скаргами на біль та гнійною патологією. Він був обстежений, а потім йому було рекомендовано прооперуватися наступного дня. За даними, які надав медичний заклад, Федорук звернувся за наданням медичної допомоги 5 березня. 5 березня Федорука було прооперовано, проте 8 березня він помер від сепсису. За матеріалами, що є в справі, очевидно, що окрім багатьох порушень при наданні медичної допомоги, до нього була застосована анестезія, яка прямо заборонена при лікуванні подібних випадків.*

*Прокуратура Вінницької області 14 квітня відмовила в порушенні кримінальної справи за фактом неналежного виконання своїх посадових обов'язків медичними працівниками лікарні. Батьки оскаржили це рішення до суду. Проте без участі заявників ця справа була розглянута 10 травня, і їм було відмовлено. Тоді вони за допомогою юристів Вінницької правозахисної групи оскаржили це рішення суду. Апеляційний суд 26 липня спрямував справу на новий розгляд.*

*Ленінський райсуд м. Вінниці 20 серпня скасував постанову прокурора про відмову в порушенні кримінальної справи й спрямував справу на нову перевірку. Зокрема, суд звернув увагу, що прокуратура здійснила неповну перевірку: не вирішено питання щодо суперечливих свідчень і не проведена судово-медична експертиза.*

*Без проведення практично жодних слідчих дій 11 листопада міліція знову відмовила в порушенні кримінальної справи. Це рішення оскаржено до суду.<sup>7</sup>*

Розслідування таких справ часто затягується роками, а частіше всього проводиться по-верхнево.

<sup>6</sup> Генеральною прокуратурою проведено перевірки за фактами смертей у СІЗО // Генеральна прокуратура України, Офіційний інтернет-портал, Версія для друку, 10.03.2008 20:20:16, [http://www.gpu.gov.ua/ua/news.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=12345&fp=61](http://www.gpu.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=12345&fp=61).

<sup>7</sup> Справа підтримується Фондом стратегічних справ УГСПЛ у сфері охорони здоров'я, який працює за фінансової підтримки МФ «Відродження». Дивіться додатково інформацію про цей випадок: <http://www.33channel.vinnitsa.com/2007/m07-07-17.php>, <http://www.33channel.vinnitsa.com/2007/m07-08-02.php> h, <http://www.fmob.vn.ua/memorial/vavan.php?page=1>



## І. ПРАВО НА ЖИТТЯ

Наведемо типовий наступний типовий приклад затягування розслідування.

10 серпня 2005 року, після 21-денного стаціонарного лікування (з початку – в обласній інфекційній лікарні Ужгорода, а потім – в Ужгородській ЦМКЛ) з вини лікарів (як пізніше було підтверджено результатами комісійної судово-медичної експертизи м. Львова) у віці 24 років померла Петканич Зоряна Михайлівна.

Прокуратурою м. Ужгород 19 вересня 2005 року була порушена кримінальна справа за ч. 1 ст. 140 Кримінального Кодексу за фактом неналежного виконання медичними працівниками своїх професійних обов'язків. 2 листопада справа була передана до Закарпатської обласної прокуратури, котра до сих пір здійснює розслідування. У серпні 2007 року слідчим відділом обласної прокуратури було направлено клопотання про проведення додаткової судово-медичної експертизи щодо встановленню причин смерті Петканич.<sup>8</sup>

Окремо слід звернути увагу на неспинний ріст дитячої смертності.

### Розподіл померлих дітей віком до 1 року за окремими причинами смерті<sup>9</sup>

	2007		2006	
	осіб	у % до підсумку	осіб	у % до підсумку
Усього померлих	5188	100,0	4433	100,0
у тому числі від				
Деяких інфекційних та паразитарних хвороб	189	3,6	215	4,8
з них: туберкульозу	2	0,0	1	0,0
– хвороби, зумовленої вірусом				
імунодефіциту людини (ВІЛ)	19	0,4	23	0,5
Новоутворень	51	1,0	45	1,0
Хвороб крові й кровотворних органів та окремих порушень із залученням імунного механізму	49	0,9	43	1,0
Ендокринних хвороб, розладів харчування				
та порушення обміну речовин	48	0,9	59	1,3
Хвороб нервової системи	170	3,3	123	2,8
Хвороб системи кровообігу	61	1,2	59	1,3
Хвороб органів дихання	174	3,4	180	4,1
з них: грипу і пневмонії	116	2,2	123	2,8
Хвороб органів травлення	32	0,6	25	0,6
Окремих станів, що виникають у перинатальному періоді	2503	48,2	1917	43,2
з них: розладів дихальної та серцево-судинної системи, що виникають у				
перинатальному періоді	1221	23,5	963	21,7
– інфекцій, специфічних для				
перинатального періоду	447	8,6	396	8,9
– геморагічних та гематологічних				
порушень у плода та новонародженого	493	9,5	305	6,9
Природжених вад розвитку, деформацій та хромосомних аномалій	1327	25,6	1218	27,5
з них: природжених вад розвитку				
нервової системи	125	2,4	120	2,7
природжених вад розвитку системи				

<sup>8</sup> Справа підтримується Фондом стратегічних справ УГСПЛ у сфері охорони здоров'я, який працює за фінансової підтримки МФ «Відродження».

<sup>9</sup> Демографічна ситуація в Україні у 2007 році. Експрес-бюлетень. Державний комітет статистики України. Відповідальна за випуск Стельмах Л.М., <http://www.ukrstat.gov.ua> (розділ «Експрес-випуски»).

## ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2007. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

– кровообігу	527	10,2	518	11,7
природжених вад розвитку органів				
– травлення	103	2,0	81	1,8
Інших хвороб	8	0,2	6	0,1
Неуточнених та невідомих причин смерті	253	4,9	193	4,4
Зовнішніх причин смерті	323	6,2	350	7,9
з них: наслідків нападу з метою убивства чи нанесення ушкодження	21	0,4	28	0,6

На сьогодні в країні відсутня ефективна програма подолання цієї проблеми.

Наведемо конкретний приклад смерті новонародженої дитини внаслідок неналежного виконання медичним працівником своїх обов'язків. Зокрема, у цій справі, на нашу думку, були явні порушення стандартів і правил при пологах дитини, а також є факти ненадання інформації про стан пацієнта, що призвело до тяжких наслідків.

*9 листопада 2006 року в 4 годині ранку А. Муковоз була доставлена в міський пологовий будинок Харкова № 6 з-за початку пологів. Її чоловік прибув одночасно для спостереження за пологами. Через 5 годин було проведено обстеження, котре показало, що плід обвитий пуповиною. Батько запропонував зробити кесаревій розтин, проте лікарі стверджували, що все й так відбудеться добре.*

*Пологи відбулися о 8 ранку наступного дня. Проте в новонародженого не вдалося добитися самостійного дихання. Він був поміщений у бокс для штучної вентиляції легенів, а через 6 годин був переведений у міський перинатальний центр. Потім увесь час він перебував у край важкому стані в регіональному відділенні інтенсивної терапії новонароджених. Він помер 4 лютого 2007 року.*

*Мати та батько до осені 2007 року не могли отримати та ознайомитися з висновком відділу комісійних експертиз Харківського обласного бюро судово-медичних експертиз, протоколом патологоанатомічного обстеження трупа, висновком судово-медичного дослідження. Прокуратура відмовила в порушенні кримінальної справи. Рідні подали цивільний позов проти лікарні.<sup>10</sup>*

## 2. ЗАБОРОНА ПОЗБАВЛЕННЯ ЖИТТЯ ЗА ВИНЯТКОМ ВИЗНАЧЕНИХ ЗАКОНОМ ВИПАДКІВ (НЕГАТИВНІ ОБОВ'ЯЗКИ)

### СМЕРТНА КАРА

Україна 16 березня 2007 року ратифікувала Другий Факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, що стосується скасування смертної кари. Таким чином, після рішення Конституційного суду, що визнав смертну кару не конституційною, та ратифікації цієї угоди, а також раніше додаткових Протоколів № 6 та 13 до Європейської конвенції про захист прав людини, держава ратифікувала усі міжнародні угоди щодо заборони смертної кари за будь-яких обставин.

### ДОЗВОЛЕНІ ВИПАДКИ ЗАСТОСУВАННЯ СИЛИ, ЩО СПРИЧИНИЛА СМЕРТЬ

Відповідно до міжнародних стандартів у випадках крайньої необхідності допускається позбавлення життя особи при відсутності попереднього наміру це зробити з боку правоохоронця з метою запобігання втечі правопорушника чи захисту будь-якої особи від насильства.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Справа підтримується Фондом стратегічних справ УГСПЛ у сфері охорони здоров'я, який працює за фінансової підтримки МФ «Відродження».

<sup>11</sup> Див. Рішення Європейського суду з прав людини у справі Egri v. Turkey (1998).

## I. ПРАВО НА ЖИТТЯ

---

Проте часто не відбувається належне розслідування правомірності використання сили з боку правоохоронних органів.

*16 листопада 2007 року в місті Дрогобичі Львівської області працівниками міліції була застосована зброя, внаслідок чого 19-річного Вадима Шестакова було вбито на місці, а інший хлопець отримав доволі тяжкі вогнепальні поранення.*

*У той вечір молодь справляла в кафе день студента. Після того, як два міліціонери прийшли до кафе, молодь почала розбігатися. Одного із хлопців схопили і почали обшукувати біля автомобіля міліції. Шестаков із товаришем намагалися допомогти цьому хлопцю втекти від міліціонера. За свідченням очевидців, один з них підійшов до цього міліціонера і штовхнув його двома руками в груди, а другий наніс два удари в обличчя міліціонеру, від чого той впав на спину. Далі очевидець розповідає, що «у момент падіння міліціонера хлопці кинулися врозтіч... Міліціонер піднявся одразу у повний зріст, і одразу ж почали лунаати постріли».*

*Фізичні параметри Вадима Шестакова зовсім не вражали: його вага становила 47 кг при зрості 155 см. Інший хлопець при зрості 160 см важить 55 кг. Як підтверджують очевидці, зброя була застосована, коли міліціонеру вже не загрозувала жодна небезпека. Хлопці не були підозрювані в будь-якому злочині. Перед смертельними пострілами не було жодного попередження про застосування зброї.*

*За наявною інформацією на цей час суттєвого просування із розслідуванням цього випадку не сталося.*

### 3. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1) Запровадити ефективні незалежні механізми розслідування смертей, особливо тих, що були викликані діями представників правоохоронних органів.

2) Змінити кримінально-процесуальне законодавство з метою надання більших прав потерпілим, у тому числі родині загиблих, та збільшення їхнього впливу на хід розслідування.

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

4) Забезпечити наявність незалежної судово-медичної експертизи для оцінки причин завдання смерті особі.

5) Запровадити належні механізми дотримання законодавства в роботі правоохоронних органів, а також забезпечити належний контроль з боку держави і громадськості.

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

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

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

У 2007 році відбулося кілька важливих міжнародних подій, які дозволяють скласти загальне уявлення про виконання Україною зобов'язань у сфері захисту від катувань та жорстокого поводження.

7-8 травня 2007 року Комітет ООН проти катувань (КПК) розглядав П'яту періодичну доповідь Уряду України, надану у відповідності до статті 19 Конвенції ООН проти катувань. Альтернативні доповіді були надані Харківською правозахисною групою (Харків, Україна), Amnesty International (Лондон, Великобританія) та Human Rights Watch (Нью-Йорк, США). 18 травня 2007 року Комітет опублікував свої висновки та рекомендації.<sup>2</sup>

20 червня 2007 року за згодою Уряду України був оприлюднений звіт Європейського комітету із запобігання катуванню та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню або покаранню (ЄКЗК) щодо візиту Комітету до України 9-21 жовтня 2005 року.<sup>3</sup>

У 2007 році Європейським судом з прав людини були винесені три рішення, що стосуються проблеми катувань та поганого поводження в Україні: *Кучерук проти України* від 6 вересня 2007 року<sup>4</sup>, *Яковенко проти України* від 24 жовтня 2007 року<sup>5</sup> та *Козінець проти України* від 6 грудня 2007 року<sup>6</sup>.

Висновки двох спеціалізованих Комітетів, а також рішення Європейського суду містять достатньо детальний аналіз ситуації із дотриманням Україною міжнародних зобов'язань у сфері захисту від катувань та поганого поводження. Це дає нам можливість не надавати загальний огляд ситуації, а зосередитися на окремих питаннях, що не були висвітлені або були недостатньо висвітлені у звітах міжнародних органів.

### 1. ПОГАНЕ ПОВОДЖЕННЯ У ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Протягом 2007 року до правозахисних організацій продовжували надходити численні повідомлення про застосування катувань та невинуватого застосування сили з боку працівників міліції. Наведемо лише два приклади, які висвітлюють цю проблему.

<sup>1</sup> Підготовлено Аркадієм Бушенком, адвокатом, правовим експертом Харківської правозахисної групи, Головою Правління УГСПЛ.

<sup>2</sup> Доповідь України до цього Комітету, альтернативна доповідь ХПГ та відповіді України на поставлені питання російською та українською мовою доступні на сайті ХПГ: <http://www.khpg.org/index.php?r=alb6c2>

<sup>3</sup> Доступно англійською мовою на сайті Комітету: <http://cpt.coe.int/en/states/ukr.htm>.

<sup>4</sup> Рішення англійською мовою див. <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=823015&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>

російською – див. <http://hrlawyers.khpg.org/index.php?id=1192463064>

<sup>5</sup> Рішення англійською мовою див. <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=824944&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>,

російською – див. <http://hrlawyers.khpg.org/index.php?id=1201779555>

<sup>6</sup> Рішення англійською мовою див. <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=826669&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>

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

12 грудня 2007 року у **Юрія Заболотного** стався конфлікт на дорозі у Вінницькій області з водієм іншого автомобіля. Того ж дня чотири людини у цивільному затримали його у Вінниці та у кайданках привезли до приміщення міліції, де його жорстоко били і погрожували вбивством. За свідченням Заболотного, активну участь у цьому приймав заступник начальника відділу УБОЗ УМВС України у Вінницькій області. Від нього вимагали підписати документ, де він зізнався у тому, що нібито напав на водія автомобіля. Увечері його помістили до ІТТ. Наступного дня зранку його було госпіталізовано до нейрохірургічного відділення міської лікарні зі струсом мозку.

8 січня 2008 року прокуратура Вінницької області відмовила у порушенні кримінальної справи. Того ж дня Заболотний за постановою суду був засуджений до 3 діб арешту за злісну непокору законній вимозі працівника міліції. Примітно, що з 12 грудня 2007 року до 8 січня 2008 року працівники прокуратури не змогли опитати Заболотного та провести медичне обстеження, оскільки він «перебував на лікуванні у Вінницькій МКЛ № 2, а в даний час підданий адміністративному арешту».

### 2. ЗВИНУВАЧЕННЯ ТА ЗАСУДЖЕННЯ ЗА КАТУВАННЯ

Офіційна статистика до цього часу не виокремлює злочини, передбачені статтею 127 КК України. За звітом МВС України у 2007 році було розслідувано 888 злочинів, пов'язаних із перевищенням влади. Незрозуміло, чи включають ці показники злочини, передбачені статтею 127 КК і скільки із злочинів, що передбачені статтею 365 КК «Перевищення влади», включають діяння, які містять ознаки катувань у значенні статті 1 Конвенції проти катувань.

За повідомленнями преси<sup>7</sup>, у місті Симферополі на початку 2008 року засуджено дільничного інспектора, який 4 березня 2007 року замучив до смерті підозрюваного. Але його дії не були кваліфіковані як катування, і він був засуджений за статтею 365 КК «Перевищення влади» та статтею 121 (умисне тяжке тілесне ушкодження).

11 червня 2007 року Хмельницький міськрайонний суд засудив начальника відділу карного розшуку Зарічанського відділу міліції міста Хмельницького Микитюка Олега Васильовича та оперуповноваженого того ж підрозділу Савчука Андрія Олександровича за частиною 3 статті 127 та частиною 2 статті 365 Кримінального кодексу України. За вироком суду, «...метою отримання від К. пізнавальних показів у вчиненні ним крадіжки майна [підсудні], перебуваючи у кабінеті № 16 Зарічанського РМ, умисно заподіяли потерпілому сильного фізичного болю та фізичного і морального страждання шляхом мучення, нанесення побоїв по різних частинах тіла. Продовжуючи насильницькі дії, підсудні одягнули на голову К. чорну плетену шапку, примусили потерпілого стати колінами на стілець та почали наносити численні удари гумовим кийком по стопах його ніг, завдаючи сильного фізичного болю та моральних страждань. Вказаними діями потерпілому були нанесені тілесні ушкодження середньої тяжкості». Міліціонери ув'язнені на строк 7 років та 6 з половиною років відповідно та позбавлені права обіймати посади у правоохоронних органах на строк до 3 років. Стягнуто матеріальну шкоду, моральну шкоду у розмірі 5000 гривень з кожного та витрати на оплату послуг адвоката.

У вересні 2007 року прокуратура Харківської області порушила кримінальну справу за фактом спричинення тілесних ушкоджень середньої тяжкості Олександрю Скрипнику. Згодом одному із міліціонерів було пред'явлено звинувачення за статтею 122 КК, і зараз справа розглядається судом. До цього часу суд не допустив юриста, який представляє інтереси неповнолітнього потерпілого Скрипника, до участі у справі. З цієї причини не можливо ознайомитися із матеріалами справи та з'ясувати, зокрема, чому міліціонеру не пред'явлено звинувачення у службовому злочині. За наявною інформацією, він дивним чином перестав бути працівником міліції буквально за мить до того, як спричинив Скрипнику тілесні ушкодження.

<sup>7</sup> Засуджено капітана міліції, який убив людину в ході «дизнання» // Інформаційне агентство УНІАН, <http://www.unian.net/ukr/news/news-236129.html>.

### 3. ПОГАНЕ ПОВОДЖЕННЯ У КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧИХ ЗАКЛАДАХ

#### МАСОВЕ ПОБИТТЯ СПЕЦІАЛЬНИМИ ЗАГОНАМИ У КОЛОНІЯХ

Протягом 2007 року продовжувала надходити інформація щодо масового побиття ув'язнених у колоніях спеціальними підрозділами Державного департаменту України з питань виконання покарань.

Спеціальні підрозділи Департаменту були створені у 2000 році таємним відомчим наказом Департаменту. Лише новий наказ № 167 від 10 жовтня 2005 року, який заміняв попередні накази, був оприлюднений. Згідно з цим наказом спеціальний підрозділ для боротьби з тероризмом залучається для обшуків засуджених і приміщень установ виконання покарань та слідчих ізоляторів.

Також до Правил внутрішнього розпорядку були внесені зміни, які передбачали проведення обшуків цими озброєними антитерористичними підрозділами на регулярній основі. За даними Департаменту, у 2006 році спецназ вводився до установ виконання покарань 43 рази. Ми не маємо даних, які могли б свідчити, що у 2007 році антитерористичні підрозділи та групи швидкого реагування не використовувалися, або використовувалися рідше, ніж у 2006 році.

Як правило до такого антитерористичного підрозділу долучаються також так звані «групи швидкого реагування», сформовані з працівників місцевої колонії та колоній, розташованих поблизу. Ці групи також вдягнені у маски або шоломи та оснащені спеціальними засобами. Загалом зведений загін із антитерористичного підрозділу та груп швидкого реагування складає від 15 до 100, іноді більше 100 «вояків».

До публічної сфери потрапили відомості про жорстокі побиття 22 січня 2007 року в Ізяславській колонії № 31, 7 червня 2007 року в Бучанській колонії № 85, 10 листопада 2007 року в Слов'яносербській колонії № 60 та кілька інших випадків.<sup>8</sup>

Харківська правозахисна група отримала найбільше надійних свідчень щодо масового побиття 22 січня 2007 року 44 в'язнів в Ізяславській колонії № 31 і подальшого побиття цієї ж групи в'язнів у Хмельницькому і Рівненському слідчих ізоляторах. Події розгорталися наступним чином.

14 січня в'язні Ізяславської колонії № 31 розпочали мирну акцію протесту – голодування, – висунувши певні вимоги щодо умов утримання у колонії та брутального ставлення адміністрації.

У той же день до колонії приїхав пан Ільтяй, перший заступник голови Департаменту, з кількома підлеглими і пообіцяв в'язням, що вдасться до заходів для виправлення ситуації. Після свого від'їзду пан Ільтяй для виправлення ситуації залишив майора Кіслова. Того ж дня в'язні припинили голодування.

16 січня 2007 року в'язні, обурені брехнею щодо подій у Ізяславській колонії, яка розповсюджувалась адміністрацією колонії та представниками Департаменту через ЗМІ, а також тим, що адміністрація колонії разом із представниками Департаменту займається приховуванням слідів порушень у колонії, відновили голодування. Вони вимагали допустити ЗМІ на територію колонії та повідомити Уповноваженого з прав людини та Генеральну прокуратуру про події у колонії. Після візиту 17 січня 2007 року представника Уповноваженого з прав людини пана Кудрука до колонії і його обіцянок розібратися у ситуації, в'язні знову припинили голодування.

Вранці 22 січня 2007 року до колонії був введений антитерористичний підрозділ та групи швидкого реагування. Як завжди, обличчя бійців цього загону були скриті масками та захисними шоломами, і вони були оснащені гумовими палицями, щитами та іншим спеціальним спорядженням.

За заявами в'язнів побиття сталося у кількох місцях. Близько десяти в'язнів із дільниці посиленого контролю були викликані до кімнати виховальної роботи, де їх побили біля 50

<sup>8</sup> Дивіться також опис цих подій у розділі «Права ув'язнених».

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

бійців загону. Інших в'язнів били у штабі колонії. В'язнів із різних дільниць продовжували бити і далі, поки їх перевозили із однієї дільниці колонії до іншої. Усі в'язні свідчать, що у душовому приміщенні на пропускному пункті між жилою та промисловою зоною їх продовжували бити, проганяючи повз стрій бійців спецназу.

Після кількох годин побиття та знущань приблизно 40 в'язнів, – побитих, з поламааними ребрами та іншими ушкодженнями, – розділили на 2 партії та конвойними автомобілями перевезли до Рівненського та Хмельницького слідчих ізоляторів. Усі в'язні, яких перевозили, були босі та одягнуті лише у легку одягу. Їх перевозили у кайданках, стиснутих на руках так, що припинявся кровообіг. Під час конвоювання у в'язнів не було достатньої кількості питної води.

За свідченнями, знущання та побиття продовжилися після прибуття до слідчих ізоляторів та тривали ще кілька днів. В'язні згадували, що до слідчих ізоляторів приїжджали нібито представники прокуратури, які бесідували із в'язнями у присутності представників адміністрації. Майже на очах цих прокурорів представники адміністрації погрожували в'язням новим побиттям, якщо вони будуть скаржитися.

Усвідомлюючи з поведінки прокурорів, що вони не мають наміру захистити їх від незаконних дій адміністрації, більшість із в'язнів відмовлялися розмовляти із ними або заперечували будь-які факти побиття. Багато із в'язнів підписали документи, де запевняли, що вони не мають претензій до адміністрації. Один із в'язнів був настільки заляканий, що заперечував наявність у нього тілесних ушкоджень, незважаючи на те, що їх наявність підтверджувалася медичними документами.

24 грудня 2007 року Міністерство юстиції скасувало державну реєстрацію наказу № 167. Але повідомлення про введення таких загонів до колоній продовжують надходити. За отриманою інформацією, 31 січня 2008 року в колонію № 46 (Рівненська область) була введена група з приблизно 25 спецназівців в масках з повним бойовим спорядженням, які жорстоко побили 16 засуджених.

### НЕНАЛЕЖНА МЕДИЧНА ДОПОМОГА

Рішення Європейського суду з прав людини у справах Кучерука та Яковенка стосувалися поганого поводження із в'язнями, які потребували і не отримали негайної медичної допомоги. Аналогічні проблеми неналежної медичної допомоги продовжували існувати і у 2007 році. За погане поводження із в'язнями зі спеціальними потребами відповідальність несуть не лише персонал департаменту, але й суди, які, по-перше, діють невинувато неквапливо, а по-друге, додержуються сумнівних стандартів при вирішенні питань про звільнення. Крім того, у питанні звільнення з-під варти існує дискримінаційний підхід, який розрізняє засуджених осіб від тих, хто тримається під вартою до вироку суду. Цей підхід яскраво простежується у положеннях спільного Наказу Державного департаменту України з питань виконання покарань та Міністерства охорони здоров'я № 3/6 від 18 січня 2000 року, який передбачає звільнення від відбування покарання у разі захворювань певного виду, але не поширюється на осіб, що тримаються під вартою.

**Віктор Поліщук**, 4 жовтня 1978 року народження, був засуджений до 8 років позбавлення волі. З 19 листопада 2005 року він утримувався у Городищінській ВК № 96 (Рівненська область). На початку 2007 року отримав травму ноги, яка через недостатню медичну допомогу призвела до гангрені. 30 березня 2007 року Поліщук був переведений до медичної частини Львівського слідчого ізолятора, де його стан здоров'я значно погіршився. 9 листопада 2007 року йому було ампутовано ногу. 21 листопада 2007 року лікарська комісія встановила в нього рак лівого яєчка з метастазами та інші захворювання.

Представники Державного департаменту звернулися до суду із поданням про звільнення Поліщука на підставі спільного Наказу Державного департаменту України з питань виконання покарань та Міністерства охорони здоров'я № 3/6 від 18.01.2000 року. Однак 29 листопада 2007 року Галицький районний суд м. Львова у задоволенні подання про звільнення Поліщука відмовив, посилаючись, між іншим, на те, що «хвороба не перешкоджає

відбувати покарання, оскільки є можливим в подальшому певний час утримувати засудженого в місцях позбавлення волі».

Лише 5 лютого 2008 року апеляційний суд Львівської області звільнив Поліщука з-під варти. Але на цей час його стан здоров'я вже був безнадійним.

6 березня 2008 року Віктор Поліщук помер.

Тобто, протягом року Віктор Поліщук не мав змоги ані отримати адекватну медичну допомогу, ані звільнитися, щоб пройти лікування у цивільній лікарні. Вражає той факт, що апеляційному суду знадобилося більш ніж 2 місяці, щоб прийняти рішення, від якого залежало життя в'язня.

**Сергій Охріменко** був заарештований 14 березня 2007 року за підозрою у вчиненні злочину. З 23 березня 2007 року він тримався у слідчому ізоляторі № 27 міста Харкова. Прибувши до СІЗО, заявник пред'явив низку скарг на стан свого здоров'я. В квітні в умовах СІЗО йому поставили діагноз – рак (гіпернефрома) лівої нирки з метастазами у легенях, хронічний цироз печінки. Заявнику надавалось лише знеболювальне симптоматичне лікування з використанням наркотичних засобів.

За наявною інформацією адміністрація СІЗО неодноразово зверталась до суду з проханням змінити Охріменко запобіжний захід у зв'язку зі станом його здоров'я, оскільки визнавала, що в умовах СІЗО заявник не може отримувати адекватного лікування. Проте суд, який розглядав обвинувачення проти Охріменка, залишив його під вартою.

Лише звернення до Європейського суду з прав людини із клопотанням про застосування невідкладних заходів допомогло вирішити проблему. 11 грудня 2007 року, у день звернення Європейського суду до Уряду, Охріменка було переведено до онкологічного диспансеру міста Харкова для необхідного лікування.

11 січня 2008 року Охріменку успішно зробили операцію, в результаті якої стан його здоров'я значно покращився. На цей час він знаходиться у лікарні і його життю не загрожує безпосередня небезпека.

#### 4. РОЗСЛІДУВАННЯ ЗАЯВ ПРО ПОГАНЕ ПОВОДЖЕННЯ

Ніяких помітних змін не відбулося у системі розслідування заяв про катування. Як і раніше, прокуратура, що відповідає за розслідування таких заяв, не проводить розслідування, яке відповідало б хоча б мінімальним стандартам ефективності.

Перш за все це зумовлене непереборним конфліктом інтересів, який створюється подвійною функцією прокуратури під час кримінального розслідування. Комітет ООН проти катувань у своїх висновках 2007 року зауважив, що «розслідування скарг на катування і погане поводження не ініціюється вчасно і не проводиться об'єктивно й ефективно, зокрема, через проблеми, пов'язані з подвійною роллю Генеральної прокуратури, що відповідає за: 1) обвинувачення і 2) контроль за правильним проведенням розслідування. Комітет звертає увагу на конфлікт інтересів між цими двома сферами відповідальності, що приводить до того, що відсутній незалежний контроль у випадках, коли Генеральна прокуратура не ініціює розслідування»<sup>9</sup>.

Відсутність системи ефективного розслідування підтверджується також двома рішеннями Європейського суду, який визнав порушення статті 3 Конвенції у справах Кучерука проти України та Козінця проти України.

В обох рішеннях відзначаються одні й ті ж системні недоліки у розслідуванні заяв про застосування поганого поводження, які визнані Судом «безапелювано небезпідставними», тобто такими, які вимагають швидкого, всебічного та неупередженого розслідування.

Суд відзначив, що розслідування тривало дуже довго (більше чотирьох років у справі Козінця та більше п'яти років у справі Кучерука), кілька разів припинялося і поновлюва-

<sup>9</sup> Висновки КПК 2007, п. 10



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

---

лося після оскарження до суду. Строки, встановлені законом для прийняття рішення, не були додержані.

У обох справах національні суди, відміняючи рішення про припинення розслідування, відзначали низьку якість розслідування, і жодних кроків для виправлення недоліків розслідування органами прокуратури вжито не було.

Крім того, у справі Кучерука прокуратура доручила розслідування начальнику Харківського слідчого ізолятора, тобто особі, яка була безпосередньо причетна до поганого поведіння із скаржником.

У кожній справі відзначалося, що розслідування обмежувалося лише поверхневим з'ясуванням обставин, які могли б свідчити на користь осіб, причетних до поганого поведіння, тобто не було безстороннім. У справі Кучерука Суд встановив, що «розслідування обмежилось встановленням того, що охоронці використали спеціальні засоби відповідно до чинного законодавства. Цей висновок був зроблений на підставі письмових *свідчень причетних охоронців, взятих на віру*, та короткого опису подій... в'язнями, що трималися у одній камері із заявником»<sup>10</sup>.

Також відзначалась відсутність навіть мінімальних гарантій громадського контролю за розслідуванням. Кілька місяців заявникам навіть не повідомлялося про прийняті рішення.

Слід нагадати, що вже найперші рішення Європейського суду щодо України (Полторацький проти України та Кузнецов проти України, 29 квітня 2003 року) відзначали нездатність та небажання органів прокуратури забезпечити ефективне розслідування заяв про погане поведіння. Пізніше у рішеннях Афанас'єв проти України (5 квітня 2005 року), Гонгадзе проти України (8 листопада 2005 року) та Сергій Шевченко проти України (4 квітня 2006 року) відсутність ефективного розслідування з боку держави знов було визнане порушенням Конвенції.

Недоліки системи розслідування заяв та повідомлень про випадки катування багаторазово посилюються тоді, коли йдеться про можливі масові порушення, у тому числі масові побиття та інші форми поганого поведіння у місцях позбавлення свободи.

Перш за все, за свідченнями усіх в'язнів, заборона перегляду кореспонденції із прокурором, Уповноваженим з прав людини та Європейським судом практично не діє. Жодну скаргу на дії адміністрації колонії, тим більше скарги на масові побиття, неможливо відправити легальним шляхом, оскільки такі скарги просто вилучаються адміністрацією. Відправляючи скаргу нелегальним шляхом, в'язень наражається на небезпеку бути покараним, оскільки, отримавши таку скаргу, прокуратура, замість розслідування по суті, спрямовує адміністрації установи вимогу покарати в'язня за нелегальну відправку. Відправка нелегальної кореспонденції до Уповноваженого з прав людини створює такий же ризик для в'язня, оскільки Секретаріат Уповноваженого завжди пересилає ці скарги до Департаменту або прокуратури.

Введення спеціального загону до колонії узгоджується з місцевою прокуратурою. Представник або кілька представників цієї прокуратури також є присутніми при введенні такого загону та при подальших його діях.

У разі надходження від в'язнів скарг на побиття їх бійцями загону розслідування проводиться працівниками тієї ж прокуратури. Це створює нездоланий конфлікт інтересів, оскільки прокурор, що розслідує, має з'ясувати, чи не відбувалося у його присутності (або – у кращому випадку – у присутності його начальника та або колеги) масового побиття в'язнів. Зрозуміло, що у разі встановлення факту масового побиття, такий прокурор має притягти себе або свого начальника, або свого колегу до відповідальності за співучасть у масовому побитті.

Крім того, органи прокуратури не забезпечують безпеки в'язням, що подали скарги, та свідкам. Більше того, спосіб, у який проводиться розслідування, завжди справляє у в'язнів враження, що прокуратура діє заодно із представниками Департаменту та адміністрацією колонії. Опитування в'язнів або доручається працівникам Департаменту, або відбувається у присутності таких працівників.

---

<sup>10</sup> Кучерук проти України, рішення від 6 вересня 2007 року, § 157.

Як правило, розслідування обмежується відібранням від в'язнів «розписок» про те, що вони не мають ніяких претензій до адміністрації.

На додаток, в'язнів, які потерпіли від масового побиття, переводять до інших установ. Цей прийом є дуже ефективним для того, щоб сховати будь-які сліди побиття. Під час етапування в'язень не має можливості спілкування із зовнішнім світом, оскільки побачення не передбачені законодавством, а етапування може тривати від кількох тижнів до кількох місяців.

Крім того, в'язні, що поскаржилися на масове побиття, потім перебувають під постійною небезпекою репресій з боку Департаменту. За свідченнями, їх часто і безпідставно притягають до дисциплінарної відповідальності, щоб створити передумови для пред'явлення обвинувачення за статтею 391 КК (Злісна непокора вимогам адміністрації виправної установи).

Розслідування, що було проведене за подіями 22 січня 2007 року у Ізяслівській колонії, характеризувалося тими ж рисами. Вже 7 лютого 2007 року була винесена постанова про відмову у порушенні кримінальної справи. Слід відмітити, що до цього часу потерпілі від масового побиття або їхні родичі намагаються отримати копію цієї постанови, щоб мати можливість оскаржити її до суду.

### 5. ВИПЛАТА КОМПЕНСАЦІЇ ЗА ПОТЕРПІЛИМ ВІД ПОГАНОВОГО ПОВОДЖЕННЯ

У листопаді 2007 року Ворошиловський районний суд міста Донецька присудив компенсацію близьким **Світлани Зайцевої**, що була неправомірно засуджена у 2001 році за вбивство і померла від туберкульозу. Сума компенсації склала 2 млн. гривень (400 тисяч доларів). У цьому випадку позов було подано на підставі Закону «Про відшкодування шкоди...» 1994 року. Важко сказати, як вплинув факт того, що через погане поводження жінка захворіла туберкульозом на визначення компенсації, але слід відмітити, що відшкодування у разі судової помилки відрізняється за правовою природою від відшкодування за незаконні дії державних агентів, яке має наставати незалежно від наявності судової помилки.

Не можна сказати, що судова практика просунулася у визначенні підстав та критеріїв відшкодування за катування та інші форми поганого поводження.

**Сергій Алексахін** намагався протягом 2007 року отримати відшкодування від держави за шкоду, спричинену йому працівником міліції Ходорковським О.В. 3 липня 2006 року останній був засуджений за ст. 101 ч.1 КК України за спричинення Алексахіну тяжких тілесних ушкоджень, небезпечних для життя в момент спричинення та за ст. 365 ч.3 КК України за перевищення службових повноважень.

Позивач посилався на чітку норму статті 1174 ЦК України, яка передбачає, що «шкода, завдана фізичній... особі незаконними... діями... посадової або службової особи органу державної влади... відшкодовується державою... незалежно від вини цієї особи». Незаконність дій працівника міліції не викликала сумніву, оскільки була встановлена обвинувальним висновком суду. Також безспірним був його статус державного службовця. Але Київський районний суд міста Харкова відмовив у задоволенні позову повністю з наступних підстав:

*«Для настання відповідальності, передбаченої ст. 1174 ЦК України, необхідно, щоб посадова або службова особа завдала шкоди при здійсненні своїх повноважень, обсяг яких встановлюється відповідними правовими актами.*

*Разом з тим, 3-тя особа – Ходорковський О.В., який перебував на службі в органах внутрішніх справ, перевищив свої службові повноваження, спричинивши шкоду потерпілому, а саме позивачу Алексахіну С.В., за що і був засуджений вироком суду.*

*Тобто, незаконні дії відносно позивача, які були скоєні 3-тньою особою, вийшли за коло службових повноважень і обов'язків, що виключає відповідальність відповідачів».*

Це рішення неминуче призводить до висновку, що, за переконанням Київського районного суду, певні незаконні дії державних посадовців можуть входити у коло їх прямих повноважень. Фактично, з такої логіки суду випливає, що держава несе відповідальність за

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

статтею 1174 лише тоді, коли порушення закону складає прямий обов'язок посадової або службової особи державної влади.

Слід відзначити, що 15 січня 2007 року тим же судом було стягнуто відшкодування з Головного управління МВС у Харківській області за шкоду, спричинену працівником міліції. Але пізніше це рішення було скасоване апеляційним судом.

Таким чином, на цей час немає усталеної практики щодо відшкодування шкоди потерпілим від поганого поводження з боку працівників міліції або інших державних службовців.

### 6. ВИКОРИСТАННЯ НЕДОБРОВІЛЬНИХ ЗІЗНАНЬ У СУДОЧИНСТВІ

Суди продовжують використовувати як докази визнання у скоєнні злочину, отримані під катуваннями, хоча і Конституція, і Кримінально-процесуальний кодекс України забороняють використання визнань, що отримані «з порушенням кримінально-процесуального закону».

Одним із найбільш показових вироків, що свідчить про практику використання недобровільних зізнань, отриманих за допомогою катувань та жорстокого поводження, є справа **Івана Нечипорука та Олександра Моцного**, постановлений 31 серпня 2007 року.

Справа становить цілу низку порушень принципів справедливого судочинства.

Ядро звинувачення становлять декілька так званих «явок з повинною», отриманих від Нечипорука у травні 2004 року. На десяти із вісімнадцяти сторінок вироку, що присвячені аналізу доказів у справі, йдеться саме про зізнання підсудних, що були дані на початку розслідування після затримання і під час тримання під вартою у райвідділі міліції. Суд вважав, що «вина Нечипорука... доводиться явками із повинною, написаними власноручно, його показаннями, даними ним на початку досудового слідства, очною ставкою з підсудним Моцним, де Нечипорук... детально описував та розповідав про обставини вчинення злочину».

Потім суд посилається на дві «явки» від 21 травня 2004 року, одна з яких була «відібрана» працівником міліції Бородієм М.М. Потім суд посилається на покази, що були дані Нечипоруком того ж дня під час допиту у якості свідка. 26 травня 2004 року Нечипорук знову «з'являється із повинною» вже до працівника міліції Пасічника О.О., а згодом, 28 травня 2004 року, він несе «явку з повинною» до прокурора міста Хмельницького Шевчука В.І. Такі багаторазові «добровільні» «з'явлення» Нечипорука до різних посадовців з невагомним бажанням зізнатися у злочині не засмутили суд, не викликали у суду підозру і те, що затриманий Нечипорук вважався свідком і допитувався під загрозою відповідальності про відмову від показів та надання неправдивих показів.

Нечипорук тримався в ІВС близько місяця, хоча не було жодних перешкод для переведення його до СІЗО, крім однієї – це інше відомство, яке не захотіло б відповідати за спричинення йому тілесних ушкоджень і обов'язково їх зафіксувало б під час прибуття затриманого. Обидва підсудних протягом 2004–2008 року постійно стверджували, що їх піддавали жорстоким катуванням, аби отримати зізнання.

У 2005 році Хмельницький міськрайонний суд виправдав обох підсудних, відзначивши, що він не може визнати доказами явки з повинною через те, що ті отримані недобровільно. Суд також скасував постанову про відмову в порушенні кримінальної справи за заявами про катування, яких зазнали Нечипорук та Моцний під час перебування у міліції.

Виправдувальний вирок і, що примітно, постанова суду, якою він фактично вимагав провести розслідування щодо заяв про катування, були скасовані Тернопільським апеляційним судом, куди справа була передана Верховним Судом України на порушення правил підсудності.

Згодом Шепетівський районний суд спрямував справу на додаткове розслідування, оскільки не був переконаний доказами, наданими обвинуваченням. Постанова районного суду була змінена Тернопільським апеляційним судом; з неї були виключені усі зауваження суду щодо розслідування, крім однієї: слід розглянути питання щодо зміни обвинувачення на більш тяжке (частину 2 статті 115 КК).

Прокуратура під час додаткового розслідування зробила лише це, і справа з тими ж доказами, що призвели до виправдувального вироку у 2005 році, потрапила вже до Тернопільського апеляційного суду, який визнав явки з повинною допустимими доказами, побудувавши на них свій вирок. Хоча ці явки з повинною були отримані у обставинах, що потребували ретельного розслідування, але яке той же суд фактично наказав не проводити.

### 7. РЕКОМЕНДАЦІЇ

З рекомендацій минулорічної доповіді не була виконана жодна, тому усі рекомендації залишаються актуальними:

1) прийняти на законодавчому рівні концепцію створення системи попередження та захисту від катувань та жорстокого поводження, а також план дій, заснований на цій концепції, із чітким визначенням напрямків та етапів діяльності;

2) узгодити елементи складу злочину «катування» з визначенням у статті 1 Конвенції ООН проти катувань;

3) запровадити збір статистичних даних у судах та правоохоронних органах щодо злочинів, які містять елементи «катувань» у значенні статті 1 Конвенції ООН проти катувань;

4) унеможливити застосування амністії та дострокове звільнення до осіб, які вчинили діяння, що містять ознаки «катувань» у значенні статті 1 Конвенції ООН проти катувань;

5) сприяти створенню ефективних механізмів громадського контролю за розслідуванням катувань та поганого поводження;

6) законодавчо забезпечити діяльність недержавних експертів та експертних бюро;

7) забезпечити доступ потерпілих та їхніх законних представників до медичних документів, що мають значення для доказування катувань та жорстокого поводження;

8) надати висновкам незалежних експертів, які здійснюють дослідження за зверненням особи, що заявляє про катування, чи її юридичного представника, доказове значення не менше, ніж мають висновки експертів, запрошених слідчим або судом;

9) забезпечити особам, які ініціюють розслідування та інші юридичні процедури стосовно можливого застосування до них катувань та поганого поводження, доступ до безоплатної правової допомоги у разі неспроможності оплатити послуги адвоката;

10) передбачити в законодавстві України положення про неприпустимість будь-яких свідчень обвинуваченого (підозрюваного), отриманих на досудових стадіях кримінального судочинства без участі адвоката;

11) надати відповідні вказівки прокурорам та суддям уживати заходів для забезпечення безпеки осіб, які заявляють про застосування до них катувань, зокрема, якщо така особа знаходиться під вартою, забезпечувати переведення її до іншого місця тримання під вартою;

12) виключити практику «продовження затримання» підозрюваних під вартою міліції, чи, щонайменше, внести відповідні зміни до законодавства з тією метою, щоб особи, затримання яких продовжено суддею, переводилися до слідчого ізолятора, а не залишалися під вартою міліції;

13) передбачити в законі право та процедуру доступу до незалежного лікаря та незалежного експерта за власним вибором, особливо для осіб, що тримаються під вартою;

14) переглянути положення чинного законодавства, щоб надати право на юридичне представництво особам, які звертаються із заявами про застосування катувань, незалежно від самого факту порушення кримінальної справи;

15) надати чіткі вказівки прокурорам та суддям щодо невідкладного розгляду заяв та скарг, що стосуються розслідування катувань;

16) забезпечити особам, яким загрожує передача до іншої держави, право на звернення до суду для оскарження відповідного рішення виконавчої влади та відповідну судову процедуру, здатну дослідити обставини, що мають суттєве значення для вирішення питання про видачу (висилку) особи до іншої держави.

Крім того, необхідно:

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

---

17) припинити практику введення до колоній антитерористичних підрозділів та груп швидкого реагування у відповідь на мирні акції протесту в'язнів;

18) проводити розслідування повідомлень про масове побиття в'язнів на рівні Генеральної прокуратури України;

19) створити систему забезпечення безпеки осіб, що подають скарги на катування та жорстоке поводження, а також свідків, особливо тих, хто перебуває у місцях позбавлення свободи;

20) забезпечити на практиці безцензурне листування в'язнів із прокурором, Уповноваженим Верховної Ради з прав людини та Європейським судом з прав людини;

21) передбачити в законодавстві та забезпечити на практиці право на безцензурне листування засуджених з національними судами та Комітетом ООН з прав людини;

22) припинити практику покарань в'язнів за направлення скарг до державних органів нелегальними шляхами, і проводити у кожному випадку надходження скарги нелегальними шляхами перевірку щодо забезпечення адміністрацією можливості направлення скарг на дії адміністрації;

23) припинити практику передання скарг, спрямованих в'язнями до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, до Департаменту виконання покарань;

24) вжити заходів для створення можливості неурядовим організаціям відвідувати установи Державного департаменту з питань виконання покарань.

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

Законодавство та практика щодо забезпечення права на свободу фактично не змінилися. Тому залишаються актуальними проблеми і рекомендації, зазначені у доповідях 2004-2007 років.<sup>2</sup>

У цьому розділі зосереджується увага на проблемах, які виявилися протягом 2007 року.

#### 1. ТРИВАЛЕ ТРИМАННЯ ПІД ВАРТОЮ З МЕТОЮ ЕКСТРАДИЦІЇ

У минулорічних доповідях відзначалося, що особи, які тримаються під вартою з метою екстрадиції, не мають можливості ініціювати судовий перегляд підстав подальшого тримання під вартою, що порушує статтю 5 § 4 Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод. Це порушення стає ще більш значущим через те, що відсутня будь-яка форма обов'язкового періодичного судового перегляду цього питання, на відміну від перегляду тримання під вартою під час кримінального переслідування.

Як наслідок, особи, які перебувають під вартою з метою екстрадиції значний час, наприклад, через підкорення держави тимчасовим заходам Європейського суду, застосованим згідно з правилом 39 Регламенту Суду, тримаються під вартою довгий час, не маючи навіть можливості судового оскарження такого позбавлення волі.

Микола Солдатенко, який очікує рішення щодо екстрадиції до Туркменістану, тримається під вартою з 3 січня 2007 року; Іван Станкевич та Віктор Крейдич, видачі яких вимагає Беларусь, – з 6 та 18 липня 2007 року відповідно.

Олег Кузнєцов (видача до Російської Федерації) тримається під вартою з 19 липня 2007 року, а Катерина Дубовик (видача до Беларусі) – з 27 серпня 2007 року.

Амір Кабулов, видачі якого вимагає Республіка Казахстан, перебуває під вартою з 23 серпня 2004 року, тобто понад *три роки та вісім місяців*, – строк, який не може не викликати стурбованість.

За весь час, що спливає після первісного рішення суду про взяття під варту, ці особи не мали і не мають можливості ініціювати перегляд обґрунтованості свого тримання під вартою, поставити перед судом питання про зміну запобіжного заходу.

Насправді, правова система України дозволяє тримати під вартою особу, що знаходиться в процедурі екстрадиції, безкінечно довго. Правила судової юрисдикції побудовані таким чином, що судова система «бачить» осіб, які перебувають під вартою з метою екстрадиції, лише один раз, при взятті під варту, після чого вона їх втрачає з виду.

<sup>1</sup> Підготовлено Аркадієм Бушенком, адвокатом, правовим експертом Харківської правозахисної групи, Головою Правління УГСПЛ.

<sup>2</sup> Дивіться відповідні розділи Доповідей правозахисних організацій «Права людини в Україні-2004» (Харків: Фолю, 2005, стор. 102-121), «Права людини в Україні-2005» (Харків: Фолю, 2006), «Права людини в Україні-2006» (Харків: Видавництво «Права людини», 2007). Доступно в Інтернеті за адресами: <http://www.helsinki.org.ua/index.php?r=alb7> та <http://www.khpg.org/index.php?r=alb6c14>

### III. ПРАВО НА СВОБОДУ ТА ОСОБИСТУ НЕДОТОРКАНИСТЬ

#### 2. ДОВІЛЬНЕ ТРИМАННЯ ПІД ВАРТОЮ БІЖЕНЦІВ

Недолугості системи особливо кричуще проявилися вже в 2008 році, коли двом особам, що перебувають під вартою у процедурі екстрадиції, надали статус біженця.

27 серпня 2007 року Катерина Дубовик була взята під вартою постановою Голосіївського районного суду м. Києва у зв'язку із запитом про її екстрадицію, що надійшов від Республіки Беларусь. 13 вересня 2007 це рішення суду було залишено без змін апеляційним судом м. Києва.

5 березня 2008 року пані Дубовик надали статус біженця. Відповідно до статті 3 закону «Про статус біженців» видача біженця в країну, «де він може зазнати катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження чи покарання», заборонена. Оскільки пані Дубовик саме з цих підстав було надано статусу біженця, такий статус є безумовною перешкодою для її екстрадиції.

7 березня 2008 адвокат, що представляє інтереси пані Дубовик, подав скаргу до Голосіївського районного суду м. Києва, де, посилаючись на ці обставини, просив суд звільнити її з під варти.

У листі від 12 березня 2008 року суддя Голосіївського суду О.Ф.Мазурик відповів: «...повідомляємо, що ухвалою апеляційного суду м. Києва від 13.09.2007 року вже розглянута кримінальна справа за апеляцією захисників затриманої Дубовик К.В... на постанову судді Голосіївського районного суду м. Києва від 27 серпня 2007 року, яка набрала законної сили та підлягає виконанню».

Таким чином:

- ♦ скарга адвоката не була розглянута у судовому порядку, а рішення, яким фактично відмовлялося у судовому захисті, було прийняте поза будь-якою процедурою;

- ♦ суддя послався на обставини, які не були предметом скарги, оскільки скарга стосувалася не законності постанови від 27 серпня 2007 року, а нової ситуації, що виникла після надання пані Дубовик статусу біженця;

- ♦ суддя, не прийнявши процесуального рішення, створив нездоланну перешкоду для оскарження його рішення до вищого суду.

Аналогічна ситуація склалася із паном Кузнецовим, який тримався під вартою з метою екстрадиції и отримав статус біженця того ж дня, 5 березня 2008 року.

Обидва біженці до цього часу<sup>3</sup> перебувають під вартою.

Можна зробити кілька висновків.

Статус осіб, що перебувають у процедурі екстрадиції, не визначений. Жорстка конструкція судової системи, яка традиційно поділяє справи на кримінальні і не кримінальні, призводить до того, що система не ідентифікує таку нетрадиційну для неї ситуацію як екстрадиція, не може визначитись із підсудністю таких справ і практично позбавляє таких осіб судового захисту.

Стаття 5 § 4 Конвенції про захист прав людини і основних свобод, що гарантує доступ до суду для визначення обґрунтованості будь-якого виду позбавлення свободи і яка надає простий вихід із юридичного глухого кута, не виконується органами влади України на системному рівні.

Судові органи не можуть визначитись із правовою природою процедури екстрадиції, що не дає можливості визначити підсудність таких справ.

Цікаво відзначити, що російська правова система у цьому питанні пішла значно далі. Конституційний Суд Російської Федерації наголосив, що у процесі екстрадиції право на свободу має супроводжуватися тими ж гарантіями, як і інші типи кримінального процесу. Він недвозначно вказав, що застосування запобіжних заходів з метою екстрадиції має регулюватися не тільки статтею 466, але також нормами загального характеру, що містяться у главі 13 Кримінально-процесуального кодексу РФ.

<sup>3</sup> 1 травня 2008 року

### 3. РЕКОМЕНДАЦІЇ

Усі минулорічні рекомендації залишаються актуальними:

1) внести зміни до законодавства, які б перетворили затримання без рішення суду на виключення, що не виходять за обмеження, встановлені частиною 3 статті 29 Конституції;

2) узгодити строк доставлення до судді, передбачений статтею 106 КПК, з вимогами статті 29 Конституції, врахувавши час, необхідний для судового розгляду й прийняття рішення;

3) визначити початок затримання у зв'язку з підозрою у вчиненні кримінального чи адміністративного правопорушення в залежності від фактичних обставин справи, а не від рішення посадової особи правоохоронного органу;

4) визначити у законі самостійні критерії законності затримання та тримання під вартою та скасувати положення пункту 2.5 Наказу МВС України й Державного департаменту України з питань виконання покарань № 300/73 від 23.04.2001 року, які звільнення затриманого з в зв'язку з непідтвердженням підозри або закінченням терміну затримання розглядають як порушення законності, та інші аналогічні вказівки;

5) включити до предмету судового розгляду під час вирішення питання про взяття під варту чи звільнення всі обставини, які стосуються обґрунтованості затримання, у тому числі:

– обґрунтованість підозри або звинувачення, у зв'язку з якими обвинувачення вимагає взяття під варту підозрюваного (обвинуваченого);

– обґрунтованість строку перебування під вартою правоохоронного органу до доставлення до судді;

6) встановити чітку презумпцію на користь звільнення особи та передбачити перекладення тягара доведення обґрунтованості тримання під вартою на обвинувачення;

7) передбачити положення, які б виключали взяття під варту або продовження строку тримання під вартою на підставі лише гіпотетичних припущень;

8) сформулювати ризики, у зв'язку з якими припускається тримання під вартою, таким чином, щоб виключити тримання під вартою в залежності від позиції обвинуваченого у справі та тактики захисту;

9) передбачити положення, які б виключали практику повторного затримання особи після відмови судді у взятті її під варту, на підставі «прихованих» обвинувачень;

10) виключити із законодавства інститут «продовження затримання» суддею, або щонайменше внести відповідні зміни до законодавства, щоб виключити практику повернення особи до підрозділу міліції після рішення суду про продовження затримання;

11) внести зміни до частини 4 статті 165-2 КПК, щоб виключити тримання під вартою без судового контролю понад термін, встановлений частиною 3 статті 29 Конституції;

12) особам, що перебувають під вартою, надати право на періодичне оскарження обґрунтованості тримання під вартою;

13) встановити чіткі й детальні правила процедури для судового розгляду питання про тримання під вартою або звільнення, зокрема, передбачити:

♦ обов'язкову участь особи, що позбавлена свободи, у будь-якому слуханні, де розглядається питання про його тримання під вартою або звільнення;

♦ обов'язкове надання особі, що позбавлена свободи, та її захиснику копії подання слідчого (прокурора) про взяття її під варту або продовження її тримання під вартою;

♦ право особи, що позбавлена свободи, та її захисника на ознайомлення з матеріалами, на що обґрунтовують подання про взяття її під варту або продовження її тримання під вартою;

14) розробити процедури, які сприяли б використанню застави замість тримання під вартою;

15) більш чітко визначити межі повноважень судді щодо взяття під варту, зокрема, встановити більш чіткі критерії для визначення тих виняткових випадків, коли суддя може застосувати взяття під варту поза межами звичайних повноважень;

16) скоротити граничний термін перебування під вартою протягом досудового слідства;



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

---

17) передбачити у законодавстві граничний термін перебування під вартою протягом судового розгляду;

18) привести правила адміністративного затримання у відповідність до вимог статті 29 Конституції;

19) внести зміни до законодавства, які виключали б використання адміністративного затримання з метою кримінального переслідування, наприклад, передбачивши обов'язкове звільнення підозрюваного у вчиненні адміністративного правопорушення до розгляду справи судом;

20) внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення (зокрема, до статті 263 КУАП) та до інших законодавчих актів, які виключали б тримання особи під вартою без судового рішення понад 72 години;

21) передбачити процедуру судового рішення щодо питання про затримання бродяг та жебраків, або принаймні надати їм право на оскарження такого затримання і передбачити правила судової процедури;

22) передбачити обов'язковість рішення суду для затримання та тримання під вартою з метою екстрадиції, а також право на періодичне оскарження такого тримання під вартою для осіб, щодо яких здійснюються заходи з метою екстрадиції.

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

### 1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Право на справедливий суд гарантується статтею 6 Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Проте воно не закріплено ні в Конституції, ні в українському законодавстві. Законодавство захищає лише окремі елементи цього права.

Даний розділ містить оцінку окремих аспектів права на справедливий процес.

У грудні 2005 року Національна комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права, що є дорадчо-консультативним органом при Президенті України, розпочала розробку концепції судової реформи. 10 травня 2006 року Президент схвалив Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів<sup>2</sup>, що була розроблена Національною комісією.

Пізніше з метою впровадження Концепції, були розроблені декілька законопроектів, котрі Президент вніс до парламенту. У квітні 2007 року ці проекти були внесені до порядку денного парламенту. Проте перед їхнім розглядом виявилось, що Президент надіслав листа про відкликання цих законопроектів. Він «передумав» підтримувати судову реформу через тиск ВСУ<sup>3</sup> та інші питання політичної доцільності.

Оскільки за парламентською процедурою неможливо відкликати проект закону, що знаходиться в порядку денному, ці проекти були розглянуті та прийняті парламентом у першому читанні. Проте в подальшому розгляд цих проектів загальмувався через розпуск парламенту.

Пізніше Президент змінив склад Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права<sup>4</sup>. З неї були виключені декілька осіб, що безпосередньо брали участь у розробці Концепції та відповідних законопроектів, а також були включені до складу комісії діючі судді та працівники судової гілки влади. Нові члени комісії одразу ж утворили підкомітет у комісії, завданням якого стала переробка прийнятої Президентом Концепції. Ці дії на практиці доказують, що президент відмовився від намірів впроваджувати затверджену ним Концепцію, незважаючи на те, що вона отримала схвальні відгуки міжнародних експертів Ради Європи, науковців, правозахисників і суддів нижчих ланок судів.

Таким чином, доля судової реформи знаходиться в руках парламенту та президента, котрі під тиском Верховного суду практично відмовилися від її впровадження.

<sup>1</sup> Підготовлено Володимиром Яворським, виконавчим директором УГСПЛ. Оскільки суттєвих змін не відбулося, висновки, зроблені в Доповіді «Права людини-2006», залишаються повністю адекватними та актуальними.

<sup>2</sup> Указ Президента України від 10 травня 2006 року № 361/2006.

<sup>3</sup> Див. наприклад: Голова Верховного Суду України Василь Онопенко занепокоєний тим, що судова реформа в Україні може піти всупереч головній меті — вдосконаленню судочинства та наближенню його до потреб людини, і просить Президента відкликати проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України» // Повідомлення інформаційного серверу Верховного суду України від 22 березня 2007 року, <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/F2D409AA21601D74C32572A6004C76A3>; Також дивіться Звернення Ради суддів України до Президента від 9 лютого 2007 року.

<sup>4</sup> Указ Президента України № 914/2007 від 24 вересня 2007 року «Про новий склад Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права», <http://www.president.gov.ua/documents/6758.html>.

## IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

Справедливе судочинство та належний захист прав людини та основоположних свобод можливі лише за наявності досконалого процесуального законодавства. Проте правове регулювання кримінального судочинства залишається неререформованим ще з радянських часів: Кримінально-процесуальний кодекс України 1960 року, незважаючи на деяке оновлення, не відповідає вимогам захисту прав людини відповідно до європейських стандартів. Господарські суди розглядають спори за правилами, що не відповідають сучасним тенденціям розвитку цивільного судочинства. Незважаючи на ухвалення Кодексу адміністративного судочинства, дотепер не прийнято закон про адміністративні процедури, де було б визначено стандарти відносин особи з органом влади (посадовою особою), додержання яких мають перевіряти адміністративні суди.<sup>5</sup>

Розгляд справ про адміністративні правопорушення взагалі відбувається з порушенням багатьох стандартів права на справедливий суд: численні обмеження щодо права на захист, неможливість оскаржити рішення в апеляційному порядку тощо. Хоча після рішення Європейського суду з прав людини в справі *Гуренка проти України*, Верховний суд своїм листом до апеляційних судів просив їх приймати до розгляду апеляційні заяви в справах про адміністративні правопорушення. Видання такого листа суперечить нормам законодавства, проте відповідає нормам Європейської конвенції про захист прав людини й слугує захисту права на справедливий суд. Іншим недоліком цього листа стало те, що тепер багато справ накопичуються на касаційному розгляді у Верховному суді, тобто це істотно збільшило навантаження вищих судів.

Крім того, протягом 2007 року відбулася низка конфліктів, які прямо пов'язані із судовою гілкою влади, котрі чітко показали відсутність незалежності судової гілки влади та суддів. Зокрема, мова йде про конфлікти навколо Конституційного суду України, Печерського районного суду міста Києва, навколо питання призначення суддів на адміністративні посади, питання блокування роботи та політизації Вищої ради юстиції та інших.

Станом на лютий 2008 року в Україні діяло 780 судів: 666 місцевих загальних судів, 13 військових судів гарнізонів, 27 апеляційних загальних судів, 2 військових апеляційних суди; 11 апеляційних господарських судів, 27 місцевих господарських судів, 7 апеляційних адміністративних судів та 27 окружних адміністративних судів.<sup>6</sup> У цих судах за штатним розписом працювало приблизно 5 604 судді.

Протягом 2007 року місцевими та апеляційними судами було розглянуто приблизно 8 614 517 справ і матеріалів, що на приблизно 17,83 % більше, ніж в 2006 році, та на понад 40 % більше, ніж у 2005 році. При цьому приблизно 74 883 справ залишилися не розглянутими (у 2006 році – приблизно 24 326 справи).<sup>7</sup>

### 2. НЕЗАЛЕЖНІСТЬ СУДІВ І СУДДІВ

У цій сфері необхідно вирізняти дві проблеми: незалежність судової гілки влади та незалежність окремих суддів, як від органів інших гілок влади, так і в самій судовій системі.

У 2007 році низка діючих суддів Вищих судів стали членами консультативно-дорадчого органу при Президенті та почали займатися не властивою для судової гілки влади діяльністю – законодавчою діяльністю. Зокрема, до цієї комісії потрапили:

– Гнатенко Андрій Васильович – голова Судової палати у цивільних справах Верховного Суду України;

– Кривенко Віктор Васильович – голова Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України, кандидат юридичних наук;

<sup>5</sup> Пункт 3 Розділу 1 Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів // Схвалена Указом Президента України від 10 травня 2006 року № 361/2006.

<sup>6</sup> Відбулося засідання колегії Державної судової адміністрації України // Державна судова адміністрація України, [http://www.court.gov.ua/news/page.php?court\\_id=0&archive=1&year=2008&month=2&news\\_id=2068](http://www.court.gov.ua/news/page.php?court_id=0&archive=1&year=2008&month=2&news_id=2068).

<sup>7</sup> За офіційними даними Державної судової адміністрації України, розміщеними на її сайті: <http://www.court.gov.ua>.

- Мельник Микола Іванович – керівник служби Голови Верховного Суду України;
- Пасенюк Олександр Михайлович – Голова Вищого адміністративного суду України;
- Пилипчук Петро Пилипович – голова Ради суддів України, Перший заступник Голови Верховного Суду України;
- Шицький Іван Богданович – голова Судової палати у господарських правах Верховного Суду України.

Лише 25 квітня Голова Верховного суду В.Онопенко звернувся до Президента з проханням вивести його зі складу Ради національної безпеки і оборони України.<sup>8</sup> Відповідно до статті 107 Конституції РНБО утворюється при Президентові для координації і контролю діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. З огляду на це, членство Голови ВСУ в цьому органі також викликало серйозні аргументи проти незалежності судової влади. Президент України 3 травня вивів Онопенка зі складу РНБО.<sup>9</sup>

23 листопада 2007 р. Президент України після тривалої наради в СБУ за участю представників правоохоронних, контролюючих та судових органів видав Указ про створення Міжвідомчої робочої групи з питань протидії контрабанді та порушенням митних правил. Як повідомляє сам ВСУ: «згідно із цим Указом до складу Міжвідомчої робочої групи було запрошено представників Верховного Суду України. Зважаючи на те, що суди є заключною інстанцією в системі протидії контрабанді та порушенням митних правил, Верховний Суд України за останні три місяці *в межах своєї компетенції в черговий раз ужив низку заходів, спрямованих на захист національних інтересів держави в митній сфері...*

Про вжиті заходи та їх результати Верховний Суд України поінформував Президента України. Інформацію із цих питань направлено співголовам Міжвідомчої робочої групи з питань протидії контрабанді та порушенням митних правил Генеральному прокурору України О.І. Медведьку та в.о. Голови Служби безпеки України В.О. Наливайченку. Підготовлено відповідний лист до Державної митної служби, в якому звертається увага на необхідність усунення недоліків у діяльності митних органів.»<sup>10</sup>

Така заінтересованість Верховного суду державними інтересами та постійне інформування різних органів влади викликає обґрунтовані сумніви в незалежності судів при розгляді, наприклад, кримінальних справ про контрабанду. У таких справах, прокуратура захищає державні інтереси, громадянин захищає свої права та інтереси, а суд повинен вирішувати на підставі поданих доказів, хто є правим, а не виступати додатковим захисником державних інтересів.

Державна судова адміністрація України (ДСАУ), що є центральним органом виконавчої влади, з травня 2007 року почала моніторинг судових позовів проти діяльності Кабінету Міністрів і прем'єр-міністра Віктора Януковича. Голова ДСАУ Іван Балаклицький повідомив, що відповідні розпорядження надійшли від Міністерства юстиції і першого заступника міністра Кабінету Міністрів Олени Лукаш.<sup>11</sup>

Верховна Рада з перевищенням своїх конституційних повноважень прийняла 17 травня 2007 року Постанову «Про спробу маніпулювання Печерським районним судом м. Києва у впливі на діяльність Центральної виборчої комісії». У ній не лише давалася негативна оцінка рішення Печерського районного суду м. Києва від 11 травня 2007 року, яким було задоволено позов виборчого блоку політичних партій «Блок Юлії Тимошенко» до ЦВК, а й пропонувався механізм розправи над суддями, які брали участь у розгляді справи. Верховна Рада запропонувала, а по суті зобов'язала Генеральну прокуратуру України, Вищу раду юстиції провести перевірку фактичних обставин прийняття суддями Печерського район-

<sup>8</sup> 25 квітня 2007 р. до Президента України Віктора Ющенка звернувся Голова Верховного Суду України Василь Онопенко із заявою про виведення його зі складу Ради національної безпеки і оборони України // Повідомлення інформаційного серверу Верховного суду України від 25 квітня 2007 року, <http://www.scourt.gov.ua>  
<sup>9</sup> Указ Президента України № 372/2007 від 3 травня 2007 року «Про внесення змін до Указу Президента України від 11 вересня 2006 року N749», <http://www.rainbow.gov.ua/documents/119.html>.

<sup>10</sup> Судина захисті економічних інтересів держави // Повідомлення інформаційного серверу Верховного суду України від 13 лютого 2008 року, <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/23CF46DE84EB9E5EC22573EE0033C05C>.

<sup>11</sup> Суддів змушують писати «доноси» для Кабміну // Сайт УГСПЛ, <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1179476924>.

#### IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

ного суду м. Києва рішення від 11 травня 2007 року, хоча ці органи таких повноважень не мають і це є прямо втручання в судочинство. Цією Постановою також було зобов'язано Комітет Верховної Ради з питань правосуддя, голова якого одночасно є членом Вищої ради юстиції, невідкладно підготувати та подати в разі надходження документів від Вищої ради юстиції за наслідками перевірки проекти відповідних рішень<sup>12</sup> (мова йде про документи на звільнення суддів).

Т.в.о. голови Дніпропетровської ОДА Віктор Бондар на розширеному засіданні колегії Дніпропетровської обласної прокуратури висловив готовність ініціювати та спільно з керівництвом обласної прокуратури створити реєстр суддів, які гальмують розгляд актуальних судових справ. «Я готовий ініціювати таку розмову з представниками вищого органу юстиції, – наголосив він, – і наполягти на покаранні цих суддів. Декілька таких випадків – і ми зупинимо цю нездорову традицію».<sup>13</sup>

Ці та багато інших прикладів яскраво показують проблему незалежності суддів. Очевидно, що вони знаходяться під тиском при вирішенні суспільно-важливих питань, особливо якщо інші органи влади зацікавлені в певному вирішенні цього питання.

Процедура добору суддів є непрозорою, що може створювати сприятливі умови для зловживань та залежності суддів від посадових осіб, задіяних у цій процедурі.

У 2007 році Державною судовою адміністрацією України опрацьована 481 справа про призначення осіб на посади суддів уперше. З них від територіальних управлінь Державної судової адміністрації України – 331, Вищого господарського суду України – 70, Вищого адміністративного суду України – 80 матеріалів. За результатами проведеної роботи ДСА України в установленому порядку надіслано 126 подань до Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів щодо призначення на посади 482 професійних суддів.<sup>14</sup> При цьому на 1 січня 2008 року вакантними залишалися 808 посад судді.

Парламент не працював протягом практично всього 2007 року. У зв'язку з цим у багатьох судах склалася кризова ситуація через спливу терміну повноважень діючих суддів. Після спливу перших 5 років на посаді, суддя не може працювати суддею, доки його не буде призначено пожиттєво парламентом. Протягом минулого року в парламенті накопилось 447 подань про призначення суддів по життєво. У наслідок цього в деяких районних судах судочинство здійснювалося одним суддею, а в 30 судах – двома суддями.<sup>15</sup>

Немає чітко встановленої законом системи визначення суддівської винагороди, неналежний рівень матеріального забезпечення суддів зумовив непривабливість посади судді для висококваліфікованих юристів. Водночас наявність сприятливих умов для одержання на цій посаді певних вигод, сумнівних з точки зору законності, перетворює ці посади на привабливі для осіб, цілі яких не мають нічого спільного з неупередженим правосуддям. Хоча слід відзначити ріст зарплат суддів за останні 2 роки.

Великою загрозою для незалежності суддів є недостатній рівень їх матеріального та соціального забезпечення, особливо в місцевих судах, а також неналежне фінансування судів, що змушує суди вишукувати інші можливості для забезпечення потреб у якісному здійсненні правосуддя.

Викликає стурбованість відзначення державними нагородами з боку Президента, Кабінету міністрів окремих суддів, що також може закладати сумніви в їхній незалежності від виконавчої влади. Так, з нагоди святкування Дня правників суду 14 грудня 2007 року Президентом орденом «За заслуги» III ступеня удостоєні судді Верховного Суду Микола Патрюк та Ігор Самсін, а Тамара Присяжнюк – орденом «Княгині Ольги» III ступеня. По-

<sup>12</sup> Заява Правління Всеукраїнської незалежної суддівської асоціації про порушення засад незалежності суддів в Україні.

<sup>13</sup> Т.в.о. голови Дніпропетровської ОДА Віктор Бондар зібрався використати свій владний ресурс для тиску на суддів // Сайт УГСПЛ, <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1189699851>.

<sup>14</sup> Відбулося засідання колегії Державної судової адміністрації України // Державна судово адміністрація України // [http://www.court.gov.ua/news/page.php?court\\_id=0&archive=1&&year=2008&month=2&news\\_id=2068](http://www.court.gov.ua/news/page.php?court_id=0&archive=1&&year=2008&month=2&news_id=2068).

<sup>15</sup> Голова Верховного Суду констатує реальну загрозу правосуддю і просить парламент усунути її // Повідомлення інформаційного серверу Верховного суду України від 14 березня 2008 року, <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/9C7FFFA1B9A20445C225740C00370F33>.

чесних грамот Кабінету Міністрів за вагомий внесок у забезпечення захисту прав і свобод громадян, бездоганну роботу в судовій системі удостоєні судді Верховного Суду Віра Верещак, Володимир Коновалов, Валентин Косарєв, Костянтин Кравченко, Наталія Лященко, Віктор Паневін, Микола Патрюк, Олексій Синявський, Олександр Федченко, Федір Черногуз і Станіслав Щотка.

Судді, які перебувають на адміністративних посадах, здійснюють не властиві для посади судді адміністративно-господарські функції. Голови судів розподіляють справи між суддями, формують колегії суддів для розгляду справ, мають вплив на вирішення питань кар'єри та соціального забезпечення суддів (відпустки, премії тощо). Голови судів у свою чергу через необхідність залучення додаткових коштів до суду залежать від осіб, що надають такі кошти: місцевих та центральних органів влади, а також комерційних підприємств.

Саме тому протягом року точилася така серйозна боротьба між Президентом, парламентом і Радою суддів за право призначати голів судів.

Нерідко при ухваленні рішень чиниться тиск на суддів як з боку представників органів влади, так і з боку заінтересованих осіб.

Неефективна система відповідальності суддів в одних випадках дозволяє їм уникати професійної відповідальності, в інших – створює сприятливі умови для тиску на тих суддів, які у своїй діяльності виявляють незалежність і принциповість.

Протягом 2007 року значно виросла кількість порушень проти суддів кримінальних справ і дисциплінарних проваджень. З однієї сторони, це можна пояснити прагненням боротися з корупцією, з іншої – це слід розглядати як форму тиску на суддів, оскільки процедури таких проваджень не чітко визначені.

На початку січня 2008 року Верховним Судом України було внесено на розгляд Верховної Ради подання Генеральної прокуратури про надання згоди на арешт судді Приморського районного суду м. Одеси Г. Подання внесено в зв'язку з проведенням Генеральною прокуратурою розслідування кримінальної справи щодо цієї судді, порушеної за ознаками злочинів, передбачених ч. 2 ст. 375 (постановлення суддею завідомо неправосудного рішення), ч. 2 ст. 364 (зловживання владою або службовим становищем), ч. 2 ст. 366 (службове підроблення), ч. 2 ст. 190 (шахрайство), ч. 5 ст. 27, ч. 4 ст. 190 (пособництво в шахрайстві) Кримінального кодексу. Підставою для клопотання Генеральної прокуратури про надання згоди на арешт судді стало, як це зазначається у поданні, її ухилення від явки до органу досудового слідства для допиту як обвинуваченої, перешкоджання здійсненню досудового слідства та встановленню істини у кримінальній справі, ігнорування вимог слідства, що унеможлиблює завершення досудового слідства у даній справі та свідчить про необхідність застосування до неї запобіжного заходу у вигляді взяття під варту.<sup>16</sup>

Верховний Суд залишив без зміни вирок апеляційного суду Запорізької області, яким суддю Дніпровського районного суду міста Дніпропетровської області Зайцеву І.І. було засуджено за хабарництво до 3 років позбавлення волі з конфіскацією майна та позбавленням права займати посади в правоохоронних органах і судах на 3 роки.

Верховним Судом було задоволено касаційне подання прокурора на вирок апеляційного суду Луганської області щодо судді одного з районних судів міста Горлівки Донецької області, звинуваченого в зловживанні владою, розкраданні державних коштів, виділених на виплату працівникам шахт, у сумі 266 тис. грн. шляхом винесення неправосудних рішень. Справу направлено на новий розгляд.<sup>17</sup>

5 квітня депутати ВРУ ухвалили постанову, згідно з якою звільнили з посади суддю Мукачівського міськрайонного суду Закарпатської області Володимира Монича. Він відомий тим, що раніше ухвалив рішення за позовом депутата від фракції Наша Україна Ігоря

<sup>16</sup> Верховний Суд України підтримав подання Генеральної прокуратури України про звернення до парламенту щодо надання згоди на арешт судді Приморського району м. Одеси // Повідомлення інформаційного серверу Верховного суду України від 30 січня 2008 року, <http://www.scourt.gov.ua>

<sup>17</sup> Інформація «Про стан законності в державі у 2007 році (відповідно до ст. 2 Закону України «Про прокуратуру»)» // Генеральна прокуратура України, Офіційний інтернет-портал, Версія для друку, 10.03.2008 20:15:58, [http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=12985](http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?_m=publications&_t=rec&id=12985).

#### IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

Кріля заборонити голові ВРУ Олександрові Морозу підписувати та публікувати Закон про Кабмін.<sup>18</sup>

15 серпня Генеральна прокуратура спільно з міліцією рапортували про пред'явлення обвинувачення в хабарництві в розмірі 2500 доларів США Голові одного з районних судів Донецької області. Також повідомлялося про накладання арешту на його майно.<sup>19</sup> 22 жовтня справа була передана до Верховного суду для визначення підсудності цієї справи.<sup>20</sup> Загалом, прокуратура повідомляла про спрямування до суду кримінальних справ щодо трьох голів судів – Артемівського, Харцизького та Шахтарського міськрайсудів Донецької області.

26 листопада Генеральна прокуратура повідомила, що Прокуратурою Одеської області порушено кримінальну справу стосовно голови Балтського районного суду за ознаками злочину, передбаченого ч. 2 ст. 364 та ч. 2 ст. 366 КК України. Невстановлені особи, з метою заволодіння чужим майном шляхом обману, звернулись до Балтського районного суду зі сфальсифікованим позовом від імені директора одного із приватних підприємств м. Одеса до ТОВ про стягнення заборгованості в сумі понад 3 млн. грн. Суддя, незважаючи на те, що всі сторони у справі є юридичними особами, а тому, згідно із положеннями ст. 1 ГПК України, спір підлягав розгляду в господарському суді, зловживаючи службовим становищем, діючи в інтересах підприємства, винесла рішення, яким стягнула із ТОВ на користь вищевказаного ПП зазначену в позовній заяві заборгованість. Апеляційним судом Одеської області рішення Балтського районного суду скасоване, провадження в справі закрито. Досудове слідство у вказаній кримінальній справі проводиться прокуратурою Одеської області.<sup>21</sup>

Прес-служба прокуратури Закарпатської області 18 січня 2008 року повідомила про порушення кримінальної справи за фактом постановлення Іршавським районним суддею завідомо неправосудного вироку (ст. 375. ч. 1 КК України). Відповідно до рапорту помічника прокурора Іршавського району, що був однією зі сторін при розгляді кримінальної справи, суддя, грубо порушуючи таємницю наради суддів, склав поза нарадчою кімнатою завідомо неправосудний виправдувальний вирок стосовно громадянки П. Суддя, на його думку, незаконно виніс виправдувальний вирок лише за одним з інкримінованих жінці злочинів, – одержання хабара, при цьому він не вирішив питання винуватості підсудної в інших вчинених злочинах. До того ж суддя, всупереч вимогам Кримінально-процесуального кодексу, не проголосив у залі судового засідання постановлений ним вирок та не вручив підсудній у триденний строк його копію.<sup>22</sup> Цей випадок показує з однієї сторони про можливі протизаконні дії судді, з іншої – наскільки вразливим може бути суддя, коли одна зі сторін після розгляду справи може порушити кримінальну справу проти нього. На жаль, відсутня інформація про подальший хід цієї справи, проте інформації про зняття цього судді чи його засудження не має.

У січні 2008 року вже прокуратура Житомирської області порушила кримінальну справу проти судді, який, на їхню думку, виніс незаконний вирок. За словами заступника прокурора області Володимира Кобернюка, за результатами спільної перевірки, проведеної прокуратурою та Управлінням СБУ в Житомирській області прокуратурою було порушено кримінальну справу проти судді одного з районних судів області за статтями 364, 366 Кримінального кодексу (зловживання службовим становищем та службове підроблення). При цьому він уточнив, що суддя, зловживаючи своїм службовим становищем, діяв усупереч вимог чинного законодавства. Він вніс до офіційного документу – вироку – заві-

<sup>18</sup> Верховна Рада звільнила мукачівського суддю, який заборонив Морозу підписувати Закон про Кабмін // сайт УГСПЛ, <http://helsinki.org.ua.index.php?id=1175853847>.

<sup>19</sup> Голові одного із судів Донецької області пред'явлено обвинувачення у хабарництві // Сайт УГСПЛ, <http://helsinki.org.ua.index.php?id=1187784743>.

<sup>20</sup> До кримінальної відповідальності притягується голова місцевого суду // Офіційний інтернет-портал ГПУ, [http://www.gpu.gov.ua/ua/news.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=10985&fp=131](http://www.gpu.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=10985&fp=131).

<sup>21</sup> Прокуратурою Одеської області порушено кримінальну справу стосовно голови Балтського районного суду // Офіційний інтернет-портал ГПУ, [http://www.gpu.gov.ua/ua/news.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=11705&fp=91](http://www.gpu.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=11705&fp=91).

<sup>22</sup> Прокуратура Закарпаття порушила кримінальну справу проти районного судді за винесення завідомо неправосудного вироку // Сайт УГСПЛ, <http://helsinki.org.ua.index.php?id=1200670681>.

## ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2007. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

домо неправдиву інформацію. В.Кобернюк сказав, що внаслідок таких дій судді підсудну визнали винною в незаконному збуті наркотиків, вчиненому повторно, та засуджено до сплати штрафу в сумі 1 тис. грн., тоді як за вчинення даного злочину стаття Кримінального кодексу передбачає кримінальну відповідальність позбавленням волі на строк від 5 до 10 років.<sup>23</sup> Інформації про подальший хід розслідування цієї справи немає. Проте вражає, з якою легкістю без засудження особи судом, усупереч презумпції невинуватості, представники прокуратури та СБУ поширили інформацію про вже dokonаний факт скоєння злочину суддею. При цьому, мова йде про справу, де вони були стороною в процесі, що здійснювала кримінальне обвинувачення.

Таким чином, недосконала процедура відкриття провадження в кримінальних справах щодо суддів дозволяє використовувати її для впливу на них зі сторони обвинувачення.

Загалом, за даними прокуратури, протягом 2007 року було закінчено розслідування 5 кримінальних справ за обвинуваченням суддів міських та районних судів в одержанні хабарів, винесенні завідомо неправосудних судових рішень, інших службових злочинів. Ще 19 таких справ перебуває в провадженні слідчих прокуратури.

Якщо в 2006 році Генеральна прокуратура ініціювала перед Вищою Радою юстиції внесення подань про звільнення з посад 4 суддів за допущені ними порушення закону під час розгляду справ, то в 2007 – про звільнення 41 судді.<sup>24</sup>

Значно частіше використовується адміністративний тиск на суддю через дисциплінарні провадження, а також при провадженні щодо порушень присяги судді. Останнє взагалі надає широке поле для маніпулювання широким за змістом та неточним текстом присяги.

Так, Верховний суд звинувачував Вищу раду юстиції в неприхованій заангажованості, згадуючи випадки, коли щодо одних суддів рішення не приймалися місяцями, а щодо інших – рішення приймалося миттєво навіть без заслуховування думки цього судді.

Окремо можна зупинитися на діяльності Кваліфікаційних комісій суддів, що займаються притягненням суддів до дисциплінарної відповідальності. Проте очевидним дисбалансом є неможливість ініціювати дисциплінарне провадження громадянами. Таке провадження ініціюється виключно за поданням представників влади: Міністра юстиції, народних депутатів, голів рад суддів областей (фактично, голів судів), голів Верховного та вищих спеціалізованих судів, Уповноваженого з прав людини. Також не визначена законом процедура розгляду питання про дисциплінарне провадження.

### *Інформація про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності кваліфікаційними комісіями суддів загальних судів за 2003-2007 роки<sup>25</sup>*

Рік	Порушено дисциплінарних проваджень	Притягнуто до дисциплінарної відповідальності	Оголошено доган	Понижено кваліфікаційний клас судді	Прийнято рішення про направлення рекомендації до Вищої ради юстиції про звільнення з посади судді
2003	178	58	43	8	7
2004	284	129	99	10	20
2005	241	114	80	6	28
2006	232	112	82	8	22
6 міс. 2007	202	46	38	8	15

<sup>23</sup> Житомирський суддя може полатитися за незаконний вирок // Сайт УГСПЛ, <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1201084773>.

<sup>24</sup> Інформація «Про стан законності в державі у 2007 році (відповідно до ст. 2 Закону України «Про прокуратуру»)» // Генеральна прокуратура України, Офіційний інтернет-портал, Версія для друку 10.03.2008 20:15:58, [http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=12985](http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?_m=publications&_t=rec&id=12985).

<sup>25</sup> Узагальнена інформація кваліфікаційних комісій суддів загальних судів про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності // Інформаційний вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Неофіційне науково-практичне видання. № 2 (3), 2007, стор. 2-3.



## IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

Вплив на суддів здійснюється за допомогою різних засобів: починаючи від листів, телефонних дзвінків і особистих візитів до суддів та голів судів і закінчуючи відвертою критикою судових рішень вищими посадовими особами держави в конкретних справах, якщо ці рішення відрізняються від їхнього бачення правосуддя. При цьому позапроцесуальні стосунки між сторонами та суддею не заборонені законодавством і є звичним явищем.

Реакцією на систематичне втручання в діяльність судів можна назвати прийняття Пленумом Верховного суду України Постанови № 8 від 13 червня 2007 року «Про незалежність судової влади»:

*«На практиці законодавчим органом, органами виконавчої влади, їх посадовими особами ігнорується конституційний принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову. Мають місце спроби втручання в організацію діяльності судів, вирішення конкретних судових справ, перешкоджання здійсненню судами правосуддя на визначених законом засадах, тиск на суддів шляхом погроз, шантажу та іншого протиправного впливу, у тому числі у формі прийняття незаконних нормативно-правових актів та правових актів індивідуальної дії, неправомірного використання суб'єктами влади наданих їм повноважень, а також незаконного наділення деяких державних органів відповідними повноваженнями, що посилює залежність від них судів та суддів.*

*Останнім часом факти тиску на суддів і втручання в діяльність судів набули системного та відвертого характеру, зокрема при розгляді судами справ, формуванні суддівського корпусу, призначенні суддів на адміністративні посади, вирішенні питань про відповідальність суддів. Грубо порушується визначений законом порядок притягнення суддів до відповідальності в частині встановлення їй підстав, строків притягнення до неї, забезпечення суддям, стосовно яких вирішується питання про відповідальність, можливості вжити передбачених законом заходів щодо свого захисту. У діяльності суб'єктів, до компетенції яких належить вирішення питань про відповідальність суддів, у деяких випадках убачається упереджений підхід та намагання вчинити розправу над суддями за їх професійну діяльність. Проведення такими суб'єктами перевірок супроводжується виходом за межі компетенції та перешкоджанням виконанню суддями професійних обов'язків (це виявляється, зокрема, у незаконному вилученні судових справ, пред'явленні вимоги надати відомості, які становлять таємницю нарадчої кімнати).»*

Про зростаючий тиск на судову владу було заявлено й на Позачерговому VIII з'їзді суддів України.<sup>26</sup>

Опитування<sup>27</sup> суддів, прокурорів, адвокатів та представників громадських організацій показало такі найбільш загрозливі фактори для незалежності суддів (у порядку важливості):

- 1) Винесення окремими суддями сумнівних рішень;
- 2) Недостатнє фінансування судів та здійснення цього фінансування в ручному режимі;
- 3) Незадовільне матеріально-технічне забезпечення судів;
- 4) Втягування суддів у політичну боротьбу;
- 5) Неправомірне використання посадовими особами законодавчої та виконавчої влади владних повноважень, пов'язаних з призначенням, обранням, звільненням суддів, притягненням їх до відповідальності, призначенням суддів на адміністративні посади;
- 6) Низький рівень заробітної плати суддів;
- 7) Відсутність практичних засобів притягнути до відповідальності осіб, що намагаються неправомірно впливати на суддів.

<sup>26</sup> Дивіться: Прес-реліз Прес-служби Верховного суду України від 6 грудня 2007 року // Повідомлення інформаційного серверу Верховного суду України від 6 грудня 2007 року, <http://www.scourt.gov.ua>

<sup>27</sup> Моніторинг незалежності суддів в Україні / За заг. ред. А.Алексєєва. — К., 2007. — 96 с. Дослідження здійснено Центром суддівських студій та Всеукраїнською незалежною суддівською асоціацією в 2007 році. Було опитано 1024 суддів, 356 прокурорів, 311 адвокатів, 186 представників громадських організацій з 8 регіонів України (Луганська, Черкаська, Сумська, Львівська, Івано-Франківська, Запорізька області; Автономна Республіка Крим та м. Київ). Доступно на сайті [www.judges.org.ua](http://www.judges.org.ua).

### 3. ФІНАНСУВАННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ

Усталилася практика визначення в Державному бюджеті України видатків на утримання судової влади, які є значно меншими від необхідних для забезпечення реальних потреб судів, особливо тих, що пов'язані зі здійсненням правосуддя. Незважаючи на те, що роль і функції судів та навантаження на них радикально змінилися, методика визначення щорічних видатків на їх утримання не зазнала істотних змін.

Крім того, на сьогоднішній день порушується принцип розподілу влади в системі судової влади: суди здійснюють правосуддя і повинні бути незалежними від будь-якої іншої гілки влади та окремих осіб, у той же час суди залежні від виконавчої влади в питаннях фінансового, матеріально-технічного і соціального характеру. Підтвердженням цього є статус Державної судової адміністрації України, як центрального органу виконавчої влади.

Державне мито, яке сплачується за звернення до суду, не спрямовується безпосередньо на потреби судів. Здебільшого його розмір є надто низьким.

Недофінансування видатків на утримання судових органів у 2006 р. на суму близько 108 млн. грн. призвело фактично до призупинення роботи деяких судів та до кредиторської заборгованості в обсязі понад 30 млн. грн. на початок 2007 року.<sup>28</sup>

У 2007 році потреба в коштах судової системи за бюджетними програмами була задоволена державним бюджетом лише на 51 відсоток. Адже, не зважаючи на загальне збільшення видатків порівняно з 2006 роком на 21 відсоток (з 1 311,2 млн. грн. до 1 586,5 млн. грн.), проблеми з належним фінансовим забезпеченням діяльності судів та суддів залишаються не вирішеними. Зокрема, значною мірою це збільшення поглинула нова система адміністративних судів.

Залишається проблема й виконання Урядом закону про бюджет щодо повного та без затримок фінансування вже затверджених витрат.

Протягом декількох місяців не виплачувалось щомісячне грошове утримання суддям, що знаходяться у відставці. За повідомленням ВСУ це сталося через небажання Уряду перераховувати кошти для виплат, що суперечить закону про статус суддів.<sup>29</sup>

Переважна більшість судів розміщується в приміщеннях, у яких через брак площі немає можливості створити належні умови для здійснення правосуддя. У судах немає достатньої кількості залів судових засідань, нарадчих кімнат, приміщень для конвою та підсудних, судових розпорядників, кімнат для прокурорів та адвокатів, свідків тощо, тобто відсутні передбачені процесуальним законодавством приміщення, без чого неможливо належним чином розглядати справи. Тому з об'єктивних причин у багатьох випадках розгляд справ відкладається, що призводить до тяганини та порушення прав громадян. Суд, покликаний здійснювати правосуддя, сам змушений порушувати закон.

За даними ДСАУ, судам належить близько 766 приміщень по країні, з яких лише 55 відповідають стандартам, затвердженим Радою суддів (160 кв. м. на суддю з урахуванням його кабінету, залу для засідань, працівників апарату тощо).

Мають місце непоодинокі випадки, коли новоутворені (у зв'язку з проведенням судово-правової реформи) суди взагалі не забезпечені службовими приміщеннями, що, у свою чергу, унеможливує здійснення подальших заходів, пов'язаних із реформуванням.

На реалізацію Державної програми забезпечення судів належними приміщеннями на 2006-2010 роки, затвердженою постановою Кабінету Міністрів від 4 липня 2006 р. № 918, було передбачено на 2007 рік лише 30 млн. грн. — усього 6 % від необхідного обсягу. На придбання житла суддям було виділено 11 млн. грн., хоча 860 суддів не забезпечені належним житлом, а 478 із них не мають його зовсім.

<sup>28</sup> Рішення VIII позачергового з'їзду суддів України «Про стан фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції» від 7 грудня 2007 року // Повідомлення інформаційного серверу Верховного суду України від 20 грудня 2007 року, <http://www.scourt.gov.ua>

<sup>29</sup> Звернення суддів Верховного Суду України у відставці до Першого віце-прем'єр-міністра України, міністра фінансів України Азарова Миколи Яновича // Повідомлення інформаційного серверу Верховного суду України від 3 серпня 2007 року, <http://www.scourt.gov.ua>

## IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

Майже всі суди мають хоча б одне обладнане місце для виходу в Інтернет і використання електронної пошти. Станом на 1 січня 2008 року загальний показник забезпеченості комп'ютерами суддів судів загальної юрисдикції збільшився до 65 відсотків від потреби, господарських судів – до 80 відсотків. Тому одним з першочергових завдань ДСАУ є оснащення комп'ютерною технікою, локальними мережами, доступом до мережі Інтернет місцевих судів та новоутворених місцевих та апеляційних адміністративних судів.

Не менш важливим є питання наповнення Єдиного державного реєстру судових рішень. Так, щомісяця до Реєстру вноситься близько 83 000 текстів судових рішень і на кінець 2007 року кількість внесених до Реєстру документів склала 1 239 378.<sup>30</sup>

З іншої сторони, в черговий раз Рахункова палата, перевіряючи використання коштів бюджету на організаційне забезпечення судів і суддів, знову вказала на неефективність використання коштів, непродуманість діючих державних програм та їхнє невиконання у повному обсязі.<sup>31</sup> Особливо Рахункова палата звертала увагу на те, що діяльність військових судів залишається мало виправданою при збереженні чинної ситуації. У наслідок змін законодавства, істотно зменшилося навантаження на військових суддів, а вартість розгляду справ з огляду на загальні витрати виросла в 72 рази. Зросла середня вартість розгляду однієї справи військовими судами, яка склала 7,2 тис. гривень, що в десятки разів перевищує середню вартість розгляду однієї справи загальними судами. Тож, видатки на утримання та фінансування системи військових судів, як зазначають аудитори, були неадекватними результатами їхньої роботи.<sup>32</sup>

### 4. ДОСТУПНІСТЬ СУДУ

Вільний доступ до правосуддя є основою справедливого судочинства. Принцип вільного доступу до правосуддя передбачає обов'язок судів не відмовляти в розгляді справ компетентної юрисдикції з метою захисту порушеного права, свобод та інтересів особи, територіально зручне місцезнаходження судів, наявність достатньої кількості судів і суддів.

Як вже зазначалося, існує істотна проблема з наявністю суддів: понад 800 вакансій залишаються вільними і в понад 400 суддів закінчився перший 5-річний термін перебування на посаді й вони очікують на призначення на пожиттєвий термін.

З іншої сторони, після створення адміністративних судів, виникло багато істотних проблем щодо юрисдикції судів. Особливо багато спорів виникає при розподілі компетенції господарських та адміністративних судів. Існує багато прикладів, коли по черзі в розгляді справ відмовляють всі суди, аргументуючи позицію, що даний спір не є в їхній компетенції.

У контексті обмеженого доступу до правосуддя слід розглядати неможливість особам оскаржити до суду закони, Укази Президента та Постанови Верховної Ради в разі обмеження ними прав і свобод. Неконституційними ці правові акти можна визнати виключно в Конституційному суді, проте особи не мають права подавати конституційну скаргу.

Судові витрати, які несе особа, не повинні бути перешкодою для судового захисту її прав. Отже, вимогу про доступність правосуддя буде додержано лише тоді, коли буде створено ефективну систему надання правової допомоги, особливо малозабезпеченим.

Однією з важливих умов доступності правосуддя є поінформованість особи про організацію і порядок діяльності судів; правосуддя не стане доступним, якщо система судів лишатиметься для особи складною та незрозумілою щодо визначення компетентного суду для вирішення її справи.

<sup>30</sup> Відбулося засідання колегії Державної судової адміністрації України // Державна судова адміністрація України, <http://www.court.gov.ua/news/page.php>.

<sup>31</sup> Система забезпечення діяльності судів потребує вдосконалення // Повідомлення Прес-служби Рахункової палати від 21 серпня 2007 року, [http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art\\_id=932903&cat\\_id=411](http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art_id=932903&cat_id=411).

<sup>32</sup> Діяльність військових судів потребує удосконалення // Повідомлення Прес-служби Рахункової палати від 6 лютого 2007 року, [http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art\\_id=838477&cat\\_id=411](http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art_id=838477&cat_id=411).

Інформація про порядок звернення особи до суду є недостатньо відкритою, часом незрозумілою. Тексти судових рішень переважно є недоступними для осіб, які не були залучені до справи, але інтересів яких рішення безпосередньо стосуються. Рішення судів нижчого рівня практично не публікуються. Через брак приміщень для проведення судових засідань судді часто розглядають справи в робочих кабінетах, має місце практика здійснення судочинства з порушенням принципів відкритості (публічності) судового процесу, не забезпечено повсюдно повної фіксації судового процесу технічними засобами.

Залишається істотною проблемою доступ до судів громадян, котрі проживають у віддаленій сільській місцевості. Переважна більшість районних центрів не є географічними центрами територій районів, що об'єктивно зумовлює нерівні можливості дістатися сільському мешканцю до відповідного місцевого суду. Відсутність ж транспортного сполучення ще більше погіршує, а іноді й унеможливує доступ сільського населення до суду. Це означає, що місцеві (районні, міськрайонні) суди для певної частини сільського населення продовжують об'єктивно залишатися недоступними через свою значну віддаленість та/чи відсутність транспортного сполучення між населеними пунктами, де знаходяться суди та де мешкає сільське населення. З огляду на це, актуальним є питання розробки та впровадження інституту мирових суддів.

### 5. ПРАВО НА ПРАВОВУ ДОПОМОГУ

Однією із найбільш масових системних проблем у сфері дотримання прав людини є порушення права на захист та ненадання кваліфікованої правової допомоги. На даний час не сформовано єдиної державної політики в сфері забезпечення фізичних осіб безоплатною правовою допомогою.

Відповідно до статті 261 Кодексу України про адміністративні правопорушення особа взагалі не має права на зустріч зі своїм захисником та й під час подальшого розслідування такої справи й розгляду справи в суді наявність адвоката не є обов'язковою. При цьому, Європейський суд розглядає в багатьох випадках ці процедури як кримінально-процесуальні за своєю суттю, а, отже, на них повністю повинні поширюватися права особи на справедливий суд.

Також недосконале кримінально-процесуальне законодавство. Усе починається з того, що саме слідчий своєю постановою допускає адвоката до справи. Крім того, слід відзначити ускладнене спілкування захисника з особою, що позбавлена волі. З однієї сторони, особа, що взята під варту, має право на побачення із захисником наодинці, без обмеження кількості побачень та їхньої тривалості. З іншої – для цього кожного разу необхідне повідомлення від слідчого до адміністрації установи тимчасового тримання. Цим часто користуються слідчі.

Законодавство містить окремі розрізнені положення, які регулюють питання щодо надання безоплатної правової допомоги, але системи, яка б забезпечувала реальний доступ осіб до такої допомоги, не створено.

Порядок призначення адвоката (захисника) через адвокатські об'єднання, як це передбачено Кримінально-процесуальним кодексом, був запроваджений за інших історичних обставин і тому не враховує сучасних форм та умов функціонування адвокатської професії, а відтак не забезпечує надання якісної та своєчасної правової допомоги.

Передбачений чинним законодавством розмір оплати праці адвокатам з надання правової допомоги в кримінальних справах за призначенням становить 15 гривень за повний робочий день. Такий розмір оплати праці, а також ускладнена процедура підтвердження адвокатом його участі в цій категорії справ, не сприяють забезпеченню систематичної та ініціативної участі адвокатів і належної якості правової допомоги, що надається за рахунок держави.

Соціологічне дослідження про доступ до безоплатної правової допомоги в кримінальних справах, проведене в Харківській області в 2007 році Харківським інститутом соціальних досліджень показало, що лише 7,9 % респондентів (ув'язнених) отримали можливість скористатись допомогою адвоката з моменту затримання до першого допиту та, виявилось, що 41,4 % опитаних ув'язнених отримали таку можливість лише під час судового розгляду. Відповідно до даних цього дослідження 41,2 % опитаних серед населення, 35,9 % ув'язнених

#### IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

та 19 % слідчих у тому або іншому ступені згодні із твердженням, що безкоштовна правова допомога є недоступною. Слід також зазначити, що більш ніж половина опитаних вважають, що деякі види безоплатної правової допомоги не існують.<sup>33</sup>

Також цікавими й показовими є результати контент-аналізу кримінальних справ, у яких представниками були адвокати за призначенням:

**Порівняння реальної участі адвокатів на різних етапах слідства (як досудового, так і судового) з тими можливостями, які надаються захисникам діючим законодавством<sup>34</sup>**

№	Стадія процесу	Ідеальний тип	Практика
1.	Порушення кримінальної справи (КС)	Адвокат має право бути присутнім під час вручення копії постанови про порушення КС, знайомитися із нею, та оскаржити її у встановленому порядку.	Адвокат не є присутнім під час вручення копії постанови про порушення КС, рідко оскаржує її до суду або прокурора.
2.	Затримання, складання протоколу про затримання особи	Адвокат має право бути присутнім з перших хвилин затримання, при складанні протоколу про затримання та бачити клієнта до першого допиту (відбирання пояснення).	Адвокат не є присутнім під час фактичного затримання або складання протоколу про затримання, існують реальні проблеми з доступом адвоката до першого допиту (відбирання пояснення).
3.	Обрання запобіжного заходу	Адвокат має право бути присутнім під час обрання запобіжного заходу, особливо тримання під вартою, аби гарантувати, що інтереси його підзахисного будуть враховані, а також ознайомлюватися з матеріалами, якими обґрунтовується затримання підозрюваного чи обрання запобіжного заходу.	Адвокат не є присутнім під час судового розгляду питання про обрання запобіжного заходу, особливо взяття під варту.
3.1.	Оскарження запобіжного заходу	Адвокат має право оскаржити запобіжний захід у встановленому порядку.	Під час вивчення кримінальних справ не було виявлено жодної справи, де адвокат оскаржив обрання запобіжного заходу.
4.	Проведення слідчих дій	Адвокат має право бути присутнім на допитах підозрюваного, обвинуваченого та при виконанні інших слідчих дій, виконуваних з їх участю або за їх клопотанням чи клопотанням самого захисника, а при виконанні інших слідчих дій – з дозволу дізнавача, слідчого, прокурора. Адвокат також має право збирати відомості про факти, що можуть використовуватися як докази в справі, у тому числі запитувати й одержувати документи чи їх копії від громадян та юридичних осіб, знайомитися на підприємствах, в установах, організаціях, об'єднаннях громадян з необхідними документами, крім тих, таємниця яких охороняється законом, одержувати письмові висновки фахівців з питань, що вимагають спеціальних знань, опитувати громадян.	Адвокати дуже рідко беруть участь у слідчих діях, за винятком випадків, коли така участь є обов'язковою. Але метод контент-аналізу справ не дає можливості стверджувати, що навіть у цих справах адвокати реально були присутні при проведенні того чи іншого слідчого заходу.

<sup>33</sup> Моніторинг системи безоплатної правової допомоги в Харківській області. Результати соціологічного дослідження. Д.Кобзін, Ю. Белоусов, А. Черноусов, О. Сердюк, А.Бущенко. Харківський інститут соціальних досліджень. – Київ, 2007, стор. 32. Здійснювалося опитування населення та ув'язнених в Харківській області. Польові роботи з опитування населення проводилися в травні – червні 2007 року, з опитування ув'язнених – в серпні 2007 року. Помилка вибірки не перевищує 3.2 %. Дослідження здійснювалося за фінансової підтримки МФ «Відродження».

<sup>34</sup> Там же, стор. 87-90. Таблиця складена за результатами контент-аналізу кримінальних справ, що проводився у період з липня по жовтень 2007 року у 3 районних судах м. Харкова та у Апеляційному суді Харківської області. Було проаналізовано 605 кримінальних справ, які було відібрано шляхом випадкового відбору по роках (2002-2007 включно) та різним категоріям. Кількість справ, які було розглянуто протягом одного року в кожному з відібраних судів коливається в межах 980-1300 із тенденцією до збільшення у останні роки. В середньому в кожному районному суді було вивчено 184 справи, та 50 справ у Апеляційному суді Харківської області.

## ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2007. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

5.	<b>Пред'явлення обвинувачення</b>	Див. проведення слідчих дій.	Починаючи із цієї стадії адвокати все частіше беруть участь у справі. Але, на нашу думку, це вже запізно, тому що обвинувачення вже сформовано, всі докази практично зібрані.
6.	<b>Складання обвинувального висновку</b>	Адвокат має право бути присутнім під час ознайомлення обвинувального висновку.	Складання висновку та ознайомлення із ним стає всі більш охопленим адвокатським «підкуванням».
7.	<b>Ознайомлення з матеріалами справи</b>	Адвокат має право робити виписки, мати побачення з обвинуваченим віч-на-віч, роз'яснювати обвинуваченому зміст обвинувачення, обмірковувати з обвинуваченим питання про заявлення клопотань, подавати докази, заявляти відводи, оскаржувати дії та рішення слідчого і прокурора.	Найбільш розповсюджена стадія, із якої починається участь адвоката у справі як за угодою, так і ex-officio.
8.	<b>Попередній розгляд справи в суді</b>	Адвокат має право бути присутнім під час попереднього розгляду та подавати клопотання у встановленому законом порядку.	На цій стадії вже суддя розглядає питання про залучення захисника у справу, тому і з'являється так звана «розписка» про те, що підсудний свою провину визнав, суть та об'єм обвинувачення йому зрозумілі і захищати себе він/вона буде самостійно.
9.	<b>Судове слухання справи (судове слідство, судові дебати й останнє слово підсудного)</b>	Адвокат має право ставити в судовому засіданні питання підсудним, потерпілому, свідкам, експерту, спеціалісту, позивачу і відповідачу, брати участь у дослідженні інших доказів; подавати докази, заявляти клопотання і відводи, висловлювати в судовому засіданні свою думку щодо клопотань інших учасників судового розгляду, оскаржувати дії і рішення особи, яка провадить дізнання, слідчого, прокурора і суду; виступати в судових дебатах; знайомитися з протоколом судового засідання та подавати на нього зауваження.	На цій стадії участь адвоката зводиться у кращому випадку до згоди/не згоди із доводами державного обвинувача та клопотань типу «Прошу суд при визначенні міри покарання врахувати особу підсудного, сукупність обставин, які пом'якшують його вину, а також те, що злочин є не тяжким та скоений уперше», що, на нашу думку, є суто роботою судді (суду).
10.	<b>Апеляційне оскарження вироку суду</b>	Адвокат має право у встановленому законом порядку та терміни подавати апеляційні скарги.	Лише 1 % справ були оскаржені адвокатами як за призначенням так і за угодою, що є вкрай низьким показником. Більш того, найбільш умотивовані апеляційні скарги складаються особами, які вже не уперше притягуються до кримінальної відповідальності. Звичайно, не виключається неявна стороння допомога, але факт залишається фактом і суд апеляційної інстанції бере до уваги доводи засудженого.
11.	<b>Апеляційний розгляд</b>	Адвокат має право знати про принесені в справі подання прокурора, апеляції, подавати на них заперечення; брати участь в засіданнях суду при апеляційному розгляді справи;	Серед тих справ, які взагалі оскаржуються, беруть участь лише адвокати за угодою, й то лише у 26 % справ.
12.	<b>Касаційне оскарження</b>	Адвокат має право у встановленому законом порядку та терміни подавати касаційні скарги в частині, що стосується інтересів засудженого.	Лише в 9 справах з 600 було подано касаційну скаргу, причому жодна з них не була в справі. Роботи адвокатів по ним взагалі не було.

З 2005 року Міжнародним фондом «Відродження» спільно з Правовою Ініціативою Відкритого Суспільства за фінансової підтримки «Фонду Віктора Пінчука – соціальна ініціатива» реалізується спільна благодійна програма «Безоплатна правова допомога», метою якої є

#### IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

сприяти створенню державної системи якісної правової допомоги, що відповідає потребам суспільства.

Ще 24 січня 2006 року Наказом Міністра юстиції була створена Рада з координації реформи безоплатної правової допомоги.

9 червня 2006 року Президент Указом № 509/2006 схвалив Концепцію формування системи безоплатної правової допомоги. Одночасно заходи з реалізації Концепції були включені в План заходів на виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи, затвердженого Указом Президента України № 39/2006. Проте через непослідовну політику Мін'юсту проект закону про правову допомогу не розроблено.

На виконання Указів Президента було вирішено створити три пілотних проекти надання правової допомоги, котрі передбачали створення модельних офісів для надання правової допомоги. Спочатку, у вересні 2006 року, такий офіс був створений у Харкові, потім, з лютого 2007 року, у Білій Церкві (Київська область) і в листопаді такий офіс запрацював у Хмельницькому.

Основною метою діяльності створених Офісів – є надання безоплатної правової допомоги кожному затриманому у відділах міліції 24 години на добу.

Модель, розроблена в рамках Проектів – це повністю обладнаний та забезпечений кадрами для надання «вторинної правової допомоги» Офіс громадських захисників (ОГЗ), працівниками якого є штатні професійні адвокати, котрі отримують зарплатню та працюють виключно в Проекті. Адвокати надають високоякісні послуги із правової допомоги, спрямовані на потреби клієнтів, проти яких висунуті кримінальні звинувачення, й які не мають фінансової спроможності для оплати послуг захисника. Адвокат ОГЗ починає представляти інтереси затриманої особи (вступає в справу) якомога раніше, до початку першого офіційного допиту. ОГЗ представляє інтереси тих клієнтів протягом усіх етапів слідства та під час розгляду справи в суді, включно з відповідним апеляційним оскарженням.

У кожному з Офісів працюють п'ять адвокатів, один юрист та асистент. Кожен з Офісів уклав Угоду з Головним управлінням МВС у відповідній області про принципи співпраці між Офісом та міліцією. Угода передбачає додаткові гарантії прав затриманих осіб:

- ◆ доступ до адвоката пілотного проекту до того, як затриманий буде допитаний працівником райвідділу міліції;
- ◆ можливість відмови особи від адвоката лише в присутності адвоката;
- ◆ повідомлення адвокатам проекту про всі випадки затримання осіб.

Угода також передбачає порядок проведення експерименту та процедуру залучення адвоката до захисту затриманої особи.

Як і очікувалось, міліція дуже неохоче сприймає ці зміни та реформи. Рівень протидії різниться в різних містах. У Білій Церкві правоохоронці, здається, прийняли нові правила та виконують положення угоди, у той час як у Харкові вони все ще непохитно опираються змінам.

Так само й рівень співпраці з судами у різних містах різний. Судді Білої Церкви, слідуючи позиції Голови суду, активно підтримують діяльність проекту. Вони чітко дотримуються положень відповідної угоди, вимагаючи такого ж дотримання від міліції, а також сприймають адвокатів ОГЗ як невід'ємну частину інституційної структури системи кримінальної юстиції. З іншого боку, у Харкові створюється враження, що суди ігнорують ОГЗ як суб'єкт та працюють з адвокатами ОГЗ як окремими адвокатами, що захищають права власних клієнтів.

Проте в цілому, за результатами оцінювання, проекти можна назвати успішним. Усвідомлення правоохоронцями того факту, що адвокати можуть оскаржити затримання, здійснене без достатніх правових доказів, привело до того, що в середньому в 3-5 разів зменшилася кількість затримань у райвідділах, що взаємодіють із проектами. Адвокати Офісів також успішно домагаються застосування судами запобіжних засобів, альтернативних до взяття під варту, як, наприклад, звільнення затриманих осіб «під заставу» чи особисту поруку, тим самим, змінюючи практику застосування запобіжних заходів. Досвід роботи Офісів показує, що в разі активної позиції адвоката, суди все частіше відмовляють у обранні запобіжного заходу у вигляді взяття під варту. Скажімо, лише в 28 % кримінальних справ, у яких брали участь адвокати Офісу в Білій Церкві застосовувався запобіжний засіб у вигляді

## ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2007. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

взяття під варту, у Харкові це 30 % справ. Загалом якість представництва незаможних громадян у кримінальних справах значно поліпшилась.

Слід відзначити зусилля окремих суддів, спрямовані на забезпечення прав затриманих у районах, де діють пілотні офіси безоплатної правової допомоги. Для прикладу можна навести окрему ухвалу Білоцерківського міськрайонного суду Київської області на адресу начальника Білоцерківського МВ ГУ МВС України в Київській області про встановлені порушення вимог чинного законодавства. Особливо в ухвалі підкреслюється, що офіцер МВС не може допитувати затриманого та ставити йому запитання, поки не викликаний громадський захисник із офісу, що діє на території підрозділу міліції.

### ОКРЕМА УХВАЛА

15 лютого 2008 року Білоцерківський міськрайонний суд Київської області  
у складі головуючого судді Саніна В.М.  
при секретарі Гульченко С.І.  
за участю прокурора Нечипоренко Р.Л.  
адвоката Кіккаса В.Е.  
представника служби у справах дітей Степаненко П.

розглянувши у відкритому судовому засіданні в м. Біла Церква справу по обвинуваченню К\*\*\*, 1991 року народження, гр. України, українця, освіта неповна середня, учня \*\*\* м. Біла Церква, не одруженого, уродженця та мешканця м. Біла Церква, вул.\*\*\*, раніше не судимого, в скоєнні злочину, передбаченого ст. 15 ч. 2, ст. 186 ч. 1 КК України

### ВСТАНОВИВ:

Постановою суду від 15 лютого 2008 року К\*\*\* був звільнений від кримінальної відповідальності за ст. 15 ч. 2, ст. 186 ч. 1 КК України із застосуванням до нього примусових заходів виховного характеру, провадження в кримінальній справі відносно нього було закрито.

У судовому засіданні було встановлено, що К\*\*\* був затриманий МВМ-2 Білоцерківського МВГУ МВС України в Київській області 18.12.2007 року безпосередньо після спроби вчинити злочин, передбачений ст. 186 ч. 1 КК України.

Після його затримання доставив в приміщення МВМ-2, начальник ВКМСН Білоцерківського МВМ-2 майор міліції \*\*\*, достовірно знаючи, що К\*\*\* є неповнолітнім, провів його допит та відібрав пояснення, роз'яснивши йому лише вимоги ст. 63 Конституції України, не роз'яснивши при цьому К\*\*\* та його матері К\*\*\*, яку він визвав у приміщення МВМ-2 телефонним дзвінком після спілкування з її сином, про можливість отримання ними безоплатної правової допомоги висококваліфікованими адвокатами.

Так, 15 лютого 2007 року в м. Біла Церква було офіційно відкрито офіс громадського захисту, створений на базі Громадської організації Білоцерківського «Громадського комітету сприяння реалізації Конституційного права людини на правову допомогу» на виконання Указу Президента України «Про концепцію формування системи безоплатної правової допомоги в Україні» від 09.06.2006 року № 509/2006.

15 лютого 2007 року було укладено угоду № 1 про проведення експерименту організаційних форм надання безоплатної правової допомоги між цією громадською організацією, Головним управлінням Міністерства внутрішніх справ України в Київській області та Білоцерківським МВ ГУ МВС України в Київській області щодо співробітництва, надання затриманим особам безоплатної правової допомоги. Додатком до цієї угоди було прийнято Інструкцію для співробітників Білоцерківського МВ ГУ МВС. Виходячи з цих документів, офіцер МВС не допитує затриманого та не ставитиме йому інших запитань, а повинен подзвонити в офіс Громадського захисту з метою виклику громадського захисника. Про таку можливість обов'язково повідомляється затриманий.



## IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

---

Начальник ВКМСН Білоцерківського МВМ-2 \*\*\* не виконав цього обов'язку.

Не повідомила К\*\*\* та його матір К\*\*\* про таку можливість безоплатної правової допомоги й слідчий по справі \*\*\*, яка прийняла справу до свого провадження 21.12.2007 року.

У судовому засіданні встановлено, що К\*\*\* є одинокою жінкою, яка має чотирьох дітей і тяжкий матеріальний стан. Не дивлячись на це, слідчий \*\*\* за своєї ініціативи надала матері підсудного адвоката Б\*\*\*, з яким К\*\*\* змушена була укласти платну угоду на надання її сину правової допомоги, про що вона і повідомила суд в судовому засіданні.

При цьому в судове засідання 14.02.2008 року адвокат Б\*\*\* не з'явився і не забезпечив заміни адвоката.

Суд за своєї ініціативи повідомив офіс громадського захисту про необхідність надання безоплатної правової допомоги та змушений був відкласти розгляд справи.

Під час розгляду справи адвокатом Кіккасом В.Е. було надано безоплатну правову допомогу підсудному та його матері.

Маючи в провадженні кримінальну справу щодо скоєння злочину неповнолітніми, слідча по справі \*\*\* не виконала свого обов'язку щодо повідомлення про вчинення злочину неповнолітнім службі у справах неповнолітніх Білоцерківського міськвиконкому.

У судовому засіданні було також встановлено, що досудове слідство було проведено в порушення вимог глави 36 КПК.

Так, стаття 433 КПК України передбачає, що при провадженні досудового слідства та розгляді в суді справи про злочини неповнолітнього, крім обставин, зазначених у статті 64 КПК України, необхідно також з'ясувати: стан здоров'я та загального розвитку неповнолітнього; умови життя та виховання неповнолітнього; обставини, що негативно впливають на виховання неповнолітнього... шляхом допиту батьків неповнолітнього та інших осіб, які можуть дати подібні відомості, а також витребувати необхідні документи та провести інші слідчі дії з цього питання. Указані дії є обов'язковими для слідчого по справі.

Слідчий \*\*\* належним чином не виконала вимог чинного законодавства в цих питаннях, обмежилась лише допитом матері підсудного та вчителя зарубіжної літератури \*\*\*. У той же час з матеріалів справи вбачається, що підсудний проживає разом із дорослим братом, старшою сестрою. Не допитані по справі сусіди по місцю проживання хлопчика, не допитані класний керівник та соціальний педагог школи з питань його поведінки та виховання із начальних класів та загального розвитку хлопчика.

Не дослідила слідча також питання щодо стану здоров'я хлопчика, обмежившись лише питанням до головного лікаря Білоцерківського психоневрологічного диспансеру стосовно того, чи перебуває К\*\*\* у них на обліку.

Суд також звертає увагу на невиконання слідчим \*\*\* вимог угоди, укладеної 01.02.2006 року між Верховним Судом України, Генеральною прокуратурою України, Міністерством внутрішніх справ України, Державним департаментом України з питань виконання покарань та Дирекцією з питань розвитку та співробітництва Швейцарської Конфедерації щодо реалізації проекту «Підтримка реформування системи попереднього ув'язнення», укладену в контексті реалізації положень Указу Президента України від 20 січня 2006 року № 39/2006 «Про план заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що виникають з її членства в Раді Європи».

02.03.2006 року заступник Міністра МВС України Коляда П.В. в своєму листі на адресу начальника ГУ МВС в Київській області Яловенка В.О., вказав на обов'язкове виконання цієї угоди працівниками слідчого управління Головного управління МВС України в Київській області та слідчих підрозділів Білоцерківського МВ та Білоцерківського РВ.

Одним із важливих елементів цієї угоди є проведення досудового вивчення особи, яка вчинила злочин (пробації), інспекторами Білоцерківської МВ КВІ, що надає можливість суду в більшій мірі дослідити особу правопорушника та обрати йому належну міру покарання. Крім цього, такий підхід надає можливість проведення інспектором

## ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2007. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

КВІ супроводу правопорушника під час проведення досудового слідства та суду з метою виявлення та усунення причин скоєння злочину, виправлення таких осіб і попередження вчинення ними нових злочинів.

Слідча \*\*\* не виконала свого обов'язку щодо повідомлення Білоцерківського МВ КВІ щодо знаходження в її провадженні кримінальної справи відносно К\*\*\*.

Ураховуючи вищенаведені порушення прав підсудного К\*\*\*, його законного представника К\*\*\* та інших порушень закону допущених при проведенні досудового слідства, суд вважає за необхідне довести до відома начальника Білоцерківського МВ ГУ МВС України в Київській області з метою проведення належних мір для усунення в подальшому таких порушень.

Керуючись ст. 23–2 КПК України, суд, –

УХВАЛИВ:

Повідомити начальника Білоцерківського МВ ГУ МВС України в Київській області про встановлені порушення вимог чинного законодавства для прийняття належних мір.

Про вжиті заходи повідомити Білоцерківський міськрайонний суд протягом встановленого терміну.

Суддя: (підпис)

Таку практику було б доцільно поширювати серед суддів, що сприяло би дійсному забезпеченню прав затриманих.

### 6. РОЗУМНІ СТРОКИ

Через недосконалість судових процедур, а також не завжди виправдане розширення компетенції судів, зокрема, щодо розгляду питань про так звані адміністративні правопорушення, судді не мають можливості своєчасно і якісно розглядати справи.

Нерідко суди повертають позовні заяви необґрунтовано, судді зволікають з розглядом справ та ухвалюють судові рішення поза межами розумних строків.

Не розроблено чіткого механізму відповідальності судів за тяганину під час розгляду справ, а також суддів за некваліфіковане здійснення суддівських функцій.

За даними ДСАУ, певний позитив є щодо пришвидшення розгляду кримінальних справ, проте очевидне збільшення тривалості розгляду адміністративних та цивільних справ. Слід додати, що українське законодавство встановлює часові рамки тільки щодо призначення до розгляду тих чи інших справ і не враховує увесь сукупний час розгляду справи, в тому числі й в інших інстанціях. Тому державна статистика не показує найбільшу проблему – це перевищення розумних строків розгляду справ через те, що справа перенаправляється з однієї інстанції до іншої. Важливо також, що ці дані показують ріст нерозглянутих прав на кінець року, що показує негативну тенденцію останніх років, коли за судами накопичуються тисячі нерозглянутих справ з минулих років.

#### *Оперативність розгляду справ місцевими загальними судами<sup>35</sup>*

№ з/п	Найменування показника	2006	2007	Динаміка, %
<b>Кримінальні справи</b>				
1	Кількість справ, провадження в яких закінчено, усього	188788	186244	-1,35

<sup>35</sup> Дані Державної судової адміністрації України (ДСАУ) за 2007 рік. Доступні на офіційному сайті <http://www.court.gov.ua>.

#### ІV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

2	Призначено справ до розгляду з порушенням строків, передбачених статтею 241 КПК України	2032	1425	-29,87
	<i>Питома вага від числа справ, провадження в яких закінчено, %</i>	1,08	0,77	X
3	Призначено справ до розгляду з порушенням строків, передбачених статтею 256 КПК України	4976	3867	-22,29
	<i>Питома вага від числа справ, провадження в яких закінчено, %</i>	2,64	2,08	X
4	<b>Залишок нерозглянутих справ на кінець звітного періоду</b>	41147	40348	-1,94
	<i>Питома вага від числа справ, що перебували в провадженні, %</i>	17,90	17,81	X
5	У тому числі не розглянуто справ у строк понад 6 місяців (без урахування справ із зупиненим провадженням)	5451	5363	-1,61
	<i>Питома вага від числа нерозглянутих справ, за мінусом справ провадження в яких зупинено, %</i>	18,83	18,60	X
<b>Адміністративні справи</b>				
6	<b>Кількість справ, провадження в яких закінчено, усього</b>	106625	126035	18,20
7	У тому числі з порушенням термінів розгляду справ, установлених КАС України	13248	14439	8,99
	<i>Питома вага від справ, провадження в яких закінчено, %</i>	12,42	11,46	X
8	<b>Залишок нерозглянутих справ на кінець звітного періоду</b>	18915	19970	5,58
	<i>Питома вага від числа справ, що перебували в провадженні, %</i>	15,07	13,68	X
9	Залишок нерозглянутих справ (без урахування справ, провадження в яких зупинено)	17462	18557	6,27
	<i>Питома вага від числа справ, що перебували в провадженні, %</i>	13,91	12,71	X
10	Не розглянуто справ у строк понад 2 місяці (без урахування справ із зупиненим провадженням)	5250	5299	0,93
	<i>Питома вага від числа нерозглянутих справ, за мінусом зупинених провадженням, %</i>	30,07	28,56	X
<b>Цивільні справи позовного, окремого провадження</b>				
11	<b>Кількість справ, провадження в яких закінчено, усього</b>	1143519	1240758	8,50
12	Провадження в справах закінчено понад строки, встановлені ЦПК України	122040	123484	1,18
	<i>Питома вага від справ, провадження в яких закінчено, %</i>	10,67	9,95	X

## ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2007. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

13	Залишок нерозглянутих справ на кінець звітного періоду	197518	207892	5,25
	<i>Питома вага від числа справ, що перебували в провадженні, %</i>	14,73	14,35	X
14	Залишок нерозглянутих справ (без урахування справ, провадження в яких зупинено)	174245	183805	5,49
	<i>Питома вага від числа справ, що перебували в провадженні, %</i>	12,99	12,69	X
15	Не розглянуто справ у строк понад 3 місяці (без урахування справ із зупиненим провадженням)	43458	40846	-6,01
	<i>Питома вага від числа нерозглянутих справ, за мінусом зупинених провадженням, %</i>	24,94	22,22	X

На жаль, відсутня інформація щодо нерозглянутих справ Верховним Судом. Нагадаємо, за попередні декілька років у цьому суді накопичилося нерозглянутими понад 40 тисяч справ. У минулому році парламент дозволив одноразово тимчасово розподілити ці справи між апеляційними судами для касаційного розгляду. Звісно, про якість такого перегляду ми не будемо говорити, проте, таким чином удалося розвантажити Верховний Суд. Проте причини такого накопичення справ усунуті не були, оскільки судова реформа так і не відбулася. Тому цей рік мав би показати приріст не розглянутих справ. Проте будь-яка інформація про розгляд справ Верховним Судом взагалі відсутня.

Нераціонально розподілено штатні суддівські посади між судами, що є причиною перевантаження одних судів і недовантаженості інших.

За даними ДСАУ, протягом 2006-2007 років навантаження на одного суддю місцевого суду виросло в середньому на 15-20 % практично в усіх судах за винятком судів Чернівецької, Волинської, Полтавської та Рівненської областей. А навантаження в Донецькій та Тернопільській областях виросло майже на 30 %. У середньому на одного суддю місцевого суду припадає 155 справ на рік. Проте в багатьох місцевих судах цей показник значно більший: у Хмельницькому міськрайонному суді – 312 справ, Сихівському районному суді Львова – 319, Біляївському районному суді Одеської області – аж 390 справ.

Водночас навантаження на одного суддю Апеляційного суду в середньому в 3-4 рази менше від судді місцевого суду, хоча й воно зросло на третину за останні два роки, окрім Житомирської та Тернопільської областей.

Практично без роботи перебували військові судді, оскільки їхня компетенція істотно звужена за останні декілька років, а кількість суддів не зменшена, що призводить до очевидних диспропорцій.

Законодавство фактично не передбачає права учасників процесу оскаржувати надмірну тривалість провадження в справі та не гарантує права на відшкодування шкоди, завданої внаслідок необґрунтованого затягування розгляду справи в суді.

Порушення розумних строків розгляду справ є однією з найбільш поширених підстав для «програшу» Україною справ в Європейському суді з прав людини.

*У липні 2007 року Європейський суд визнав порушення права на справедливий суд через надмірну тяганину в судах у справі Олександра Довгих проти України. Затягування розгляду справи в Миколаївському суді коштувало державі 1,816 тис євро.*

*З квітня 2001 року по теперішній час<sup>36</sup> здійснюється розгляд кримінальної справи щодо О.Г. Онищенко в Дніпропетровську, який весь цей термін перебуває під вартою. Справа декілька разів надсилалася на додаткове розслідування, а в квітні 2004 року, серпні 2005 року та січні 2008 року справа надсилалася Верховним Судом на новий повторний розгляд, а всі вироки*

<sup>36</sup> Станом на травень 2008 року.

## IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

були скасовані. Зараз справа далі розглядається місцевим судом, а обвинувачений звернувся до Європейського суду з прав людини.<sup>37</sup>

### 7. ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ

Існуюча система виконання судових рішень є малоефективною. Фактично відсутня система контролю за діяльністю державної виконавчої служби. Європейський суд з прав людини в рішеннях проти України найчастіше констатує порушення права на справедливий суд саме внаслідок невиконання рішень національних судів у розумні строки (понад 75 справ зі 109 у 2007 році, тобто понад 75 %).

Без виконання рішення судів право на справедливий суд позбавлене сенсу, оскільки воно стає формальним і декоративним та не забезпечує захист і відновлення порушених прав і свобод.

За даними Міністерства юстиції на 1 січня 2008 року фактично підлягало виконанню органами державної виконавчої служби 7 254 061 виконавчий документ на суму 51 792 862 619 грн. Протягом 2007 року державними виконавцями завершено 4 348 032 документи на суму 17 309 884 431 грн., з яких фактично виконано 2 358 331 виконавчий документ та стягнуто 4 157 577 451 грн. За оцінкою статистики в країні виконується лише приблизно 32 % виконавчих документів. Ще приблизно 30 % виконавчих проваджень закриваються за різними підставами.<sup>38</sup>

За даними ДСАУ протягом 2007 року до судів надійшла 5 901 (до цієї цифри слід додати 966, що надійшли в 2006 році та не були розглянуті) скарга на дії чи бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби. З них 1986 скарг було залишено без розгляду. З розглянутих 3 868 скарг було задоволено 1692. При чому 556 скарг були розглянуті з порушенням строків, установлених ЦПК, а 1013 скарг залишилося не розглянутими. Ці цифри в повній мірі показують неефективність судового діючого контролю за виконанням судових рішень.

8 червня 2007 року припинила свою діяльність комісія з ліквідації Департаменту державної виконавчої служби в зв'язку із завершенням ліквідації державних виконавчих служб. Усі виконавчі служби стали структурними підрозділами відповідних управлінь юстиції. Проте істотно це не вплинуло на збільшення кількості виконаних рішень.

Чинний Закон «Про Державну виконавчу службу» та Закон «Про виконавче провадження» значною мірою вичерпали свій потенціал, який був закладений лише як перехідний на шляху до створення дійової європейської моделі системи примусового виконання судових рішень. Робота семи тисяч виконавців протягом майже десяти років не могла забезпечити гарантування результатів правосуддя, адже за наявного законодавчого підходу інакших результатів марно було б очікувати.

На цю проблему вже неодноразово звертали увагу вищі органи влади. Зокрема, Президент у березні 2008 року видав Указ «Про додаткові заходи по підвищенню ефективності виконання рішень судів».<sup>39</sup> Але до сьогодні ситуація з виконанням рішень залишається плачевною.

На законодавчому рівні склалася парадоксальна ситуація, коли держава більшою мірою захищає боржника, а не стягувача, і фактично відкриває йому законні можливості для ухилення від виконання судових рішень. Держава має визначити пріоритет інтересів постраждалої сторони — стягувача, права якої було визнано через суд. Саме такий правовий зміст має лягти в основу сучасної доктрини забезпечення виконання рішень. Натомість у чинно-

<sup>37</sup> Справа підтримана Фондом стратегічних справ УГСПЛ.

<sup>38</sup> Дивіться, наприклад, огляд основних причин не виконання рішень судів щодо захисту права власності в розділі «Право власності», де описані підстави для закриття виконавчого провадження, коли боржником є певні види державних підприємств.

<sup>39</sup> В.Ющенко издал указ относительно повышения эффективности исполнения решений судов // Юридична практика <http://yurpractika.com/news.php?id=0013764>

му законодавстві боржнику створено численні можливості активно протидіяти виконанню судового рішення й не нести при цьому жодної відповідальності. Парадокс полягає в тому, що, фактично, за чинним законодавством виконання рішення суду неможливе без згоди боржника на вчинення кожної процесуальної дії, що алогічно по суті.

Крім того, одним із напрямків вдосконалення виконання рішень судів є впровадження недержавної форми виконання рішень, яка дасть можливість знизити корупційні чинники під час організації примусового виконання, унеможливити адміністративний вплив на процес виконання, дасть можливість значно скоротити строки виконання, ефективно підвищити мотивацію виконання через договірні відносини та запровадити реальну конкуренцію у процесі виконання.<sup>40</sup>

Є проблеми також з тим, що прогалини в законодавстві породжують умови для уникнення відповідальності за невиконання рішення. Законом на державного виконавця покладено обов'язок у разі наявності ознак злочину в діях особи, яка умисно перешкоджає виконанню рішення чи іншим чином порушує вимоги законодавства про виконавче провадження, надсилати до відповідних правоохоронних органів подання про притягнення винної особи до кримінальної відповідальності. У 2007 році всього до органів прокуратури та МВС було надіслано понад 20 тис. подань державних виконавців про порушення таких кримінальних справ. Проте за результатами розгляду подань державних виконавців протягом 2007 року було порушено лише трохи більше 6 тис. кримінальних справ.

При розгляді подань державних виконавців як органами прокуратури, так і органами внутрішніх справ не завжди виконуються вимоги КПК, зокрема, щодо термінів їх розгляду, трапляються численні випадки безпідставної відмови в порушенні кримінальних справ, невчасного направлення або взагалі не направлення до органів ДВС копій постанов про відмову в порушенні кримінальних справ. Найчастіше при розгляді таких подань органи МВС відмовляють у порушенні кримінальних справ з таких мотивів, як не працевлаштованість боржників та неодержання ними доходів, відсутність боржника за основним місцем проживання, а також у зв'язку із частковим погашенням боржниками сум аліментного боргу. Тривалий розгляд подань або безпідставна відмова в порушенні кримінальної справи негативно впливає на своєчасне, реальне виконання державними виконавцями рішень судів, викликає відчуття безкарності у виконавчому провадженні.<sup>41</sup>

Прокуратура наводить такі дані своєї діяльності щодо забезпечення виконання рішень судів:

Рік	Розглянуто документів прокурорського реагування з ужиттям заходів до усунення порушень законів	Притягнуто до дисциплінарної відповідальності службових осіб	Порушено кримінальних справ	Звільнено за ініціативою прокурора незаконно утримуваних осіб
2006	12069	9191	287	372
2007	13603	10011	347	399

Незважаючи на певні зусилля органів влади, принципово проблема не вирішується і кількість невиконаних судових рішень збільшується кожного року.

### 8. ПРЕЗУМПЦІЯ НЕВИНУВАТОСТІ

В умовах чинної кримінальної-процесуальної системи часто порушується презумпція невинуватості особи. Цьому сприяють як недосконале законодавство, так і відсутність поваги до презумпції невинуватості посадових осіб, у тому числі й тих, що займають найвищі посади (Президент України, Міністр внутрішніх справ, Генеральний прокурор та інші).

<sup>40</sup> М.Онішук Державна виконавча служба: на шляху до реформ та ефективності. // Дзеркало тижня № 9 (688) 8 — 14 березня 2008 <http://www.dt.ua/1000/1050/62281/>

<sup>41</sup> Там же.

#### ІV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

Як зазначалося, значних проблем створює відсутність належної правової культури вищих посадових осіб. Практично кожна прес-конференція вищих посадових осіб МВС чи Генеральної прокуратури супроводжується фактами розкриття злочину та виявлення злочинців, що відбувається далеко до винесення вироку судом у цих кримінальних справах.

Крім того, законодавством не гарантується презумпція невинуватості в справах про адміністративні правопорушення.

Право не свідчити проти себе є частиною презумпції невинуватості, проте й надалі частими є випадки, коли особу спочатку допитують у якості свідка, а потім ці свідчення використовують проти неї вже при обвинуваченні.

Порушенням презумпції невинуватості в законодавстві можна вважати:

- 1) інститут повернення судом кримінальної справи на додаткове розслідування;
- 2) можливість порушення кримінальної справи проти конкретної особи, а не за фактом події злочину.

#### Кількість кримінальних справ, повернених судами першої інстанції<sup>42</sup>

№ з/п	Найменування показників	2006	2007	Динаміка	
				абс.	%
1	Закінчено провадження в справах (без урахування справ, що порушуються не інакше як за скаргою потерпілого)	189158	185773	-3385	-1,79
2	Повернено справ судами першої інстанції на додаткове розслідування (статті 246, 281 КПК України) (без урахування справ, що порушуються не інакше як за скаргою потерпілого)	7581	6858	-723	-9,54
	Питома вага від кількості закінчених провадженням кримінальних справ публічного обвинувачення, %	4,01	3,69	X	X
3	Повернено справ прокурорам у порядку статті 2491 КПК України	2049	1444	-605	-29,53
	Питома вага від кількості закінчених провадженням кримінальних справ публічного обвинувачення, %	1,08	0,78	X	X
4	Відкликано із суду кримінальних справ прокурорами в порядку статті 232 КПК України	3917	2873	-1044	-26,65
	Питома вага від кількості закінчених провадженням кримінальних справ публічного обвинувачення, %	2,07	1,55	X	X
5	Усього повернено судами та відкликано прокурорами кримінальних справ (без урахування справ, що порушуються не інакше як за скаргою потерпілого)	13547	11175	-2372	-17,51
	Питома вага від кількості закінчених провадженням кримінальних справ публічного обвинувачення, %	7,16	6,02	X	X

<sup>42</sup> Дані Державної судової адміністрації України (ДСАУ) за 2007 рік. Доступні на офіційному сайті <http://www.court.gov.ua>. Справи, що перебували на розгляді в апеляційних і місцевих загальних судах та повернуті на додаткове розслідування або відкликані прокурорами (без урахування справ, що порушуються не інакше як за скаргою потерпілого). Дані не показують діяльність Верховного суду України.

## ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2007. ДОПОВІДЬ ПРАВЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

6	Кількість осіб, щодо яких в апеляційному порядку скасовано ухвали (постанови) місцевих судів про повернення справ на додаткове (досудове) розслідування	2131	2029	-102	-4,79
7	Винесено окремих ухвал на порушення законодавства при проведенні дізнання чи попереднього слідства	2474	2284	-190	-7,68

Також порушенням презумпції невинуватості є застосування амністії до осіб, щодо яких триває розгляд кримінальної справи.

### 9. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1) Продовжити реалізацію Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схваленої Указом Президента та міжнародними експертами Венеціанської комісії Ради Європи. Зокрема, протягом року необхідно прийняти закон про судоустрій та закон про статус суддів, що були подані Президентом до парламенту в грудні 2006 року й були ухвалені парламентом у першому читанні.

2) Продовжити реалізацію Концепції реформування системи безоплатної правової допомоги. На її основі Мін'юст повинен розробити та подати через Кабмін до парламенту проект закону про правову допомогу.

3) Почати реалізацію Концепції реформування кримінальної юстиції, схваленої Указом Президента, зокрема, через реформу кримінально-процесуального права й прийняття нового Кримінально-процесуального кодексу України<sup>43</sup>.

4) Кабінет Міністрів України повинен забезпечити фінансування судів на рівні обґрунтованих запитів ДСАУ та Верховного суду.

5) Вищим посадовим особам слід уникати прямого звинувачення будь-яких осіб у вчиненні того чи іншого злочину, що становить загрозу праву особи на презумпцію невинуватості: подібні звинувачення можуть здійснюватися виключно після набуття чинності вироку суду у відповідній кримінальній справі.

6) Президенту, Кабінету Міністрів та парламенту слід припинити практику нагородження діючих суддів, а також практику включення діючих суддів до складу різноманітних органів виконавчої влади.

7) Судді Верховного Суду та інших судів повинні вийти зі складу усіх консультативно-дорадчих органів виконавчої влади.

8) Президент повинен припинити практику скасування своїх указів про призначення суддів на посади замість застосування передбаченої законодавством процедури звільнення суддів.

9) Органи влади повинні негайно вирішити проблему неуккомплектованості багатьох судів, а також забезпечити повноцінне функціонування системи адміністративних судів.

10) Необхідно розробити та прийняти законодавчі норми для забезпечення розумних строків розгляду справ судом. Також необхідно передбачити можливість компенсації особам за порушення їхніх прав через порушення розумних строків розгляду справ.

11) Виконати Національний план дій із забезпечення належного виконання рішень судів, затверджений Указом Президента України від 27 червня 2006 року № 587/2006.

12) На основі Концепції вдосконалення судівництва підвищити ефективність роботи виконавчої служби шляхом посилення правового і соціального захисту державних виконав-

<sup>43</sup> Слід зазначити, що мова йде не про проект КПК, що вже багато років знаходиться на розгляді в парламенті, оскільки він не встановлює процедури для дотримання прав і свобод під час кримінального процесу, визначені міжнародними стандартами. Мова йде про проект, що розробляється робочою групою Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права.



#### **IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД**

---

ців, посилення інших гарантій їхньої незалежності, удосконалення законодавчих норм, які безпосередньо регулюють процедури виконання рішень.

13) Потрібно чітко визначити місце державної виконавчої служби в системі органів державної влади. Особи, які претендують на зайняття діяльністю, пов'язаною з виконанням судових рішень, повинні обов'язково скласти кваліфікаційний іспит та пройти стажування. Доцільно поступово демонополізувати державну діяльність з виконання судових рішень і передбачити можливість передачі її недержавним виконавцям чи виконавчим агенціям під дієвим контролем з боку Міністерства юстиції України.

14) Підвищити відповідальність боржників за невиконання судових рішень чи за навмисне створення умов, які унеможливають їх виконання, а також впровадити мотивацію для добровільного виконання рішення суду.

## V. ПРАВО НА ПРИВАТНІСТЬ<sup>1</sup>

Право на приватність гарантується Конституцією України, в якій вказано в статті 32: «Ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України». Разом із тим у Конституції передбачено захист окремих аспектів приватності. Так, стаття 30 захищає недоторканність житла (територіальну приватність), стаття 31 — таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції (комунікаційну приватність), стаття 32 передбачає заборону збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди (інформаційна приватність), а стаття 28 передбачає заборону піддавати особу без її вільної згоди медичним, науковим чи іншим дослідом (захищаючи певні елементи фізичної приватності).

Конституційні норми визначають вичерпний перелік підстав для втручання в право на приватність і умови для такого втручання. Проте залишається багато невідповідностей галузевих норм права з вимогами Конституції. Законодавство в значній мірі не відповідає міжнародним стандартам, є суперечливим та не відповідає поняттю «відповідно до закону» в розумінні практики Європейського суду з прав людини. Іншим важливим фактором, що частково походить з недосконалого законодавства, залишається правозастосувальна практика, наприклад, правоохоронних органів, котра значною мірою позбавлена поваги до цього права і свідчить про його численні порушення.

Хоча ситуація в цій сфері містить окремі позитивні факти (наприклад, скасування іменних квитків на залізничному транспорті), однак загальна тенденція вказує на посилення втручання держави, зокрема, щодо комунікаційної та інформаційної приватності.

З іншої сторони, Україна не залишається осторонь глобального наступу на приватність у контексті боротьби з тероризмом і запровадження нових процедур стеження за особами (збір біометричних даних, введення електронних паспортів з біометричними даними тощо). Проте, якщо в інших демократичних країнах існують правові механізми захисту від зловживань в цій сфері, то в Україні цих механізмів практично немає або вони малоефективні. Тому розвиток у цій сфері в загальному є одностороннім, коли впроваджується все більше обмежень права на приватність без впровадження ефективних механізмів захисту.

Слід додати, що Україна навіть не розпочала виконання загальних заходів, пов'язаних із виконанням рішення Європейського суду з прав людини *Волохи проти України*, хоча в цьому рішенні достатньо чітко вказано на невідповідності українського законодавства вимогам Європейської конвенції про захист прав людини.

### 1. КОМУНІКАЦІЙНА ПРИВАТНІСТЬ

Законодавство не встановлює чітких підстав для зняття інформації з каналів зв'язку (прослуховування телефонів, мобільних телефонів, відстеження електронних повідомлень, контроль за переглядом інформації в мережі Інтернет), чіткий строк, протягом якого здійс-

<sup>1</sup> Підготовлено Русланом Тополевським, Володимиром Яворським, УГСПЛ,

## V. ПРАВО НА ПРИВАТНІСТЬ

снюється зняття такої інформації, а також обставини, за яких така інформація повинна знищуватися, і як вона може бути використана. Гарантії законності при здійсненні зняття інформації з каналів зв'язку явно недостатні. Внаслідок цього ніхто не може контролювати кількість дозволів та необхідність здійснення прослуховування, а особи, щодо яких здійснювалися такі заходи, не знають про це і, відповідно, не можуть оскаржити такі дії в суді чи іншим чином захистити своє право на приватність.<sup>2</sup>

Публічні особи неодноразово протягом 2007 року заявляли, що їх прослуховують, наприклад, Луценко<sup>3</sup>, члени ЦВК від коаліції<sup>4</sup> тощо.

5 лютого 2007 року заступником Генерального прокурора України В. Пшонкою було порушено кримінальну справу за фактом порушення таємниці телефонної розмови Голови Верховної Ради України О. Мороза з Послом Великобританії, розшифровка якої публікувалася в січні 2007 року в мережі Інтернет. Проведення досудового слідства в цій кримінальній справі доручено прокуратурі м. Києва.<sup>5</sup> У цих діях було звинувачено СБУ, яка такі обвинувачення категорично спростувала.<sup>6</sup>

23 лютого 2007 року тодішній Міністр внутрішніх справ В. Цушко повідомив, що під час перевірки наявності спеціальних комплексів для прослуховування ліній зв'язку, мобільних телефонів і комплексів для встановлення місцезнаходження власників мобільних телефонів у будь-який проміжок часу, з'ясувалося, що МВС купило за рахунок державних коштів лише 9 таких комплексів, а в СБУ передано 17. «Це, — за словами В.Цушка, — свідчить про можливе використання для закупівлі спецтехніки з якихось інших джерел фінансування, крім коштів Державного бюджету. А звідси також можливість несанкціонованої закупівлі і використання таких комплексів у тому числі в інтересах окремих політичних сил або комерційних структур. З цих питань ми проводимо внутрішнє розслідування»<sup>7</sup>.

Згодом, за словами заступника міністра МВС, начальника кримінальної міліції Микола Куп'янського, під час проведення інвентаризації в одному з оперативних підрозділів МВС була виявлена ще одна незареєстрована система для перехоплення сигналу мобільного зв'язку, хоча такі системи прослуховування, згідно з указом Президента, мали бути передані в СБУ.<sup>8</sup>

Згодом, у вересні 2007 року В. Наливайченко стверджував про 3 випадки викриття незаконних структур, які використовували обладнання, що можна купити за кордоном, і займалися прослуховуванням. В одному з випадків ішлося про 60 тисяч розмов. Серед учасників записів: керівники облдержадміністрацій, керівники обласних управлінь міліції, ті, хто має відношення до вирішення земельних питань. Він також зауважив, що в регіонах України працює ще три-чотири спеціальні комплекси для такого прослуховування, і кілька у Києві.<sup>9</sup>

17 вересня 2007 року Чернігівський жіночий правозахисний центр направив на адресу Генеральної прокуратури України звернення про те, що в Державному департаменті України з питань виконання покарань (ДДУПВП) діє низка наказів, положення яких порушують права і законні інтереси засуджених, у тому числі право на приватність.<sup>10</sup>

<sup>2</sup> «Права людини в Україні — 2004. Доповідь правозахисних організацій» — Харків: Фоліо, 2005. — с.92. Доповідь доступна в Інтернеті за адресою: [www.helsinki.org.ua](http://www.helsinki.org.ua).

<sup>3</sup> Луценко відчуває, що за ним стежать // Інформагентство «УНІАН», <http://www.unian.net/ukr/news/news-189083.html>.

<sup>4</sup> СБУ спостерігає не за членами ЦВК, а за ситуацією в цілому // Інформагентство «УНІАН», <http://www.unian.net/ukr/news/news-199679.html>.

<sup>5</sup> Заступником Генерального прокурора України Віктором Пшонкою порушено кримінальну справу за фактом порушення таємниці телефонної розмови, вчиненої щодо державного діяча // Повідомлення Генеральної Прокуратури України від 5 лютого 2007 року, [http://www.gpu.gov.ua/ua/news.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=87158&fp=331](http://www.gpu.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=87158&fp=331).

<sup>6</sup> СБУ робить обшуки в своїх підрозділах // Інформагентство «УНІАН»: [www.unian.net](http://www.unian.net)

<sup>7</sup> [http://www.rada.gov.ua/zakon/sk15/3session/STENOGR/23020703\\_12.htm](http://www.rada.gov.ua/zakon/sk15/3session/STENOGR/23020703_12.htm)

<sup>8</sup> У МВС знайшли ще один незареєстрований комплекс для прослушки // Інформагентство «УНІАН», <http://www.unian.net/ukr/news/news-186260.html>

<sup>9</sup> Валентин Наливайченко: «СБУ не гривня, чтобы всем нравиться» // Інтернет-видання «Главред», <http://www.glavred.info/archive/2007/09/03/101748-6.html>

<sup>10</sup> Бадира В. Нормотворчу діяльність Державного департаменту України з питань виконання покарань — під контроль громадськості // <http://www.khpg.org/index.php?id=1201530418>

Зверталась увага на те, що Правилами внутрішнього розпорядку<sup>11</sup> передбачається вилучення листів, виконаних тайнописом, шифром або із застосуванням інших умовностей, а також тих, що містять відомості, які не підлягають розголошенню, і що вони адресату не надсилалися, засудженому не вручалися, а вилучалися і знищувалися. Таким чином, на думку Валентини Бадири, представниці Чернігівського жіночого правозахисного центру, це обмежує право засудженого на листування, оскільки раніше засуджений хоча б повідомлявся про вилучення, а тепер є багато можливостей для зловживань, які неможливо оскаржити..

Також в зверненні жіночого правозахисного центру зверталася увага на невідповідність законодавству нового порядку<sup>12</sup> перегляду кореспонденції, що порушує норми, котрими захищається переглядати листи, спрямовані до омбудсмена, Європейського суду з прав людини чи інших міжнародних організацій, учасницею яких є Україна, а також прокурорам<sup>13</sup>.

Згодом це звернення було спрямовано прокуратурою до ДДУПВП, з якого надійшла відповідь про те, що згадані положення не суперечать чинному законодавству та Конвенції про захист прав людини.

У грудні 2007 року Чернігівський жіночий правозахисний центр звернувся також до Мін'юсту України з проханням розглянути відповідність вищезгаданих нормативно-правових актів ДДУПВП національному законодавству та міжнародним стандартам. У січні 2008 року з Міністерства юстиції надійшла відповідь, в якій повідомлялося про те, що завершується робота щодо внесення змін до Наказів № 275 та № 13.<sup>14</sup>

У грудні 2007 року Прокуратура Чернігівської області порушила кримінальну справу проти депутата місцевої ради, який підозрювався в організації прослуховування телефонних розмов. Згідно з повідомленням прокурора області Анатолія Василевського, у ході розслідування порушеної в серпні 2007 року кримінальної справи за фактами незаконного використання спеціальних технічних засобів для негласного отримання інформації та порушення таємниці телефонних розмов 11 грудня порушено кримінальну справу стосовно особи, причетної до організації вчинення цих злочинів.<sup>15</sup>

26 вересня 2007 року Кабінет міністрів ухвалив постанову № 1169 «Про затвердження Порядку отримання дозволу суду на здійснення заходів, які тимчасово обмежують права людини, та використання добутої інформації».<sup>16</sup>

У цьому Порядку визначається процедура отримання дозволу суду на здійснення заходів, які тимчасово обмежують права людини, зокрема, на негласне проникнення до житла чи іншого володіння особи, застосування технічних засобів добування інформації, зняття її з каналів зв'язку, установлення контролю за листуванням, телефонними розмовами, телеграфною та іншою кореспонденцією особи, а також використання інформації, добутої під час здійснення заходів.

Однак, ані постанова Кабінету Міністрів № 1169, ані Закон України «Про оперативнорозшукову діяльність» не містять переліку таких заходів, які тимчасово обмежують права людини.

Прийняття такої постанови фактично легалізує слабко контрольоване таємне спостереження, надаючи правоохоронним органам необмежений доступ до особистої інформації.

За європейськими стандартами подання на доступ до приватної інформації повинно бути достатньо обґрунтованим. У ньому вказуються обставини справи та пояснюється чому лише таким способом можна отримати потрібні відомості. У той же час, після закриття

<sup>11</sup> Пункт 43 Наказу ДДУПВП № 275 від 25.12.2003 року (з наступними змінами і доповненнями), яким затверджено Правила внутрішнього розпорядку установ виконання покарань.

<sup>12</sup> Пункт 2.4 Наказу ДДУПВП № 13 від 25.01.2006, яким була затверджена Інструкція з перегляду кореспонденції.

<sup>13</sup> Окрім законодавчих норм, це також і Наказ ДДУПВП № 275 від 25.12.2003 року.

<sup>14</sup> Бадира В. Нормотворчу діяльність Державного департаменту України з питань виконання покарань – під контроль громадськості // <http://www.khpg.org/index.php?id=1201530418>

<sup>15</sup> Порушено справу проти депутата за прослуховування телефонів//Інформагентство «УНІАН», <http://www.unian.net/ukr/news/news-227205.html>, «Чорна могила»//газета «Дзеркало тижня», № 41 (670) 3 — 10 листопада 2007, <http://www.dt.ua/1000/1050/61009>.

<sup>16</sup> Портал Верховної ради України: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1169-2007-%EF>

## V. ПРАВО НА ПРИВАТНІСТЬ

кримінальної справи або передачі її до суду, людину повідомляють про те, що за нею велося спостереження. Це дозволяє оскаржувати дії правоохоронних органів у суді. Крім того, повинен існувати незалежний контроль за цією діяльністю (зазвичай, з боку омбудсмена). Проте нічого з переліченого в Україні немає.

Слід зазначити, що обмеження прав можливе лише на основі закону. Однак, власне, саме підзаконним актом фактично розширюються можливості для правоохоронних органів обмежувати права людини.

Так, подання за підписом керівника оперативного підрозділу або його заступника вноситься на розгляд голови апеляційного суду області, м. Києва та м. Севастополя, Апеляційного суду Автономної Республіки Крим або уповноваженого ним заступника за місцем провадження справи. Відповідно, про видачу дозволу чи відмову в його видачі керівник підрозділу або його заступник повідомляє протягом доби прокуророві, який здійснює нагляд за дотриманням закону органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність.

Таким чином, Порядок, затверджений Урядом, не узгоджується із статтею 97 КПК («проведення визначених у законодавчих актах України окремих оперативно-розшукових заходів проводиться з дозволу суду за погодженням з прокурором поданням керівника відповідного оперативного підрозділу або його заступника»), і дозволяє отримати постанову суду, без попереднього погодження з прокурором, який здійснює нагляд за дотриманням законодавства відповідним оперативним підрозділом.

У цій ситуації деякі адвокати рекомендують дотримуватися «презумпції незаконності» дій працівників оперативних підрозділів та негайно спрямовувати скарги на їх дії до органів прокуратури, яка здійснює прокурорський нагляд за цими підрозділами.<sup>17</sup>

У жовтні 2007 року Інтернет Асоціація України заявила про вимогу до Президента призупинити дію постанови Кабінету Міністрів від 26 вересня «Про затвердження Порядку отримання дозволу суду на здійснення заходів, які тимчасово обмежують права людини, та використання інформації» і направила відповідні листи про незаконність та необхідність негайного скасування даної постанови КМУ до Міністерства юстиції, Державного комітету України з питань підприємництва, Генеральної прокуратури, Верховного Суду, Кабінету Міністрів, Уповноваженого з прав людини, а також відкритого листа до Президента.

Згодом, Уповноважений Верховної Ради з прав людини Ніна Карпачова спрямувала подання Прем'єр-міністру України Вікторові Януковичу з вимогою скасувати згадану постанову КМУ № 1169 від 26 вересня 2007 року. На її думку, постанова суперечить як національному законодавству, так і статті 8 Європейської конвенції про захист прав людини. Вона вважає, що якщо у вищенаведених законодавчих актах уряд вбачає певні прогалини з питань, про які йдеться у зазначеному Порядку, то ці недоліки можна усунути лише шляхом внесення до Верховної Ради України відповідних законодавчих пропозицій.<sup>18</sup>

Натомість, Міністерство юстиції відкинуло ці заперечення, надавши розгорнутий коментар щодо застережень до цієї постанови. Більше того, Мін'юст стверджував, що КМУ «не лише уніфікував порядок отримання дозволів оперативними підрозділами різних органів виконавчої влади, а, знявши гриф обмеження доступу з вказаних відомчих актів, зробив значний крок у напрямку покращення відкритості та прозорості діяльності правоохоронних органів, надавши можливість суспільству здійснювати більш ефективний демократичний контроль за діяльністю оперативних підрозділів, що, в свою чергу, сприятиме їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій».<sup>19</sup> На початок 2008 року ця постанова все ще залишалася чинною.

<sup>17</sup> *Новий порядок отримання дозволу суду на здійснення заходів, які тимчасово обмежують права людини* // Адвокатська фірма D&U Partners, [http://www.du-partners.com/ua/actual\\_matters/view/14/](http://www.du-partners.com/ua/actual_matters/view/14/)

<sup>18</sup> Ніна Карпачова: «Урядова постанова, що дозволяє втручатися в особисте життя, суперечить не лише Конституції України, а й Конвенції Ради Європи». Повідомлення Прес-служби Уповноваженого Верховної ради України з прав людини на його офіційному сайті: [http://www.ombudsman.kiev.ua/pres/releases/rel\\_07\\_11\\_09.htm](http://www.ombudsman.kiev.ua/pres/releases/rel_07_11_09.htm)

<sup>19</sup> Коментар Мін'юсту щодо постанови Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2007 року у № 1169 «Про затвердження Порядку отримання дозволу суду на здійснення заходів, які тимчасово обмежують права людини, та використання добутої інформації», <http://www.minjust.gov.ua/0/11296>

Точні дані про обсяги прослуховування телефонних розмов в Україні невідомі, тому що офіційна статистика державними органами не надається, оскільки з 2005 року ця інформація в узагальненій формі внесена за ініціативи СБУ до реєстру інформації, що становить державну таємницю (узагальнені дані щодо оперативно-розшукової діяльності).

Раніше стало відомо, що в 2002 році судами було надано понад 40 000 санкцій. Офіційно підтверджено, що у 2003 році Апеляційний Суд найменшої в Україні Чернівецької області надав 823 дозволи на зняття інформації з каналів зв'язку.<sup>20</sup> За інформацією Генерального Прокурора, кількість таких дозволів у 2005 році перевищила 11 тисяч ще в вересні, а результати прослуховування були використані лише у 40 випадках.<sup>21</sup>

У вересні 2007 року голова СБУ В. Наливайченко повідомив, що на тиждень суди давали [очевидно для СБУ – примітка автора] три-чотири дозволи на прослуховування, зокрема, щодо причетності до терористичної діяльності, незаконної торгівлі зброєю, наркотиків.<sup>22</sup> Таким чином, їхня загальна кількість протягом року становить близько 200 дозволів.

У процесі подання інформаційних запитів в рамках проекту «Моніторинг дотримання статті 8 Європейської конвенції з прав людини в Україні», що реалізується ГМ «ОПОРА» за підтримки МФ «Відродження» стало відомо, наприклад, що протягом 3 кварталів 2007 року Апеляційним судом Закарпатської області, що є однією з найменш населених у країні, було видано 323 дозволи на зняття інформації з каналів зв'язку.

Кількість подань про дозвіл на зняття інформації з каналів зв'язку, поданих органами внутрішніх справ у АР Крим за 2007 рік становило 200 подань, а за 3 квартали 2007 року у Харківській області – 344 подання. Проте крім МВС ці дозволи також отримують СБУ, податкова міліція та інші правоохоронні органи. Також очевидно, що кількість подань говорить лише приблизно про кількість наданих дозволів.

Таким чином, якщо перерахувати дані по одній області в масштаб цілої країни, можна обґрунтовано припустити, що орієнтовна кількість дозволів на зняття інформації з каналів зв'язку становить десь приблизно 12 тисяч дозволів на рік. Слід зазначити про можливість похибки такої оцінки, оскільки відсутні точні дані по всіх регіонах. Проте цифра видається правдоподібною, оскільки ці дані можна порівняти з даними Генерального прокурора за 2005 рік.

Тобто, можна припустити, що, з 2002 року кількість санкцій скоротилася більше ніж у три рази, проте останні три роки їхня кількість є стабільною – приблизно 12 тисяч на рік. Ця цифра є значно більшою, ніж у країнах Західної та Центральної Європи.

Не викликає сумніву, що дані щодо знеособленої кількості санкцій у межах всієї країни на зняття інформації з каналів зв'язку, так само як щодо кількості перехоплення кореспонденції та кількості обшуків мають бути доступними громадянам, тоді як органи державної влади іноді незаконно (оскільки інформація, що стосується дотримання прав людини має бути відкритою) розглядають їх як конфіденційну інформацію, яка є власністю держави, має гриф «Для службового користування», а тому не може бути надана громадянам для ознайомлення.

У 2006-2007 рр. були вилучені три комплекси моніторингу мереж стільникового зв'язку, приблизно 50 пристроїв для прослуховування в приміщеннях, зокрема, в офісах політичних партій, службових кабінетах керівників місцевої влади, на об'єктах інформаційної діяльності. Більш як 40 чоловік були притягнуті до адміністративної відповідальності. За незаконне використання такої апаратури було порушено вісім кримінальних справ у регіонах.<sup>23</sup>

СБУ з метою протидії так званому «комп'ютерному тероризму», здійснює заходи з контролю за користувачами мережі Інтернет, регулювання українського сегменту мережі. Нез-

<sup>20</sup> Євген Захаров. Оперативно-розшукова діяльність та приватність комунікацій. – В кн.: Свобода інформації та право на приватність в Україні, т.2. – Харків: Фолю, 2004 – с.45-60, [www.khpg.org](http://www.khpg.org).

<sup>21</sup> Права людини, № 28, 1-15 жовтня 2005 р., [www.khpg.org](http://www.khpg.org).

<sup>22</sup> Валентин Наливайченко: «СБУ не гривня, чтобы всем нравиться» // Інтернет-видання «Главред», <http://www.glavred.info/archive/2007/09/03/101748-6.html>

<sup>23</sup> Заступник голови СБУ: «Про жодне тотальне прослуховування у постанові Кабміну не йдеться» // Газета «Дзеркало тижня», № 42 (671) 11 – 18 листопада 2007, <http://www.dt.ua/1000/1550/61106/>

## V. ПРАВО НА ПРИВАТНІСТЬ

важаючи на відсутність правового визначення законом повноважень СБУ в цій сфері, вона й надалі впроваджує технічні можливості для контролю за користувачами мережі Інтернет.

Відповідно до Наказу № 122 Державного комітету зв'язку від 17 червня 2002 року, надавати послуги з доступу до глобальних мереж передачі даних установам та організаціям, що одержують, обробляють, поширюють і зберігають інформацію, яка є об'єктом державної власності, можуть лише Інтернет-провайдери, які встановили державну систему моніторингу (аналог російського СОРМ) і отримали відповідний сертифікат СБУ. Міністерство юстиції України у відповідь на звернення Інтернет Асоціації України з приводу законності видання Держкомзв'язку Наказу № 122 визнало його законність, а пізніше, 23 листопада 2005 року, у відповідь на звернення УГСПЛ з того самого приводу, визнало його незаконним:

Незважаючи на це, вся діяльність, що здійснювалася на його підставі, здійснюється й надалі. Жодне обладнання не демонтовано й перелік провайдерів наказу № 122 фактично й надалі функціонує.

УГСПЛ звернулася до Служби безпеки України з вимогою роз'яснити, на якій підставі здійснюється подальший моніторинг Інтернету, коли Наказ № 122 втратив свою чинність. У відповіді СБУ було зазначено, що ця діяльність здійснюється на підставі закону про оперативно-розшукову діяльність. Проте з огляду на функціонування системи моніторингу, виникають значні сумніви, що постійний моніторинг здійснюється виключно в межах заведених оперативно-розшукових справ. Справа в тому, що специфіка моніторингу вимагає постійного стеження за трафіком, а не вибіркового, й переважно щодо конкретної особи.

## 2. ІНФОРМАЦІЙНА ПРИВАТНІСТЬ І ЗАХИСТ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ

Україна все ще не ратифікувала Конвенцію Ради Європи № 108 «Про захист прав осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних», хоча План заходів щодо виконання Плану дій Україна-ЄС на 2005 рік передбачав ратифікацію Конвенції № 108 і Додаткового протоколу до неї з одночасним внесенням необхідних змін до національного законодавства.

У березні 2006 році Верховна Рада схвалила в цілому законопроект «Про захист персональних даних»<sup>24</sup>. Однак Президент застосував право вето. Проект було доопрацьовано Міністерством юстиції на основі проекту Закону України «Про захист персональних даних», який протягом 2005-2006 років розроблявся робочою групою при Міністерстві юстиції, в чому брали участь представники правозахисних організацій, і який враховував більшість міжнародних стандартів у сфері захисту персональних даних. 9 січня 2007 року проект у значно переробленій і покращеній редакції з урахуванням пропозицій Президента був ухвалений Верховною Радою. Проте без особливих обґрунтувань Президент знову застосував вето щодо нього.

Тим часом, без нормативної бази щодо захисту персональних даних, триває обговорення законопроектів і паралельно реальне створення Єдиного державного автоматизованого реєстру фізичних осіб (ЄДАРФО), а також інших державних реєстрів, що містять персональні дані. Парламент протягом минулих років неодноразово відхиляв проекти щодо створення ЄДАРФО.

Тому раніше, незважаючи на відсутність законних підстав, Президент України своїм Указом від 30 квітня 2004 року № 500 «Про створення Єдиного державного реєстру фізичних осіб» санкціонував створення та ведення такого Єдиного реєстру. Указом такі функції були покладені на МВС на основі Єдиної державної автоматизованої паспортної системи (ЄДАПС), концепція якої була затверджена постановою уряду ще в січні 1997 року.

Для виконання робіт зі створення ЄДАПС МВС визначило приватну компанію – корпорацію «ЄДАПС». Таким чином, персональні дані, які громадяни України передавали державному органу, потім передавалися приватній структурі. Пізніше керівництво МВС

<sup>24</sup> Проект закону № від 25.05.2006 р. № 808 (від 10.01.2003 р. № 2618 у ВР України IV скликання). Автори законодавчої ініціативи: М. Родіонов, С. Ніколаєнко, І. Юхновський, П. Толочко.

передало цій приватній структурі також і питання видачі бланків для паспортів, базу даних ДАІ та інші.

Головна суть ЄДАПС – створення єдиної автоматизованої бази даних про громадян, де би під одним номером збиралася вся інформація про всіх громадян України, яка збирається будь-якими органами влади та державними установами. Така система неминуче призведе до порушення права на приватність. Саме тому Конституційний суд Угорщини ще в 1991 році визнав таку систему антиконституційною. Така система не існує в жодній розвинутій демократичній країні. Фактично, як видно з попереднього, ця система й так створюється за заочним принципом без жодного належного правового обґрунтування.

Проте парламент почав її легалізацію не законодавчим шляхом. 23 лютого 2007 р. Верховна Рада України своєю постановою № 719-V внесла зміни в постанову ВРУ «Про затвердження положень про паспорт громадянина України й свідоцтва про народження» № 2503-XII від 26.06.1992 р., затвердивши Положення про паспорт громадянина України для виїзду за кордон.<sup>25</sup> У ньому передбачено, що додаткова інформація (зокрема, біометрична) про власника закордонного паспорта, зміст якої визначається чинним законодавством, може відображатися безконтактним електронним носієм, який вмонтований у документ.

У зв'язку з цим Президент підписав Указ № 399/2007 від 12.05.2007 р. «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України», відповідно до якого визнаються такими, що втратили чинність, його попередні укази із цієї тематики. Зокрема, йдеться про:

*Указ Президента України «Про паспорт громадянина України для виїзду за кордон» № 491 від 28.10.1993 р.;*

*Указ Президента України «Про заходи щодо створення Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб і їхнього документування» (крім ст. 1 в частині Опису внутрішньої лівої сторони обкладинки проїзного документа дитини) № 1218 від 14.12.1996 р.*

Раніше видані паспорти громадянина України для виїзду за кордон, а також паспорти, оформлені з використанням бланків паспортів громадянина України для виїзду за кордон попередніх зразків, лишалися чинними протягом строку їхньої дії.

26 червня 2007 року Постановою Кабміну № 858 от 26.06.07 г. «Про затвердження технічного опису і зразка бланку паспорта громадянина України для виїзду за кордон і внесенні змін у деякі акти КМУ», було передбачено оформлення в централізованому порядку закордонних паспортів тільки нового зразка. Також було відмінено чинну постанову КМУ № 450 від 02 квітня 2002 року «Про затвердження Порядку централізованого оформлення, виготовлення та видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон», яким було встановлено, що «централізований порядок оформлення закордонних паспортів у регіонах запроваджується по мірі створення вузлів Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб і їх документування».

Ще за два тижні до цього(!), 11 червня 2007 року було видано наказ № 194 МВС України, яким в.о. Міністра внутрішніх справ М. Корнієнко призначив заступника міністра внутрішніх справ В. Фатхутдінова відповідальним за виконання генерального контракту між МВС та консорціумом ЄДАПС щодо виготовлення нових закордонних паспортів.

Таким чином, було створено штучне блокування видачі закордонних паспортів і штучний ажіотаж, що призвів до масових порушень прав громадян, особливо враховуючи те, що це відбувалося в період літніх відпусток. Черга за паспортами досягла приблизно 60 тисяч осіб.

Як нам видається, метою створення такої ситуації була дискредитація Державного підприємства «Ресурси-документ», що здійснювало пришвидшену видачу паспортів, його подальша ліквідація, та повне захоплення діяльності по видачі паспортів приватним концерном «ЄДАПС».

У листопаді 2007 року видання «Бізнес» опублікувало журналістське розслідування цих подій.<sup>26</sup> Пізніше, на журналіста Максима Біроваша, який його проводив, у ніч з 7 на 8 груд-

<sup>25</sup> Офіційний вісник України № 16 2007, <http://www.gdo.kiev.ua/files/db.php?god=2007&st=585>.

<sup>26</sup> «ЗА ГРАНЬЮ ПАСПОРТА» – «Бізнес», № 43 (770), 22.11.2007: <http://www.business.ua/i770/a23851/>; «ЄДАПС» и коллапс» – «Бізнес», № 40 (767), 01.11.2007: <http://www.business.ua/i767/a23798/>; «Так кто же



## V. ПРАВО НА ПРИВАТНІСТЬ

ня 2007 року був здійснений напад під час якого, за словами журналіста, було викрадено документи внутрішнього листування МВС, протоколи засідань комісій із питань паспортизації та інші документи, які він мав пред'явити під час судового засідання за позовом голови консультативної ради консорціуму «ЄДАПС» Юрія Сидоренка 10 грудня 2007 року.<sup>27</sup>

На думку УГСПЛ, одним з основних лобістів прийняття цих нормативно-правових актів був народний депутат України Василь Грицак. Саме за ці дії, УГСПЛ присудила йому антипремію «Будяк року».<sup>28</sup>

На початку 2007 року парламент прийняв Закон «Про державний реєстр виборців». Він набув чинності з 1 жовтня 2007 року. Слід зазначити, що даний закон є надзвичайно позитивним з точки зору дотримання права на приватність, хоча й не містить процедури незалежного контролю за використанням цього реєстру.

Закон передбачає створення єдиного Державного реєстру виборців, до якого заносяться персональні дані осіб, які володіють правом голосу, і використовуються при складанні списків виборців під час проведення виборів будь-якого рівня та референдумів, зокрема: 1) прізвище, ім'я, по батькові (із зазначенням попередніх прізвищ, імен, по батькові, якщо вони зазнавали зміни); 2) дата народження; 3) місце народження; 4) місце проживання; 5) дата набуття громадянства України; 6) відомості про дієздатність виборця.

Єдиний реєстр складатиметься із загальнонаціонального списку виборців, що формується шляхом об'єднання регіональних та місцевих реєстрів виборців. Списки виборців складаються в електронній системі і вносяться до єдиної комп'ютеризованої бази даних, котра підтримується Центральною виборчою комісією України.

6 липня 2007 року Міністерство праці та соціальної політики видало наказ «Про застосування тимчасового порядку урахування та використання інформації стосовно осіб, які в період одержання державних соціальних виплат перетинали кордон». Хоча офіційною метою вважалася необхідність перевірки з тим, щоб усунути можливість особам, які заробляють за кордоном, отримувати соціальні виплати, окремі оглядачі вважали ці дії спробою перешкодити заробітчанами узяти участь у виборах.

11 вересня 2007 року Міністерство праці та соціальної політики видало наказ № 473 «Про деякі заходи щодо проведення експерименту із запровадження обміну інформацією, спрямований на недопущення незаконного розголошення інформації, отриманої під час проведення експерименту із запровадження обміну інформацією між Мінпраці та Адміністрацією Держприкордонслужби стосовно осіб, які в період одержання державних соціальних і страхових виплат перетинали державний кордон або перебували за межами країни».

Міністр зобов'язав директора Державного центру зайнятості, Міністра праці та соціальної політики АР Крим, керівників регіональних головних управлінь праці та соціального захисту населення обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій взяти під особистий контроль питання додержання вимог законодавства щодо конфіденційності при використанні інформації стосовно згаданої вище категорії осіб та заборонив поширювати й передавати її третім особам.

ЦВК 25 вересня 2007 року затвердила постанову про роз'яснення щодо застосування положень Закону «Про вибори народних депутатів України» в частині уточнення дільничними виборчими комісіями (ДВК) списків виборців на підставі відомостей, отриманих окружними виборчими комісіями (ОВК) від органів державної прикордонної служби. Зокрема, ОВК, які отримали відомості від прикордонної служби мали передати їх у ДВК на паперових носіях. На засіданні ДВК рішення мало прийматися окремо по кожному громадянину, який виїхав за кордон і не повернувся за три дні до виборів. 26 вересня 2007 року ЦВК відмінило цю постанову.

28 вересня, набрала законної сили постанова Окружного адміністративного суду Києва по справі за позовом блоку політичних партій «Наша Україна-Народна самооборона» про

лжец, генерал Грицак?!» – «Бизнес», № 46 (773), 12.11.2007: <http://www.business.ua/i773/a23919/>

<sup>27</sup> У Києві побили і пограбували відомого журналіста// Газета «По-українськи». – 10 грудня, 2007 року. – <http://www.gpu-ua.info/index.php?&id=196369>.

<sup>28</sup> Сайт УГСПЛ: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1196616829>

визнання протиправними дій Міністерства внутрішніх справ. У постанові вказано, що МВС учинило протиправні дії зі збирання, зберігання, використання та поширення персоналізованої інформації про громадян конфіденційного характеру, зокрема, щодо перетину державного кордону України. А також про те, що МВС «без законних підстав звернулося до керівництва Адміністрації державної прикордонної служби України про надання персоналізованої інформації про виїзд громадян України за кордон, що свідчить про протиправність дій, здійснених МВС».<sup>29</sup>

Такі дії органів влади порушують основоположні принципи поводження з інформацією про громадян. Зокрема, законодавство забороняє використання такої інформації з іншою метою, ніж та, для досягнення якої вона була зібрана. Тому такі дії становлять істотну загрозу для приватності. У демократичній країні такі дії можливі виключно на підставі рішень судів у індивідуальному порядку.

Восени 2007 року у Львівській області був створений єдиний електронний банк даних про дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та дітей з так званих кризових сімей. Всеукраїнська база покликана спростити процедуру усиновлення. До електронного реєстру вже внесено майже 5 тисяч дітей – мешканців Львова та області. Половина з них потребують опіки та усиновлення. База даних доповнена фотографіями з повною інформацією про дитину. Формування такого банку даних за відсутності відповідного закону про персональні дані становить загрозу праву на приватність цих дітей.

Збір інформації про фізичних осіб – підприємців здійснює сьогодні Єдиний державний реєстр юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців (надалі – ЄДР), створений відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців». ЄДР створений і ведеться Державним комітетом України з питань регуляторної політики та підприємництва, який є його розпорядником та адміністратором. Проводять державну реєстрацію та вносять відомості до ЄДР державні реєстратори за місцем проживання фізичної особи – підприємця.

Щодо викладеного вище необхідно наголосити на виконанні наступних міжнародних стандартів щодо ідентифікаційного номеру особи: різні номери повинні використовуватися окремо в різних базах даних, не допускається створення ЄДИНОГО номеру для накопичення всієї інформації про особу; номери повинні використовуватися ЛИШЕ для тих цілей, для яких вони були створені; їхнє використання повинне бути обумовлене в Законі про захист персональних даних. Також, повинна існувати незалежна державна структура, що повинна здійснювати контроль за збиранням, зберіганням та використанням персональних даних (зазвичай, цю функцію виконує омбудсман).

На цей час основним електронним класифікатором, на основі якого відбувається збір та обробка персональних даних громадян України, є ідентифікаційний номер, що надається Державною податковою адміністрацією. Сфера його використання постійно розширюється і виходить далеко за межі тієї мети, з якою він був запроваджений законом – податковий облік. За відсутності ідентифікаційного коду неможливими є легальне працевлаштування, доступ до пенсійного забезпечення, реалізація права на освіту, отримання стипендій та допомоги з безробіття, оформлення субсидій, відкриття банківських рахунків, реєстрації суб'єктом підприємницької діяльності, отримання державних дипломів про освіту тощо.

***Тому, фактично, на практиці склалася адміністративна практика органів державної влади свідомого порушення Закону України про єдиний реєстр фізичних осіб – платників податків і використання податкового номеру для інших цілей, не передбачених цим Законом.***

Іншою серйозною проблемою є систематичне розголошення конфіденційної інформації про особу органами влади та державними установами. Розголошення даних про стан здоров'я, розмір доходів та інше є системним явищем.

За повідомленням СБУ від 29 березня 2007 було припинено протиправну діяльність групи осіб, яка займалась збутом та розповсюдженням інформації з обмеженим доступом,

<sup>29</sup> Щодо незаконного збору Міністерством внутрішніх справ конфіденційної інформації про особу – заява юристів Блоку// Прес-служба Блоку «Наша Україна – Народна Самооборона», <http://www.razom.org.ua/ua/news/18964/>

## V. ПРАВО НА ПРИВАТНІСТЬ

що зберігається в державних електронних інформаційних ресурсах – реєстрах, базах даних. Особливою популярністю користуються бази даних податкових органів, Державної митної служби, ДАІ МВС України. Протягом 2006 року органами СБУ припинено 28 спроб незаконного збуту баз даних державних установ і організацій, що містять конфіденційну інформацію, яка є власністю держави.<sup>30</sup>

Такий стан справ оцінюється експертами як результат невизначеності основних правових механізмів збору інформації про громадян. Насамперед, не вписані вимоги щодо захисту персональних даних під час їхньої автоматизованої обробки в державних інформаційно-телекомунікаційних системах. Відсутні критерії виправданості такого збору, особливо, коли йдеться про інформаційні ресурси суб'єктів господарювання недержавної форми власності.

Восени 2007 року, в рамках боротьби з неплатниками комунальних послуг у газеті «Ірпінський вісник» надрукували величезний список найбільших боржників з домашніми адресами.<sup>31</sup> Це безперечно є втручанням в приватне життя осіб, згаданих в публікації.

У березні 2002 року прокуратура Києва порушила кримінальну справу проти Дмитра Чобота за фактом втручання в особисте життя Віктора Медведчука. У липні 2002 року Віктор Медведчук звернувся до Печерського районного суду Києва з позовом про захист честі і гідності, а також відшкодування моральних і матеріальних збитків, завданих автором і видавцями книги «Нарцис». 7 квітня 2004 року суд задовольнив позов Медведчука, визнавши Чобота винним у втручаннях в особисте життя голови президентської Адміністрації. Дмитро Чобіг оскаржив це рішення спершу в Апеляційному суді Києва, а згодом у Верховному Суді України. Наприкінці 2007 року колегія Верховного Суду України в задоволенні позовних вимог В.Медведчуку відмовила, вказавши на те, що «політичні діячі неминуче стають відкритими для прискіпливого висвітлення своїх слів та вчинків і мають усвідомлювати це». Таким чином, Верховний Суд розділив право на недоторканність приватного життя приватної й публічної особи. Оскільки позивач не довів, що інформація була поширена зі злим умислом, а політичні діячі є відкритими для обговорення, то в цьому процесі Верховний суд захистив Дмитра Чобота, застосувавши стандарти Європейського суду: судова влада не може обмежувати право на обговорення суспільно значимої інформації.

### 3. ТЕРИТОРІАЛЬНА ПРИВАТНІСТЬ

Протягом 2007 року до судів надійшло 39 384 подань правоохоронних органів про проведення обшуку житла чи іншого володіння особи. З них було повернуто без розгляду 171 подання. Із подань, було задоволено – 37736, суд відмовив у санкції в 1 477 випадках. Тобто, суд відмовив у задоволенні приблизно менше 4 % таких подань.

Суди також розглянули 22772 подань правоохоронних органів про виїмку із житла чи іншого володіння особи, а також виїмку документів, що містять державну чи банківську таємницю. З них, суди задовольнили 21579 подань, тобто відмовили щодо 1 193 подань (приблизно 5,2 % від загальної кількості подань).

Крім того, суди розглянули 9193 подань правоохоронних органів про огляд житла чи іншого володіння особи. З них було задоволено 8914 подань. Тобто, було відмовлено у 279 випадках (приблизно 3 %).<sup>32</sup>

Проблемою залишається порядок проведення обшуків та виїмки, що проводяться не в житлі чи іншому володіння особи, оскільки такі дії можуть здійснюватися без санкції суду, що не відповідає міжнародним стандартам.

<sup>30</sup> Щодо захисту державних електронних інформаційних ресурсів // Повідомлення Прес-центру СБУ, [http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art\\_id=58025&cat\\_id=57648](http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=58025&cat_id=57648)

<sup>31</sup> ІРПЕНІАДА: Депутат обласної ради не сплачує за комунальні послуги// Сайт «Майдан-ІНФОРМ», <http://maidan.org.ua/static/news/2007/1190874901.html>.

<sup>32</sup> Дані Державної Судової Адміністрації України. Звіт судів першої інстанції про розгляд справ у порядку кримінального судочинства.

### 4. ІНШІ АСПЕКТИ ПРИВАТНОСТІ ТА ПОВАГА ДО СІМЕЙНОГО ЖИТТЯ

Однією з проблем, яка стосувалася права на приватність є встановлення камер відеоспостереження в публічних місцях. Доволі часто особа навіть не підозрює, що за нею ведеться відеоспостереження. Так, восени 2007 року Міська рада м. Львова спільно з керівництвом ГУ УМВС у Львівській області вирішила встановити камери відеоспостереження в 29 школах м. Львова та 19 камер відеоспостереження на площі Ринок та в приміщенні Ратуші. У зв'язку з відсутністю законодавчого регулювання такого способу збору інформації існує ризик порушення права на приватне життя.

Відповідно до європейських стандартів відеоспостереження може відбуватися, проте воно повинно відповідати наступним вимогам:

- Слід систематично позначати зони, в яких ведеться спостереження;
- Слід утворити незалежний орган на національному рівні для незалежного контролю щодо встановлення спостереження, а також зберігання та використання інформації про особу.<sup>33</sup>

При здійсненні усиновлення залишається законодавча проблема неврахування інтересів усиновленої дитини в контексті права на приватне життя. Таємниця усиновлення гарантується можливістю усиновителям дитини записати себе її батьками (стаття 229 Сімейного кодексу), змінити вказівку про місце її народження в рамках 6 місяців і дату народження (стаття 230 Сімейного кодексу), а розкриття таємниці усиновлення тягне за собою кримінальну відповідальність (стаття 168 Кримінального кодексу України). Проте право дитини знати своїх біологічних батьків (стаття 7 Конвенції ООН про права дитини) та право на збереження своєї індивідуальності (стаття 8 Конвенції ООН про права дитини) цілком забуті. Навіть більше, закон містить положення про збереження таємниці усиновлення для самої дитини (частина 2 статті 226 Сімейного кодексу).<sup>34</sup>

Існують також проблеми з примусовими медичними процедурами. Наприклад, мова йде про централізовані щеплення дітей. У разі відсутності щеплень, дитину не приймають до школи чи дитячого садочку.

Так, 30 листопада 2007 р. Міністерство охорони здоров'я України оприлюднило лист № 4.25-58/3095 щодо прийому дітей, яким не зроблено щеплення, до дошкільного навчального закладу. В ньому зазначалося: *«в Україні заходи з профілактичної вакцинації запроваджені на державному рівні. Відповідно до статті 12 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб», профілактичні щеплення проти дифтерії, кашлюка, кору, поліомієліту, правця, туберкульозу є обов'язковими і включаються до календаря щеплень. Відповідно до статті 15 вказаного Закону України прийом дітей до виховних, навчальних, оздоровчих та інших дитячих закладів проводиться за наявності відповідної довідки закладу охорони здоров'я, яка видається на підставі даних медичного огляду дитини, якщо відсутні медичні протипоказання для її перебування у цьому закладі, а також якщо їй проведено профілактичні щеплення згідно з календарем щеплень. Дітям, які не отримали профілактичних щеплень згідно з календарем щеплень, відвідування дитячих закладів не дозволяється. Відповідно до статті 41 цього Закону особи, винні в порушенні законодавства про захист населення від інфекційних хвороб, несуть відповідальність згідно із законами України»*.<sup>35</sup>

Проте сама процедура щеплень не є безспірною. Так, супротивники щеплення посилаються на вітчизняне законодавство, стверджуючи необхідність проведення щеплення лише за згодою особи, а щодо особи, яка не досягла віку 15 років, за згодою її батьків. Щодо заборони відвідувати дитячі заклади, то вони стверджують, що це суперечить передбаченому

<sup>33</sup> European commission for democracy through law (Venice commission), Opinion «On video surveillance in public places by public authorities and the protection of human rights», Adopted by the Venice commission at its 70th plenary session (Venice, 16-17 March 2007), [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)014-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)014-e.asp).

<sup>34</sup> Право на повагу до особистого та сімейного життя: цивільно-правові аспекти в законодавстві і судовій практиці України. Н.Петрова. Європейська Конвенція з прав людини: основні положення, практика застосування, український контекст / За ред. О.Л.Жуковської. – К.:ЗАТ «ВІПОЛ», 2004.– стор. 403.

<sup>35</sup> «Все про бухгалтерський облік» – № 119 –24 грудня 2007 р.

## V. ПРАВО НА ПРИВАТНІСТЬ

у Конституції праву на освіту.<sup>36</sup> Протягом року ця проблема неодноразово піднімалася на сторінках ЗМІ.<sup>37</sup>

Протягом 2007 року суди отримали 2555 подань про проведення примусової стаціонарної експертизи для обвинувачено (в порядку статті 205 Кримінально-процесуального кодексу України). З них було задоволено 2478. Тобто, було відмовлено в 77 випадках (приблизно 3 %).<sup>38</sup>

Протягом 2006-2007 років УГСПЛ отримувала численні скарги від засуджених щодо неможливості ними здійснити розлучення чи одруження під час перебування в місцях позбавлення волі. Для вчинення обох цих дій, відповідно до законодавства, особі необхідно з паспортом особисто з'явитися в органи РАЦС за місцем проживання. Проте це, звісно, неможливо для ув'язнених, особливо, коли ці дії потрібно було зробити за місцем минулого проживання, а не відбування покарання. При цьому органи РАЦС відмовлялися виїжджати до місць позбавлення волі, а адміністрація місць позбавлення волі відмовлялася етапувати засудженого до органу РАЦС. Дана ситуація становила порушення права на одруження та сімейне життя.

УГСПЛ звернулася до Мін'юсту з проханням вирішити цю ситуацію на основі нормативних актів, що регламентують діяльність відділів РАЦС. Мін'юст повністю погодився й визнав наявність проблеми. 21 листопада 2007 року було видано Наказ Міністерства внутрішніх справ України та Міністерства юстиції України від № 1154/5 «Про внесення змін до Правил реєстрації актів цивільного стану в Україні», який фактично врегулював це питання і ліквідував цю проблему.<sup>39</sup>

### 5. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1) Ратифікувати Конвенцію Ради Європи № 108.

2) Прийняти Закон України «Про захист персональних даних», який має відповідати сучасним європейським стандартам захисту приватності. Законодавство про автоматизовану обробку персональних даних повинне втілювати наступні принципи:

<sup>36</sup> Зокрема, для обґрунтування правової позиції щодо можливості відмови від щеплень використовуються посилення на норми наступних законів:

*Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я»:* Ст.42: «Ризиковані методи... профілактики... визнаються допустимими, якщо вони... застосовуються за згодою інформованого про їх можливі шкідливі наслідки пацієнта»; Ст.43: «Щодо пацієнта, який не досяг віку 15 років, медичне втручання здійснюється за згодою їх законних представників».

*Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб»:* Ст.12: Повнолітнім дієздатним громадянам профілактичні щеплення проводяться за їх згодою... Особам, які не досягли п'ятнадцятирічного віку..., щеплення проводяться за згодою їх батьків.

*Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб»:* Ст.15: Дітям, які не отримали профілактичних щеплень згідно з календарем щеплень, відвідування дитячих закладів не дозволяється.

*Конституція України:* Стаття 8. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Ст.53: Кожен має право на освіту.

*Закон України «Про охорону дитинства»:* Ст.19: Кожна дитина має право на освіту.

*Закон України «Про дошкільну освіту»:* Ст.6: Принципами дошкільної освіти є: доступність для кожного громадянина освітніх послуг, що надаються системою дошкільної освіти

*Рішення Конституційного Суду України від 04.03.2004 № 5-рп/2004:* – доступність освіти як конституційна гарантія реалізації права на освіту на принципах рівності, означає, що нікому не може бути відмовлено у праві на освіту.

<sup>37</sup> На Одещині батьки масово відмовляються від щеплення дітей // УНІАН. – <http://health.unian.net/ukr/detail/186389>; Україною поширюється «антивакцинальна кампанія»// УНІАН. – <http://health.unian.net/ukr/detail/187231>; Після щеплення – до реанімації// <http://20minut.ua/news/77072>; Щеплення: «за» та «проти»// <http://www.gazeta.rv.ua/?n=11695>; *Закусило Мар'яна.* Два погляди на щеплення // Україна і світ.– № 13 (413).– 26.03.2007. – <http://www.uwtoday.com.ua/articlea.asp?NID=3738&JId=203&LID=1>; *Щербенко Леся.* Дитину без щеплень у дитсадок не беруть// Газета по-українськи. – <http://gru.ua/index.php?id=211842>

<sup>38</sup> Дані Державної Судової Адміністрації України. Звіт судів першої інстанції про розгляд справ у порядку кримінального судочинства.

<sup>39</sup> Повідомлення Мін'юсту: <http://www.minjust.gov.ua/0/11568>.

- різні номери (бази даних різних органів влади) повинні використовуватися окремо, не допускається створення ЄДИНОГО коду для накопичення всієї інформації про особу;
- особа повинна знати, яка інформація про неї збирається в тій чи іншій базі даних, та мати право змінювати цю інформацію.
- номери повинні використовуватися ЛИШЕ для тих цілей, для яких вони були створені;
- їхнє використання повинне бути обумовлене в Законі про захист персональних даних;
- обмін зібраною інформацією між органами влади повинен бути чітко регламентований і здійснюватися за санкцією суду з повідомленням особи про це й можливістю нею оскаржити такі дії.

3) Слід припинити адміністративну практику протиправного використання ідентифікаційного номеру (коду) платника податків для інших цілей, не передбачених законом. Також слід припинити застосування поняття «персональний номер», використання якого не передбачено жодним законом.

4) Скасувати Постанову Верховної Ради України від 23 лютого 2007 р. № 719-V про внесення змін до постанови ВРУ «Про затвердження положень про паспорт громадянина України й свідоцтва про народження» № 2503-XII від 26.06.1992 р та Постанову Кабінету Міністрів № 858 від 26 червня 2007 р. «Про затвердження технічного опису та зразка бланка паспорта громадянина України для виїзду за кордон та внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України».

5) Скасувати Постанову Кабінету Міністрів № 11698 від 26 вересня 2007 р. «Про затвердження Порядку отримання дозволу суду на здійснення заходів, які тимчасово обмежують права людини, та використання добутої інформації».

6) Прийняти Закон України «Про перехоплення телекомунікацій», який має передбачати незалежний контроль за діяльністю Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, СБУ та іншими правоохоронними органами щодо зняття інформації з каналів зв'язку, оприлюднення щорічного звіту зі знеособленими даними відносно зняття інформації з каналів зв'язку в порядку оперативно-розшукової діяльності. Необхідно виключити із Зводу відомостей, що становлять державну таємницю, узагальнені дані про оперативно-розшукову діяльність.

Необхідно внести зміни до законодавства, які би чітко визначали в процедурі зняття інформації з каналів зв'язку (прослуховування телефонів, мобільних телефонів, відстеження електронних повідомлень, контроль за переглядом інформації в мережі Інтернет):

- порядок отримання санкції суду на такі дії та терміни, протягом яких це може здійснюватися;
- процедуру періодичного перегляду судом наданої санкції;
- повідомлення особи про факт зняття інформації з каналів зв'язку після закінчення цієї процедури й відмови від порушення кримінальної справи або закриття кримінальної справи;
- право особи оскаржити ці дії до суду та вимагати відшкодування в разі необґрунтованих дій органів влади;
- процедуру зберігання та подальшого використання отриманих даних.

7) Установити процедури в кримінальному процесі, що дозволяли б здійснювати оскарження дій правоохоронних органів щодо обшуку особи, її житла та робочого місця, а також надавали можливість вимагати сплати відповідної компенсації в разі порушення процедури обшуку.

8) Запровадити норму, яка б передбачала щорічне оприлюднення правоохоронними органами загальної кількості дозволів на зняття інформації з каналів зв'язку та дозволів на перехоплення кореспонденції та обшуків.

9) Припинити втручання органів державної влади в діяльність учасників ринку Інтернет-послуг шляхом використання встановленого обладнання для перехоплення телекомунікацій.

## **V. ПРАВО НА ПРИВАТНІСТЬ**

---

10) МВС має припинити немотивований збір вразливих персональних даних про особу (інформація про політичні переконання, релігійні погляди, сексуальну орієнтацію, тощо).

11) Скасувати ліцензування IP-телефонії.

12) Змінити законодавство щодо збереження таємниці усиновлення навіть від самої дитини. Зокрема, слід зробити винятки з положень законодавства, котрими встановлена абсолютна таємниця усиновлення (статті 226, 229, 230 Сімейного кодексу, стаття 168 Кримінального кодексу).

13) Змінити Наказ № 13 Державного департаменту України з питань виконання покарань від 11 березня 2006 року «Про затвердження інструкції з організації перегляду кореспонденції осіб, які тримаються в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах» в частині розміщення на конверті вихідної кореспонденції осіб, що позбавлені волі, штампу з повною адресою виправної колонії та узгодити його положення з вимогами таємниці кореспонденції до омбудсмана, прокурора та міжнародних організацій, учасницею яких є Україна.

14) Прийняти закон та інші нормативно-правові акти, що захищали би права пацієнтів, зокрема, у частині здійснення примусових медичних процедур і захисту конфіденційної інформації про стан здоров'я.

15) Необхідно внести зміни в законодавство і юридичну практику з тим, щоб усунути суперечність між обов'язковістю щеплень для відвідування дитячих закладів і правом на освіту для дітей, батьки яких свідомо відмовляються робити такі щеплення, особливо, коли такі щеплення протипоказані для дитини чи наносять їй шкоду.

## VI. СВОБОДА ДУМКИ, СОВІСТІ ТА РЕЛІГІЇ<sup>1</sup>

### 1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Протягом 2007 року ситуація з дотриманням свободи думки, совісті та релігії істотно не змінилася. Даний розділ узагальнює комплекс існуючих проблем із забезпеченням цієї свободи. Значною мірою більшість цих проблем описувалися в попередніх Доповідях правозахисних організацій. Оскільки ситуація залишається практично незмінною на законодавчому рівні, а зміни в адміністративній практиці також є несуттєвими, можна з певністю використовувати наші матеріали 2004-2006 років.<sup>2</sup>

Найбільш важливою подією став програв Україною справи в Європейському суді з прав людини.<sup>3</sup> У цій справі Суд, використовуючи минулорічні Доповіді правозахисних організацій, визначив низку конкретних недоліків українського законодавства та адміністративної практики: порушення державою принципу нейтральності, порушення права на релігійні об'єднання, непередбачуваність, непослідовність та нечіткість законодавства тощо.

### 2. СВОБОДА ДУМКИ, СОВІСТІ ТА РЕЛІГІЇ: ПРАВО ВІРИТИ

Відповідно до міжнародних стандартів право вірити не підлягає жодним обмеженням з огляду на свою природу. Ця внутрішня свобода власних думок є непорушною і держава не має права втручатися в цю сферу за будь-яких умов. У практичному вимірі це означає відсутність прямих (фізична сила, покарання тощо) чи непрямих форм примусу, котрі йдуть всупереч власній позиції людини, коли вона поставлена перед вибором зрадити власні переконання під певним зовнішнім примусом.

Загалом, законодавство достатньою мірою захищає цю свободу й установлює багато гарантій щодо її забезпечення. Зокрема, в Україні відсутні положення щодо примусової підтримки релігійних організацій, примусового членства в організаціях чи перешкод у зміні релігії, існують положення щодо можливості не працювати на релігійні свята тощо.

<sup>1</sup> Підготовлено Володимиром Яворським, виконавчим директором УГСПЛ.

<sup>2</sup> Дивіться відповідні розділи Доповідей правозахисних організацій «Права людини в Україні-2004» (Харків: Фоліо, 2005, стор. 102-121), «Права людини в Україні-2005» (Харків: Фоліо, 2006), «Права людини в Україні-2006» (Харків: Видавництво «Права людини», 2007). Доступно в Інтернеті за адресами: <http://www.helsinki.org.ua/index.php?r=alb7> та <http://www.khpg.org/index.php?r=alb6c14>.

<sup>3</sup> Рішення Європейського суду з прав людини в справі Свято-Михайлівська парафія проти України від 14 вересня 2007 року. У цій справі Київська Міська Державна Адміністрація відмовила в реєстрації змін до статуту Свято-Михайлівської парафії, котрими передбачалась зміна канонічної підпорядкованості громади від Московського Патріархату до Київського Патріархату. Дивіться також один з аналізів цього рішення: *Непомічене судове рішення // Релігійно-інформаційна служба України*:

<http://www.risu.org.ua/ukr/religion.and.society/analysis/article;20048/>, 10.01.2008. Слід додати, що Голова цієї парафії паралельно заявив про поновлення проти нього незаконних дій з боку органів влади – див. *Голову парафіяльної ради, який переміг у Європейському суді, переслідує Податкова міліція Києва // Релігійно-інформаційна служба України*, <http://www.risu.org.ua/freedom/monitoring/article;17117/>.



## VI. СВОБОДА ДУМКИ, СОВІСТІ ТА РЕЛІГІЇ

Лише в одному принциповому аспекті ця свобода потенційно може зазнавати необґрунтованого втручання. Він пов'язаний з правом на альтернативну службу, де існують наступні порушення міжнародних стандартів:

- це право надається тільки за релігійними поглядами і не надається за нерелігійними на підставі власних моральних чи політичних переконань особи, наприклад, пацифістськими поглядами;

- це право надається тільки членам офіційно зареєстрованих релігійних організацій, хоча відповідно до закону релігійні громади не обов'язково повинні реєструватися;

- це право надається лише членам релігійних організацій, визначених Постановою Кабінету Міністрів України, що має явно дискримінаційний характер;

- під час процедури реалізації цього права особа повинна підтвердити належність до певної релігійної організації (необхідність подання довідки про релігійні переконання, можливості перевірки релігійних переконань);

- строк альтернативної служби є вдвічі більшим від загального строку військової служби, що є явно дискримінаційним положенням.

Проблемою також є й вибір місця проходження альтернативної служби, який є надто вузьким, з огляду на позитивну подібну практику європейських країн.

Проте, з огляду на декларації влади незабаром скасувати загальний військовий обов'язок у зв'язку з переходом на контрактну службу, ця проблема може зникнути.

Потенційною проблемою також може бути право на відмову від ідентифікаційного номеру через релігійні переконання. Протягом року продовжувалися масові судові позови проти податкових органів, котрі відмовлялися ставити позначки в паспорті, що надають власнику паспорта право діяти без ідентифікаційного номеру. Податкові органи, у свою чергу, логічно аргументували, що вони не мають права самостійно вносити будь-які позначки в паспортах, бо це є компетенція МВС. Особливо багато позовів було від громадян, що відмовлялися від уже присвоєного їм раніше ідентифікаційного номеру. В усіх цих справах податкові органи програвали, і суд зобов'язував їх внести відповідні позначки до паспортів громадян.

### 3. СВОБОДА СПОВІДУВАТИ РЕЛІГІЮ ЧИ ВІРУВАННЯ

#### 3.1. СТВОРЕННЯ ТА ДІЯЛЬНІСТЬ РЕЛІГІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Колективне сповідання релігії чи вірування в Україні без створення юридичної особи (релігійної організації) є значно ускладненим. Це необхідно практично для будь-якої «культової діяльності»: винайму приміщення, здійснення публічних богослужінь чи запрошення представників іноземних священнослужителів, друку та поширення літератури, а для заміни військового обов'язку на проходження альтернативної служби особа повинна належати до зареєстрованої організації, котра включена до переліку «організацій, учення яких не допускає застосування зброї».

Хоча законодавець передбачає, що релігійні громади можуть існувати легально без реєстрації та без статусу юридичної особи, відповідно, на практиці, реєстрація є необхідним етапом для групи віруючих, що бажають у будь-який спосіб публічно сповідати свою віру. Незареєстровані громади фактично не мають жодних прав.

Очевидно, така практика обмежує релігійну свободу, оскільки право організувати богослужіння, навчатися й учити релігії чи переконань, поширювати власні переконання та багато інших впливають безпосередньо з права на релігійну свободу людини й не повинне залежати від правового статусу організації. Важливо підкреслити, що для деяких релігійних груп можливість існувати без реєстрації є надзвичайно важливою, оскільки відсутність будь-яких контактів з державною владою вважається частиною їх віровчення.

Окремо слід сказати, що відповідно до міжнародних стандартів право на створення релігійної організації є невід'ємною частиною загального права на асоціації, а тому різний

режим реєстрації об'єднань громадян і релігійних організацій є навряд чи необхідним у демократичному суспільстві.

Загалом, можна визначити наступні порушення права на свободу віросповідання при реєстрації релігійних організацій:

1) Законодавство визначає вичерпний перелік правових форм релігійних організацій з наперед установленою законом системою їх управління.

Це є виразним порушенням як права окремих осіб самим визначати форму власного релігійного об'єднання, так і права на автономію самої релігійної групи, елементом якої є самостійне визначення своєї структури та незалежність в управлінні. Так, наприклад, українське законодавство фактично не дозволяє створення харизматичних релігійних організацій, оскільки за законом вищим органом будь-яких релігійних організацій є загальні збори віруючих, що суперечить настановам багатьох релігій та вірувань. Також, не дозволяється й реєстрація Церкви як юридичної особи – реєструється лише виконавчий орган об'єднання релігійних громад.

2) Наявність подвійної реєстрації: перша реєстрація – здійснюється прискіплива перевірка віровчення на відповідність законодавству (статуту релігійної організації), друга реєстрація – набуття статусу юридичної особи в загальному порядку, як для всіх підприємств, установ і організацій.

3) Термін реєстрації є дискримінаційним щодо інших об'єднань і явно невиправданим. Відповідно до закону він становить один місяць, а в деяких випадках цей строк може бути продовжено до 3 місяців. Проте на практиці, середній термін реєстрації в крашому випадку триває 3-9 місяців.

4) Законодавство не визначає чітких підстав відмови в реєстрації або ліквідації релігійної організації. Законодавство також не визначає наскільки детальною повинна бути відмова в реєстрації, хоча з неї мало би бути чітко зрозуміло, в чому полягає порушення. Також, законодавство не визначає наскільки допустима невідповідність положень статуту релігійної організації українському законодавству: чи це проста текстова розбіжність, чи це істотна розбіжність в цілях і діяльності організації, що на практиці призведе до порушень законодавства.

5) Законодавство не дозволяє іноземцям, що навіть постійно проживають в країні, засновувати релігійні організації. Це питання особливо актуальне для національних меншин.

Загалом, як зазначає Європейський суд з прав людини у згаданому вище рішенні проти України, закону про свободу совісті та релігійні організації бракує послідовності та передбачуваності.<sup>4</sup> Також, у цьому рішенні Суд вказав на першу та четверту проблеми з вказаних вище.

Наведемо нещодавній приклад порушення права на свободу віросповідання.

Колегія суддів Вищого адміністративного суду України Ухвалою від 27 червня 2007 року залишила без змін рішення апеляційного та місцевого судів про відмову в реєстрації статуту релігійної громади «Парафія Святого Андрія Первозванного Української Православної Церкви Соборної». Приймаючи рішення про відмову в реєстрації, судом було встановлено, що статутом релігійної громади було визначено канонічну й організаційну підпорядкованість вказаної громади Київській Єпархії Української Православної Церкви Соборної. А згідно з інформацією Державного комітету України у справах релігій постановою від 31.01.03 № 1/3 у реєстрації статуту Української Православної Церкви Соборної було відмовлено. Таким чином, судом було встановлено, що релігійна громада канонічно та організаційно визначила своє підпорядкування неіснуючій релігійній організації, що є порушенням ч. 2 ст. 8 та ч. 1 ст. 9 Закону про свободу совісті та релігійні організації. З одного боку, це рішення відповідає букві закону. З іншого, це пряме втручання держави у визначення внутрішньої структури релігійної організації, що суперечить міжнародним стандартам. Ця релігійна організація вже багато років не може отримати статус юридичної особи, отримуючи відмови в реєстрації під різними приводами.

<sup>4</sup> Див. параграфи 130-131 рішення Європейського суду з прав людини в справі *Свято-Михайлівська парафія проти України* від 14 вересня 2007 року.

## VI. СВОБОДА ДУМКИ, СОВІСТІ ТА РЕЛІГІЇ

### 3.2. ПОЗИТИВНІ ОBOB'ЯЗКИ ДЕРЖАВИ ЩОДО ЗАХИСТУ МИРНОГО СПОВІДУВАННЯ РЕЛІГІЇ ВІД НАПАДІВ ІНШИХ ТА ЗАХИСТ РЕЛІГІЙНИХ МЕНШИН

Відповідно до вимог статті 9 Європейської Конвенції про захист прав людини та численних норм міжнародного права щодо захисту національних меншин, держава має позитивні обов'язки захищати мирне віросповідання усіх, а особливо релігійних меншин. Держава повинна захищати індивідуальних представників релігії, колективні публічні дії та церковну власність. Ці стандарти вимагають від держави запроваджувати законодавчі та адміністративні заходи для стримування представників інших релігій від нападів чи інших перешкоджань мирному сповіданню релігії чи вірування.

Проте ці позитивні обов'язки не передбачають надання допомоги з боку держави в сповіданні релігії, наприклад, через фінансову підтримку, виділення приміщень чи майна, земельних ділянок тощо. Ці дії держави здійснюються за власним розсудом, проте міжнародні стандарти вимагають, щоби особливу увагу держава при цьому приділяла захисту національних меншин і здійснювала цю політику на недискримінаційній основі.

Невиконання цих позитивних обов'язків є однією з проблем в адміністративній практиці органів влади. Захищати меншини часто є непопулярним кроком у суспільстві. Тому в багатьох випадках, органи влади уникають реалізації цього обов'язку через власні дискримінаційні переконання або під впливом домінуючих релігійних організацій.

Особливою проблемою є неадекватні дії правоохоронних органів щодо захисту культового майна. Поширюються акти вандалізму на цвинтарях. Варто звернути увагу на зненацька високий (особливо на тлі практичної бездіяльності в цій сфері правоохоронних органів у попередні роки) відсоток розкриття злочинів, пов'язаних з вандалізмом. Окремо хотілося б згадати факт осуду одеських вандалів.

*18 лютого за допомогою трафарету невідомі вандали нанесли свастики на 302 надгробки на Третньому єврейському цвинтарі в Одесі. Одночасно антисеміти опоганили пам'ятну дошку лікареві Леону Пінскеру в центрі міста й меморіал жертвам нацизму. Під монументом антисеміти залишили напис «Поздоровляємо з Голокостом». 12 березня були затримані підозрювані в цьому злочині – двоє 25-літніх непрацюючих одеситів й 20-літній учень одного з одеських ПТУ. Вони стверджували, що «просто хотіли подивитися на реакцію суспільства». 10 серпня Малиновський суд Одеси виніс вандалам вирок. Усі троє підсудних були визнані винними в опоганенні могил. Суд виключив з обвинувачення статтю «розпалення міжнаціональної ворожнечі». Два вандали були засуджені до двох років позбавлення волі, третій був засуджений на такий же строк, але умовно (з відстрочкою виконання вироку на рік). Крім того, злочинці повинні були сплатити вартість проведення експертизи – 15 169 гривень.*

24 грудня 2007 року керівники та повноважні представники Церков – члени Ради Євангельських Протестантських Церков України – направили звернення до Президента України В.Ющенка з проханням взяти під особистий контроль розслідування фактів злочинної поведінки представників міліції та забезпечити право вірних євангельських протестантських Церков на свободу віросповідання, життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність та безпеку. Поява зазначеного спільного звернення була викликана тим, що факти перевищення службових повноважень та грубе порушення прав віруючих євангельських протестантських Церков працівниками міліції набули рис певної тенденції. Зокрема, у зверненні мова йшла про «напад» 1 серпня 2007 року озброєних працівників кримінальної міліції та загону «Беркут», здійснений під час богослужіння в приміщенні Дому молитви Церкви християн віри євангельської «Жива вода» у м. Євпаторія, а також щодо факту погрози вбивством з використанням зарядженої табельної зброї працівниками міліції, який мав місце 8 листопада 2007 року під час примусового виселення сирітського притулку «Краплина Божої благодаті» (МЄБЦ ОХНУ «Слово життя») з приміщення комунальної власності в Дарницькому районі м. Києва.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Рада Євангельських Протестантських Церков закликає Президента захистити їх вірних від свавілля правоохоронних органів// Сайт УГСПЛ: <http://helsinki.org.ua.index.php?id=1198701328>.

Ця проблема поглиблюється на місцевому рівні, де дискримінація та нетолерантність прямо виявляються в політичних рішеннях органів місцевого самоврядування. Українська асоціація релігійної свободи 27 січня виступила з відкритим зверненням до Президента, Голови Верховної ради та Прем'єр-міністра щодо «почастішання закликів, зокрема, з боку окремих органів місцевого самоврядування, щодо заборони діяльності тих чи інших релігійних організацій, а також про наявні випадки протизаконної заборони чи обмеження діяльності релігійних організацій»<sup>6</sup>.

Іншою проблемою є відсутність законодавчих та адміністративних заходів з боку влади щодо зменшення нетерпимих, неправдивих публікацій у ЗМІ щодо релігійних меншин та протидії розпалюванню релігійної ворожнечі.

У грудні Українська Асоціація релігійної свободи оприлюднила звернення до ЗМІ з приводу частих випадків гранично упередженого висвітлення релігійного життя в українському медіа-просторі.<sup>7</sup>

### 3.3. ОРГАНІЗАЦІЯ Й ПРОВЕДЕННЯ РЕЛІГІЙНИХ МИРНИХ ЗІБРАНЬ

Закон про свободу совісті та релігійні організації всупереч статті 39 Конституції України встановлює дозвільний порядок проведення релігійних мирних зібрань. На практиці проведення публічних релігійних мирних заходів стикається із ще більшою кількістю проблем, що базуються на дискримінації, нетолерантності або свавільному тлумаченні законодавства.

### 3.4. ПРАВА ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА

Українське законодавство й надалі значно обмежує свободу віросповідання для іноземців та осіб без громадянства. Це проявляється в неможливості засновувати релігійні організації, вести проповідницьку чи іншу релігійну діяльність. При цьому такі обмеження стосуються навіть осіб, котрі постійно проживають в Україні. Крім того, вести проповідницьку діяльність іноземцям можна виключно за офіційним запрошенням зареєстрованої релігійної організації (хоча їхня реєстрація не є обов'язковою) та дозволом органів державної влади у справах релігій.

Відсутність дозволу тягне за собою адміністративну відповідальність для іноземців (штраф), а для релігійних організацій – попередження і в подальшому можливий примусовий розпуск.

Ця ситуація ускладнилася протягом 2007 року. Місцеві управління в справах релігій почали жорстко вимагати від іноземних проповідників наявності спеціальної релігійної візи. Проте, як відомо, з багатьма країнами Україна має безвізовий режим перетину кордону. Не зважаючи на це, місцеві управління не надавали дозволів на проведення релігійних мирних зібрань за участю іноземців у разі відсутності такої візи, а також не давали дозволу на їхню проповідницьку діяльність. Аналіз таких випадків говорить, що такі дії слугували швидше формальним приводом з боку органів влади для заборони діяльності релігійних організацій, що їм не подобалися.

## 4. ДЕРЖАВА ТА РЕЛІГІЙНІ ОРГАНІЗАЦІЇ

### 4.1. ПРИНЦИП НЕОТОТОЖНЕННЯ ТА НЕЙТРАЛЬНОСТІ

Конституційний принцип неототожнення походить з принципу плюралізму думок і означає неможливість ототожнення держави та релігії.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Релігійна панорама. № 2, 2007. Стор. 43-45.

<sup>7</sup> Релігійна панорама. № 12, 2007. Стор. 33-34. Також раніше це питання було предметом іншого звернення цієї організації, оприлюдненого 29 січня 2007 року. Див. Релігійна панорама. № 2, 2007. Стор. 43-45.

<sup>8</sup> Більше про це див., наприклад, «Судовий захист прав людини: Практика Європейського суду з прав людини у контексті західної правової традиції». – К.: Реферат, 2006. – стор. 392-393.

## VI. СВОБОДА ДУМКИ, СОВІСТІ ТА РЕЛІГІЇ

Принцип нейтральності вимагає від держави неупередженості до існуючих релігій чи вірувань. Цей принцип тісно пов'язаний з принципом неототожнення і є фактично наслідком відокремлення держави від релігійних організацій. Одним з ключових підходів при оцінці дій органів влади із цієї точки зору є дотримання принципів недискримінації, неупередженості та рівного ставлення до усіх релігійних організацій.

При цьому, державна підтримка певних церков не є порушенням цих принципів, допоки вона не встановлює загальнообов'язкові правила для всіх людей надавати таку підтримку чи виявляти свою прихильність до цієї релігійної організації.

Дотримання цих принципів є однією з найбільших проблем в адміністративній практиці органів влади.

Перш за все, це пов'язано з тим, що органи влади, борючись за підтримку електорату, завжди традиційно висловлюють своє прихильне ставлення до домінуючих релігій. Більше того, останніми роками це явище набуває все більшого розмаху. Практично усі керівники виконавчої вертикалі влади, спікер парламенту та інші вищі посадові особи публічно підтримують ту чи іншу релігійну організацію.

Очевидно, що таке патронування неформально дає зрозуміти, що ці домінуючі релігійні організації мають більше прав. Це яскраво відображається на прикладах вирішення майнових питань, зокрема, виділенні земельних ділянок під будівництво культових споруд чи поверненні конфіскованого радянською владою культового майна. При вирішенні цих питань, ця прихильність набуває практичного втілення. Позитивні рішення із цих питань, за незначними винятками, отримують виключно домінуючі релігійні організації.

Так, Голова Собору Незалежних Євангельських Церков України Анатолій Калюжний заявляв, що в Києві релігійним організаціям цієї конфесії не виділяють земельних ділянок, а їх виділяють виключно громадам УПЦ Московського патріархату.<sup>9</sup> Практично невідомі приклади виділення земельних ділянок нехристиянським релігійним організаціям.

Слід зазначити, що в цьому контексті домінуючими є релігійні організації, що мають найбільше поширення на певній території (області). При цьому в кожній області таке домінування мають різні релігійні організації, зазвичай, УПЦ (МП) чи УПЦ (КП).

Можна також згадати й системні дії президента України по створенню Єдиної Помісної Православної Церкви. Хоча й дії цього органу влади були більше організаційні, а вплив політичним, багато представників релігійних організацій уважали, що це є прямим втручанням у внутрішньо церковні справи.

Іншою сталою проблемою, є підтримка органами влади однієї зі сторін у релігійних конфліктах, пов'язаних із внутрішнім розколом у релігійних організаціях.

Державні органи часто стають на сторону однієї з конфліктуючих сторін при розколі в релігійних громадах, що є порушенням принципу нейтральності та статті 9 Європейської Конвенції про захист прав людини.

Зокрема, саме порушення цього принципу призвело до програшу України в Європейському суді з прав людини в згадуваній раніше справі. У ній мова йшла про розкол у релігійній громаді. Органи влади самостійно визначили, хто з віруючих належить до громади, тобто хто є її членом, а хто ні, і, відповідно, позбавили іншу групу віруючих права вносити зміни до свого статуту. Європейський суд зазначив:

*«...Держава не може зобов'язати законно існуючу організацію приватного права (якою є релігійній організації – прим. автора) включати до членів чи позбавляти членства осіб. Втручання в цю сферу суперечить свободі релігійних об'єднань самостійно регулювати свою діяльність і вільно здійснювати свою діяльність.» (пункт 146 рішення Суду)*

У цій же справі, користуючись нечітким законодавчим визначенням поняття «релігійна громада» та всупереч чіткому визначенню членства в цій громаді в статуті, український суд визнав, що членами громади є всі громадяни, що відвідують Церкву, а не тільки ті, хто є членами відповідно до статуту. Чим, безумовно, необґрунтовано втрутився у внутрішні справи організації й прийняв сторону однієї з конфліктуючих сторін.

<sup>9</sup> Релігійна панорама. № 10, 2007, стор. 24-25.

Особливо багато прикладів порушень цього принципу на місцевому рівні.

Наприклад, Розпорядженням Голови Полтавської обласної державної адміністрації 2 червня 2005 року був затверджений у новій редакції статут Свято-Миколаївської релігійної громади Української православної церкви Київського патріархату м. Полтави, а також прийняті зміни про зміну голови парафіяльної Ради. Інша сторона опротестувала це рішення органу влади. У судовому засіданні виявилось, що держадміністрації було відомо про наявність розколу в громаді, але, маючи таку інформацію, без достатнього обсягу документів щодо повноважень осіб, які звернулися за реєстрацією, суб'єкт владних повноважень провів таку реєстрацію, тобто став на сторону однієї зі сторін конфлікту. Саме тому, 17 вересня 2007 року Харківський апеляційний адміністративний суд задовольнив позов і скасував рішення держадміністрації. Проте два роки діяльність громади практично паралізована через незаконні дії органів влади.

В іншому схожому випадку, колегія суддів Вищого адміністративного суду України в ухвалі від 4 липня 2007 року підтримала висновки суду першої та апеляційної інстанцій про необхідність визнання розпорядження голови Рівненської обласної державної адміністрації № 498 від 20 жовтня 2005 року «Про реєстрацію змін та доповнень до статуту релігійної громади» нечинним та його скасування. Зареєструвавши цим розпорядженням зміни і доповнення до Статуту Релігійної громади УПЦ (МП) Свято-Воскресенської парафії м. Острога, які полягали в переході частини цієї релігійної громади під юрисдикцію Київського Патріархату, відповідач цим самим не тільки фактично зареєстрував нову релігійну громаду КП цієї парафії, але й зліквідував зазначеним своїм рішенням до цього вже існуючу з 1991 року та наділену відповідно до закону правами юридичної особи релігійну громаду УПЦ (МП) Свято-Воскресенської парафії м. Острога, чим допустив порушення вимог частини 5 ст. 5 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації». При цьому, судами було встановлено, що рішення цієї Релігійної громади від 17 жовтня 2005 року про перехід під юрисдикцію Київського Патріархату не було одностайним. Частина віруючих залишилася прихильниками попередньої релігійної підпорядкованості (приналежності) і не погодилися з рішенням іншої частини віруючих. Знову два роки пішло на поновлення прав, порушених органами влади.

Залишається невирішеною проблема повернення націоналізованого радянською владою культового майна. Поступово таке майно приватизується, що ускладнює процедуру його повернення. Не зважаючи на це, парламент 11 травня відхилив проект закону щодо мораторію на приватизацію майна культового призначення, що перебуває у державній та комунальній власності.<sup>10</sup> З іншої сторони, автори законопроекту пішли попереду подій і вимагали в цьому ж законі встановити норму про обов'язковість повернення такого майна. Чим, очевидно, і зіпсували ідею принаймні встановити мораторій на приватизацію цього майна.

Пізніше Указом Президента від 1 листопада 2007 року<sup>11</sup> такий мораторій фактично був установлений, що зупинило приватизацію багатьох об'єктів органами місцевого самоврядування та місцевими органами влади.

Отже, ситуація, на сьогодні, є замороженою, і шляхів її вирішення поки що не видно.<sup>12</sup>

#### 4.2. ПРАВО БАТЬКІВ НА РЕЛІГІЙНУ ОСВІТУ ДІТЕЙ ТА ПРИНЦИП НЕЙТРАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ

Відповідно до міжнародних стандартів релігійна освіта в школах та вищих навчальних закладах може запроваджуватися, проте відповідні курси мають бути однаковими й побудованими на принципах об'єктивності, недискримінації та безсторонності. Тому такі курси не можуть включати вивчення настанов лише однієї релігії чи вірування. Держава повинна поважати право батьків на релігійне виховання своїх дітей.

<sup>10</sup> Верховна Рада відхилила проект закону щодо мораторію на приватизацію майна культового призначення, що перебуває у державній та комунальній власності // Сайт УГСПЛ: <http://helsinki.org.ua.index.php?id=1178888780>.

<sup>11</sup> Указ Президента України № 1042/2007 від 01.11.2007 р. «Питання охорони пам'яток сакральної культури в Україні».

<sup>12</sup> Див. з цього питання: *Питання правового забезпечення процесу повернення колишнього церковного майна в Україні* // Релігійно-інформаційна служба України, [www.risu.org.ua](http://www.risu.org.ua).

## VI. СВОБОДА ДУМКИ, СОВІСТІ ТА РЕЛІГІЇ

У цілому в країні в різних регіонах відбувається впровадження християнської етики та інших предметів духовно-морального спрямування з різною мірою зацікавлення з боку батьків, учнів та громадськості, глибини та якості викладання предметів і підготовки кадрів.

На сьогодні такі предмети впроваджуються як факультативні і за бажанням батьків, що відповідає міжнародним стандартам.

На заході країни існує чітка тенденція до впровадження обов'язкового навчання виключно християнським релігіям. Практично всі підручники з цього питання є односторонніми і не відповідають згаданому вище принципу безсторонності. З іншої сторони, вони викликають хвилі обурення від представників Церков, оскільки побудовані на симбіозі християнських релігій і не узгоджуються повною мірою з настановами цих Церков.

Крім того, практично по всій країні бракує вчителів цього предмету. Часто до викладання запрошуються випускники духовних семінарій (релігійних навчальних закладів). Важко повірити, що людина, котра закінчила такий заклад, викладатиме такий курс об'єктивно та безсторонньо.

Із 1 вересня 2006 року в перших класах 106 шкіл міста Києва за згодою батьків було запроваджено експеримент з вивчення курсу «Християнська етика в українській культурі». Курс введений за рахунок варіативної складової навчальної програми. «Християнську етику» першокласникам викладають вчителі, що пройшли підготовку в Київському міському педагогічному університеті ім. Бориса Грінченка. Учні забезпечені «робочим зошитом», а вчителі отримали не лише методичний посібник, а й CD-диск із записом музичного супроводу, який вони з успіхом використовують на уроках. З 1 вересня 2007 року ці курси почали відвідувати близько 4 тисяч школярів (приблизно 20 % від їх загальної кількості в місті).<sup>13</sup>

### 5. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1) Слід привести українське законодавство у відповідність до вимог статей 9 та 11 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод у світлі судової практики Європейського суду з прав людини. При цьому доцільно використовувати Керівні принципи для аналізу законодавства стосовно релігії чи віри, схвалені Парламентською асамблеєю ОБСЄ та Венеціанською комісією у 2004 році.<sup>14</sup> Зокрема, при розробці змін до законодавства необхідно:

– Перенести акцент з перевірки організації при реєстрації на моніторинг їхньої діяльності: відповідно скоротити та спростити реєстрацію релігійних організацій, прирівнявши їх процедуру принаймні до реєстрації об'єднань громадян.

– Усунути дискримінацію при реєстрації статутів релігійних громад та чітко визначити підстави відмови в реєстрації або скасування реєстрації статутів релігійних організацій.

– Усунути із законодавства положення, якими нав'язується структура та порядок управління релігійною організацією. Ці питання повинні регулюватися виключно статутом організації.

– Скасувати дозвільний порядок проведення релігійних мирних зібрань.

– Скасувати обмеження щодо релігійної діяльності іноземців та осіб без громадянства, включно з наданням таким особам, що постійно проживають в Україні, права засновувати релігійні організації.

2) Державні органи не повинні втручатися у внутрішньоцерковні справи, а повинні чітко дотримуватися принципу нейтральності, зокрема, щодо створення єдиної помісної православної церкви, захисту однієї зі сторін у внутрішньоцерковному конфлікті тощо.

<sup>13</sup> Київ Прес Інформ // <http://kyiv.osp-ua.info/index.php?newsid=12232>, а також офіційний сайт КМДА: <http://www.kmv.gov.ua/divinfo.asp?Id=96899>.

<sup>14</sup> *Свобода релігії та віросповідання в Україні в контексті дотримання європейських стандартів* / За ред. Володимира Яворського/ УГСПЛ, МГО Центр правових та політичних досліджень «СІМ». Харків: Фолю, 2005. Доступно в Інтернеті на сайті УГСПЛ: <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1137518398>.

## **ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2007. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ**

---

3) Слід запровадити дієві механізми запобігання дискримінації за релігійною ознакою, особливо в пенітенціарній системі, соціальній сфері та сфері трудових відносин. Також необхідно доопрацювати законодавство щодо оподаткування релігійних організацій з метою усунення дискримінації організацій, що не належать до християнського віровчення (наприклад, щодо оподаткування ПДВ, визначення поняття «культові послуги» тощо).

4) Правоохоронні органи повинні продовжити швидко та належно реагувати на випадки розпалювання релігійної ворожнечі, вандалізму.

5) З метою усунення дискримінаційної адміністративної практики та конфліктів між церквами прийняти чіткі правові норми щодо підстав, порядку та термінів повернення культового майна церков. Також доцільно розробити детальний план повернення культового майна з визначенням цих процедур у часі щодо кожного об'єкту. У разі неможливості повернення такого майна, необхідно передбачити надання певної компенсації, зокрема, на будівлю нових культових споруд та надання земельних ділянок.

6) Місцевим органам влади слід переглянути прийняті ними правові акти, що встановлюють дискримінаційні положення, а також додаткові, непередбачені законом обмеження права на свободу віросповідання при проведенні мирних зібрань, оренди приміщень, виділенні земельних ділянок та поверненні культових споруд. Слід чітко законодавчо визначити загальні принципи виділення земельних ділянок під будівництво культових споруд.

7) Створити постійно діючі спільні Комісії з представників релігійних організацій та представників уряду для вирішення питань спільного зацікавлення (майно, пам'ятки культури, сім'я, освіта тощо).

8) Релігійна освіта в школах та вищих учбових закладах може запроваджуватися, проте відповідні курси повинні бути однаковими й побудованими на принципах об'єктивності, недискримінації та безсторонності. Тому такі курси не можуть включати вивчення настанов лише однієї релігії чи вірування.



## VII. ПРАВО НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ<sup>1</sup>

У 2007 році довгоочікуваних змін в законодавстві, які мали поліпшити доступ до інформації, так і не відбулося. Одна з причин цього – політична криза, яка заважала нормальній парламентській законопроектній праці. Водночас, усі проблеми з доступом до інформації, які зазначалися в доповідях правозахисних організацій в 2004, 2005 та 2006 роках, повною мірою проявилися і в 2007 році. Правозахисні організації, як і в попередні три роки систематично запитували необхідні їм дані, і дуже часто отримували відмови, відписки, а іноді взагалі не отримували відповіді.

Відповіді іноді не надавалися з причини віднесення запитуваних даних до інформації з обмеженим доступом на підставі підзаконних нормативно-правових актів з посиланням на ст. 30 та 37 Закону України «Про інформацію».

Що стосується таємної інформації, то відповідний вид інформації має бути включений до Зводу відомостей, що складають державну таємницю. Але такого Зводу не існує для відомостей, які мають гриф «для службового користування» (далі – ДСК). Цей гриф надається конфіденційній інформації, що є власністю держави. Переліки інформації з грифом ДСК якщо й існують, то не завжди є оприлюдненими. У такому випадку складається парадоксальна ситуація, коли ми не маємо доступу до офіційних документів, якими затверджуються переліки інформації, що є конфіденційною. Іншими словами – ми взагалі не можемо дізнатися про те, які види інформації засекречуються.

У зв'язку саме з цією проблемою в 2007 році ВГО Альянс «Майдан» вирішила дослідити, які ж центральні органи виконавчої влади мають переліки інформації, на яку накладається гриф «для службового користування». Наприкінці 2007 – на початку 2008 року на адресу центральних органів виконавчої влади, зазначених на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України<sup>2</sup> (), Верховної Ради України, Секретаріату Президента України, а також Київської міської державної адміністрації були надіслані запити з таким питанням: «Чи існує», – у відповідного респондента – «перелік конфіденційної інформації, що є власністю держави і якій надається гриф «для службового користування» чи то інший перелік відомостей (документів тощо), які не можуть бути надані чи оприлюднені на запити громадян (зокрема, журналістів)?». У разі існування такого переліку висловлювалося прохання надати копію відповідного акту чи письмовий перелік таких відомостей.

Отже, для отримання відповідної інформації було застосовано передбачений Законом України «Про інформацію» механізм інформаційного запиту, запити надсилалися рекомендованими листами зі зворотними поштовими повідомленнями.

З 79-ти респондентів надали запитані переліки або чітко заявили про їхню відсутність (тобто, надали належні відповіді) – 34. Часткову відповідь (в частині доповнень до відповідного переліку, які, на відміну від нього, не мають грифу ДСК) надало Міністерство освіти і науки. Загальні відповіді надали Міністерство оборони, Служба безпеки України, Управління державної охорони, що, на наш погляд, може в певній мірі бути виправданим

<sup>1</sup> Підготовлено Співголовою ХПГ Євгеном Захаровим, експертом ХПГ з питань інформаційного права, викладачем кафедри конституційного права Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого Оксаною Нестеренко та правовим радником сайту «Майдан» Олександром Северином.

<sup>2</sup> Урядовий портал [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua).

специфікою їхньої діяльності. Жодної відповіді не надали (тобто проігнорували запити) 7 респондентів:

- 1) Міністерство культури і туризму;
- 2) Міністерство охорони здоров'я (враховуючи усталену традицію цього відомства щодо недотримання інформаційного законодавства, у травні 2008 року до Окружного адміністративного суду м. Києва подано відповідний позов про визнання бездіяльності протиправною);
- 3) Державний департамент у справах громадянства;
- 4) Міністерство закордонних справ;
- 5) Міністерство вугільної промисловості;
- 6) Державний комітет у справах ветеранів;
- 7) Державний департамент продовольства.

Письмово відмовили з різними аргументаціями 34 респонденти.

Характерно, що жоден з респондентів не дотримався вимоги ст. 33 Закону «Про інформацію» щодо обов'язкового надсилання запитувачу протягом 10 днів письмового повідомлення про те, чи буде задоволено його запит (у цьому контексті слід зазначити, що протягом трьох років реалізації ВГО Альянс «Майдан» проектів з моніторингу доступу громадян до інформації з кількох сотень запитів тільки одного разу цю норму було дотримано – Вищою радою юстиції).

У результаті дослідження відповідей на дані запити, ми встановили, що 44 центральні органи виконавчої влади мають відповідні інструкції.

- 1) Державний комітет телебачення і радіомовлення – наказ № 10 від 4 квітня 2006 р.
- 2) Міністерство освіти і науки – наказ № 5-дск від 14 лютого 2002 р. «Про організацію роботи з документами з грифом ДСК міністерством затверджено галузевий перелік конфіденційної інформації, що є власністю держави».
- 3) Міністерство внутрішніх справ – наказ № 207 від 6 березня 2003 р.
- 4) Генеральна прокуратура – наказом Генерального прокурора № 18 від 18 березня 2005 р. затверджено «Перелік утворюваних у діяльності органів прокуратури документів, що містять конфіденційну інформацію».
- 5) Міністерство юстиції – Наказ Міністерства юстиції від 21 березня 2008р. № 51/5.
- 6) Міністерство у справах молоді та спорту – наказ № 3374 від 6 жовтня 2007 р.
- 7) Міністерство оборони – «Перелік конфіденційної інформації ЗС України».
- 8) Державний комітет у справах національностей та релігій – «Розроблено відповідний перелік».
- 9) Міністерство з питань надзвичайних ситуацій – Наказом від 16 червня 2006 р. № 369 затверджено Перелік конфіденційної інформації МНС України.
- 10) Державний департамент виконання покарань – Наказ № 248 від 19 грудня 2006 р. «Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання, використання документів, які містять конфіденційну інформацію».
- 11) Державний комітет з питань регуляторної політики і підприємництва – Перелік відомостей, що містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, і яким у Держкомпідприємстві надається гриф ДСК (наказ № 98).
- 12) Служба безпеки України – наказ голови СБУ від 5 листопада 1999р. № 245/ДСК.
- 13) Міністерство праці та соціальної політики – наказ № 268 від 19 липня 2006 р.
- 14) Адміністрація державної прикордонної служби – наказ Адміністрації від 23 квітня 2006 р.
- 15) Міністерство економіки – наказ № 185 від 31 травня 2006 р.
- 16) Державне казначейство – наказ від 15 травня 2007 р.
- 17) Державний комітет з земельних ресурсів – наказ від 15 травня 2006 р. № 166.
- 18) Міністерство з питань ЖКГ – наказ від 3 серпня 2006 р. № 273.
- 23) Державний комітет з державного матеріального резерву – Наказ № 55 від 13 лютого 2007 р.

## VII. ПРАВО НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

24) Міністерство транспорту та зв'язку – у Міністерстві розроблено Перелік відомостей, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави і яким надається гриф обмеженого доступу ДСК, який щорічно переглядається і затверджується міністром.

25) Фонд державного майна – Перелік відомостей, які містять конфіденційну інформацію ФДМ, що є власністю держави і яким надається гриф обмеженого доступу ДСК (затверджено головою ФДМ В.Семенюк 14 листопада 2005 р.).

26) Головне КРУ – наказ голови КРУ № 405 від 1 грудня 2005 р.

27) Державний комітет фінансового моніторингу – наказ від 17 грудня 2007 р. № 227.

28) Міністерство палива та енергетики – наказ від 15 серпня 2006 р. № 288.

29) Міністерство промислової політики – наказ міністра № 492 від 21 серпня 2007 р.

30) Міністерство регіонального розвитку та будівництва – № 273 від 3 серпня 2006 р.

31) Пенсійний фонд України – наказ № 223 від 5 грудня 2007 р.

32) Антимонопольний комітет України – наказ голови АМК № 55 від 4 травня 2006 р.

33) Державна митна служба України – наказ від 30 січня 2004 р. № 60.

34) Державна комісія з регулювання ринку фінансових послуг – наказ Голови Держфінпослуг від 10 серпня 2004 р. № 141.

35) Державна служба експортного контролю – протокол № 10 засідання Експортної комісії ДСЕК від 23 березня 2006 р.

36) Національна комісія регулювання електроенергетики – наказ НКРЕ від 5 квітня 2006 р. № 24.

37) Управління державної охорони – наказ начальника управління від 22 грудня 2005 р. № 444.

38) Державна авіаційна адміністрація – 24 травня 2007 р. № 275.

39) Український державний центр радіочастот – наказ від 25 вересня 2007 р. № 325.

40) Державний комітет лісового господарства – наказ від 25 травня 2006 р. № 119.

41) Вища рада юстиції – Інструкція з діловодства ВРЮ, затверджена Головою ВРЮ 30 грудня 2005 р. № 86/0/1-05.

42) Державний департамент морського та річкового транспорту – наказ від 31 липня 2006 р. № 132.

43) Державний департамент автомобільних доріг – протокол Експертної комісії № 1 від 27 березня 2007 р.

44) Державний комітет архівів – наказ № 105 «Про затвердження Переліку документів та справ з грифом ДСК державних архівних установ України» від 10 серпня 2006 року.

Зазначимо, що деякі з центральних органів виконавчої влади ще не мають Переліків конфіденційної інформації і відповіли, що переліки знаходяться у процесі розробки. Зокрема, про це заявили Міністерство фінансів України, Державний департамент з питань зв'язку та інформатизації.

Не може не хвилювати той факт, що 12 з 44 зазначених центральних органів виконавчої влади (Генеральна прокуратура, Міністерство фінансів, Міністерство з питань надзвичайних ситуацій, Міністерство палива та енергетики, Головне управління державної служби, Національне космічне агентство, Державна служба охорони, Державний департамент інтелектуальної власності, Державна служба спецзв'язку та захисту інформації, Державна авіаційна адміністрація, Український державний центр радіочастот, Державний комітет лісового господарства) відмовились надати ці переліки, мотивуючи це тим, що:

1) ці документи мають гриф ДСК;

2) це питання необхідно погодити з СБУ (Державна авіаційна адміністрація);

3) у запитувача не має достатніх правових підстав на отримання цих переліків;

4) запитувач не пояснив причину, навіщо йому необхідна ця інформація (Державний департамент морського та річкового транспорту).

Тобто, як ми вже зазначили вище, ми не можемо дізнатися про те, що ми не маємо права знати. Це прямо суперечить не лише ст. 34 Конституції України (бо всі обмеження права на доступ до інформації повинні бути встановлені лише законом), а й ст. 57 Конс-

титуції, відповідно до якої закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними, адже в даному випадку ці інструкції безпосередньо стосуються права на доступ до інформації. Крім того, як вже неодноразово наголошувалось, ненадання інформації на підставі ст. 37 Закону України «Про інформацію» є порушенням Конституції України. Адже відповідно до частин 2 та 3 ст. 8 «Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії» та згідно з п. 1 Перехідних положень Основного Закону України «закони та інші нормативні акти, прийняті до набуття чинності цією Конституцією, є чинними у частині, що не суперечить Конституції України». Таким чином, п. 6 ст. 37 даного Закону України «Про інформацію» не відповідає Конституції України, мають діяти саме конституційні приписи.

Зовсім незрозумілими є фрази «не маєте законних підстав» або «поясніть причину навіщо Вам необхідна ця інформація», оскільки, якщо ця інформація є відкритою за режимом доступу, то вона повинна надаватися запитувачу без будь-яких додаткових умов.

Слід зауважити, що Генеральна прокуратура таки надала перелік документів, яким надається гриф ДСК, у відповідь на запит іншої організації – Харківської правозахисної групи.<sup>3</sup> Цей наказ замінив наказ № 89 від 28.12.2002 «Про організацію роботи з документами, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави». Але ні старий, ні новий накази не оприлюднені: вони не друкувалися, відсутні на сайті Генеральної прокуратури, були відсутні в комп'ютерних правових системах (наказ № 18 був введений в систему «Ліга: Закон» на прохання ХПГ, яка передала текст наказу). І це не дивно: відповідно до Указу Президента України № 493 від 21 травня 1998 року Генеральна прокуратура України, як і раніше, не реєструє свої нормативні акти в Міністерстві юстиції, внаслідок цього багато нормативно-правових актів Генеральної прокуратури взагалі невідомі. Хоча ті нормативні акти прокуратури, які вдалося здобути і оприлюднити, вочевидь мають пряме відношення до прав людини і основоположних свобод. Водночас, слід зауважити, що після критики правозахисних організацій сайт відомства містить значно більше нормативно-правових актів прокуратури.

Аналіз наданих у відповідях на запити переліків інформації з грифом ДСК, яка, на думку центральних органів виконавчої влади, є конфіденційною, показав таке. На нашу думку, деякі дані, які відповідні органи віднесли до інформації з обмеженим доступом, є суспільно важливою інформацією, доступ до якої в жодному разі не можна обмежувати. Наприклад, Державний комітет у справах національностей та релігій до інформації для службового користування відносить: 1) відомості стосовно етнополітичних проблем, обумовлених сепаратистськими, ксенофобськими, шовіністичними та іншими дестабілізуючими факторами; 2) матеріали, що стосуються конфліктів на мовному ґрунті та заходи щодо їх врегулювання; 3) відомості про заходи підтримки української діаспори в сусідніх з Україною державах, де існують історичні територіальні претензії та можливі конфлікти на цьому ґрунті.

Міністерство економіки віднесло до інформації з грифом ДСК такі дані:

- 1) щодо результатів перевірок Держкомрезерву контролюючими органами;
- 2) щодо результатів проведення конкурсів з реалізації матеріальних цінностей державного резерву;
- 3) щодо окремих питань співробітництва Україна – ЄС (директиви до переговорів, інші позиційні документи);
- 4) щодо економічної ситуації в країнах СНД, її можливого розвитку та наслідків для України (відомості з елементами аналізу);
- 5) щодо переговорів з доступу до ринків товарів та послуг у рамках вступу України до СОТ (переговорна позиція та директиви);
- 6) щодо розгляду заявки України про вступ до СОТ (звіти робочих груп за результатами засідань);

<sup>3</sup> Текст наказу № 18 від 18 березня 2005 року доступний на порталі ХПГ «Права людини в Україні» за адресою: <http://www.khpg.org/index.php?id=1214326358>

## VII. ПРАВО НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

7) щодо проблемних питань переговорного процесу зі вступу України до СОТ;

8) щодо доступу до ринків товарів та послуг (двосторонні протоколи).

Державний комітет з земельних ресурсів відносить до інформації з грифом ДСК: 1) матеріали міждержавних переговорів з питань держкордону, технічної документація з делімітації та демаркації державного кордону, проекти відведення смуги державного кордону; 2) книги обліку кількості земель (текстова і графічна частина); 3) книги обліку якості земель (текстова і графічна частина).

Фонд державного майна вважає конфіденційною інформацією проблемні питання, пов'язані з перебуванням Чорноморського флоту Російської Федерації на території України, а Пенсійний фонд України – відомості про фінансовий стан та фінансово-господарську діяльність ПФУ та його органів; відомості про матеріально-технічне та інформаційне забезпечення.

Вища рада юстиції віднесла до інформації з грифом ДСК відомості про дисциплінарні проступки суддів та про конкретні порушення суддями законодавства, отримані й зібрані Радою під час перевірок.

Також аналіз переліків інформації, які центральні органи виконавчої влади віднесли до інформації для службового користування, показує, що критерії обмеження доступу незрозумілі.

У 2007 році екологічній громадськості стало відомо про існування декількох нормативних актів Міністерства охорони навколишнього природного середовища<sup>4</sup> (), якими великі розділи екологічної інформації можуть бути віднесені до конфіденційної, а саме:

- ◆ інформація про регулювання екологічних питань на транскордонних річках України;
- ◆ регулювання екологічних питань, що стосуються біологічно активних (отруйних, інфекційних) речовин, генетично змінених організмів, які можуть використовуватися як біологічна зброя;

- ◆ окремі висновки державної екологічної експертизи;
- ◆ інформація про технічні характеристики гідротехнічних споруд;
- ◆ інформація, що стосується питань функціонування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України.

На нашу думку, зміст згаданих наказів Мінприроди суперечить Конституції України, Органічній конвенції, законам «Про охорону навколишнього природного середовища» та «Про інформацію», які гарантують кожному право вільного доступу до екологічної інформації. Характерно, що згадані накази Мінприроди самі також мають гриф ДСК і навіть не були зареєстровані в Міністерстві юстиції. Вони повинні бути скасовані як незаконні.

Деякі відповіді потребують окремих коментарів. Так, аналізуючи відповідь Антимонопольного комітету та Департаменту ДАІ МВС, ми прийшли до висновку, що деякі посадові особи не завжди розуміють у чому полягає різниця між інформацією, що становить державну таємницю, та інформацією, яку вони відносять до конфіденційної інформації на підставі своїх внутрішніх інструкцій. Зокрема, у відповіді на інформаційний запит Департаменту ДАІ МВС було зазначено, що надання документам та інформації грифів конфіденційності здійснюється відповідно до Закону України «Про державну таємницю».

Якщо ввести у цьому процесі збору даних номінацію «найбільш одіозна відповідь», то лауреатом, на нашу думку, стала Державна податкова адміністрація. Причин декілька. По-перше, ДПА не надала відповіді, посилаючись на те, що така відповідь надавалася у листі від 20 листопада 2007 року, хоча насправді відповідь не була надана. По-друге, в цій відповіді ДПА надала інформацію про те, які нормативно-правові акти підлягають державній реєстрації, хоча ця інформація не запитувалася. По-третє, найбільш цікавим є той факт, що підпункт «б» п. 4 Постанови КМУ № 731 від 28 грудня 1992 року, текст якого наводиться у відповіді, є відсутнім в зазначеній Постанові. А саме, текст цього пункту в інтерпретації ДПА виглядає наступним чином: «мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для інших міністерств, органів виконавчої влади, органів управління та пов'язані з розробкою

<sup>4</sup> Зокрема, наказ Міністра ОНПС № 470 від 25 листопада 2004 р. та його оновлена версія, видана в 2006 році.

## ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2007. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

---

напрямую діяльності установ, процесом прийняття рішень і передують їх прийняттю, не підлягають обов'язковому наданню для ознайомлення за інформаційними запитами».

Утім у дійсності цей підпункт пункту 4 Постанови викладений таким чином: «мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для інших міністерств, органів виконавчої влади, органів управління та пов'язані з розробкою напрями діяльності установ і організацій, що не входять до сфери управління органу, який видав нормативно-правовий акт».

Ми бачимо, що працівники ДПА в даному випадку не лише не надали відповіді, а й, м'яко кажучи, займаються довільною інтерпретацією постанови Кабінет Міністрів України. А якщо казати відверто, займаються фальсифікацією нормативно-правових актів.

Варто також звернути увагу на те, що у зазначеній постанові взагалі не вирішується питання про віднесення інформації до категорії інформації з обмеженим доступом. Більш того, при проведенні іншого моніторингу, ДПА відмовляла у наданні інформації, обґрунтовуючи свою відмову посиланням на Положення про податкову інформацію в Державній податковій службі, затверджене наказом ДПА від 2 квітня 1999 р. № 175 «Про затвердження Положення про податкову інформацію в державній податковій службі України».

Навіть такий побіжний аналіз стану з доступом до інформації з грифом ДСК засвідчує, що жоден державний орган не керується в питаннях обмеження доступу до інформації відомим принципом свободи інформації «Засекречується інформація, а не документ». Усі вони використовують гриф ДСК для документа в цілому, якщо хоч маленька частина його потребує обмеження доступу. Це неприпустиме становище має бути виправлене: має бути забезпечений доступ до відкритої частини будь-якого документу, який містить інформацію з обмеженим доступом, а ці відкриті частини нормативно-правових актів повинні оприлюднюватися і вміщуватися до комп'ютерно-правових систем так само, як і повністю відкриті нормативно-правові акти.

Підсумовуючи вищевикладене, необхідно зазначити, що у 2008 році необхідно продовжити кампанію з отримання від усіх центральних органів виконавчої влади відповідних переліків – шляхом надсилання повторних запитів (складених відповідно до підстав та змісту першої відмови), звернень до Кабінету Міністрів, а також, у разі необхідності – звернення до суду. Кінцевим результатом проекту має стати складення «Зводу відомостей, що віднесені до конфіденційної інформації, яка є власністю держави». Відповідно – інша інформація про діяльність відповідних органів, яка не увійде до Зводу і не є за законом державною таємницею, буде де-факто визнана державою в особі її органів відкритою та вільною для публічного доступу.

На наше переконання, необхідною умовою зміни на краще ситуації з доступом до інформації є прийняття Закону України «Про свободу інформації» у вигляді оновленого Закону «Про інформацію». При цьому можливе виділення процедурної частини в окремий закон. Загалом, усі рекомендації з приводу покращення доступу до інформації, висловлені у відповідних розділах доповідей правозахисних організацій у 2004-2006 роках, залишаються актуальними і зараз.

## VIII. СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ<sup>1</sup>

### 1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Ситуація протягом 2007 року істотно не змінилася.

Після 2004 року значно послабився тиск на ЗМІ та журналістів з боку влади, проте останні два роки він поступово знову зростає. Це особливо відчутно на місцевому рівні.

Крім того, незалежність від влади не стала гарантією незалежності для ЗМІ. Відсутність відокремлення редакційної політики від власників ЗМІ зробило ЗМІ надто залежними від бажань їхніх власників, котрі все більше контролюють редакційну політику.

Не покращило ситуацію й поступове перетворення певної частини ЗМІ у прибутковий бізнес. Фінансова незалежність не мала наслідком незалежність редакційну.

Окремою наростаючою проблемою є розміщення в ЗМІ оплачених матеріалів, чи як це ще часто називають, «джинси»<sup>2</sup>. Ця проблема особливо зростає під час виборів, коли, наприклад, усі телекамери каналів зайняті на проплачених сюжетах і в той же час пропускають суспільно-важливі події, котрі потім не з'являються в новинах.

За таких умов у країні можна говорити про певну свободу ЗМІ, проте істотні проблеми є зі свободою слова через відсутність доступу до ЗМІ для висловлення власної позиції, оскільки такий доступ іноді практично повністю існує лише в режимі оплати чи вказівок власників ЗМІ.

Цю ситуацію могло би змінити створення суспільного телерадіомовлення, проте, очевидно, щодо цього не існує політичної волі Президента, голів уряду та парламенту.

Журналісти почуваються більш безпечніше, ніж раніше. Хоча напади на журналістів є частими й, зазвичай, розслідування таких випадків є безуспішними. Крім того, журналісти є під економічним тиском адміністрації ЗМІ: багато з них працюють неофіційно, їм сплачують неофіційну зарплату, а трудові права не захищені. Тому, наприклад, у випадку відкритого виступу проти менеджменту ЗМІ вони ризикують залишитися без зарплати принаймні за останній місяць.

Журналістам бракує самоорганізованості. Етичні механізми практично не працюють. Незалежні профспілки, як правило, є малочисельними або слаборозвиненими.

Протягом 2007 року Мін'юст продовжував розробку закону «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації» (реєстраційний № 4003). Він був внесений до парламенту, проте листом від 1 березня 2007 року № 21-12-1702 Законопроект був відкликаний у зв'язку зі зміною складу Уряду. Мін'юст звернувся до Кабінету

<sup>1</sup> Підготовлено виконавчим директором УГСПЛ Володимиром Яворським.

<sup>2</sup> Див. наприклад: «Енергоатом» став найбільшим покупцем теленовин у листопаді, ICTV – найбільшим продавцем // Сайт Незалежної медіа-профспілки, [http://www.profspilka.org.ua/index.php?option=com\\_content&task=view&id=3524&Itemid=60](http://www.profspilka.org.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=3524&Itemid=60); Експерти Академії української преси побачили у новинах «джинсу» // Інтернет-видання «Українська правда», <http://www.pravda.com.ua/news/2007/9/10/63690.htm>; Телеканали ввіймали на політичній «джинсі» // Інтернет-видання «Українська правда», <http://www.pravda.com.ua/news/2007/9/25/64387.htm>; Запрошення в гостьову студію провідного телевізійного каналу коштує 70 тисяч доларів // Інтернет-видання «Телекритика», 15:25, 30.08.2007, [http://telekritika.kiev.ua/news/146/0/24370/zaproshennja\\_v\\_gostovu\\_studiju\\_providnogo\\_televizijnogo\\_kanal\\_u\\_koshtue\\_70\\_tisjac/](http://telekritika.kiev.ua/news/146/0/24370/zaproshennja_v_gostovu_studiju_providnogo_televizijnogo_kanal_u_koshtue_70_tisjac/).

Міністрів з поданням про перенесення терміну доопрацьованого проекту Закону на 1 липня 2008 року (лист від 17 січня 2008 року № 21-9/213).

Таким чином, реформи державних і комунальних ЗМІ не відбулося. Живучи на дотації з бюджету, такі ЗМІ частіше працюють «рупором» влади без дотримання стандартів свободи слова.

На думку Інституту масової інформації, Україна поступово покращує ситуацію за всіма «класичними» критеріями, за якими міжнародні правозахисні структури усього світу відстежують ситуацію зі свободою слова. Поза тим, у державі міцніє інша небезпечна тенденція – це поширення «джинси» – замовних текстів приховано рекламного характеру. Ситуація може призвести аж до втрати права на професію, оскільки вона існує за мовчазної згоди власників мас-медіа, а також великої частини політиків та самих журналістів.<sup>3</sup>

На думку «Репортерів без кордонів», журналістам працювати легше, ніж раніше, але через поляризацію суспільства і преси журналістам складно мати незалежну редакторську позицію. Як приклад, вони наводять закриття телевізійної програми «Толока» на каналі УТ-1<sup>4</sup> і відставку редактора «Газети 24»<sup>5</sup> через те, що один із головних акціонерів видання захотів диктувати політичну лінію<sup>6</sup>.

Результати моніторингу показують про збільшення толерантності місцевої влади до ЗМІ. Однак проблемою залишається постійне втручання власників у діяльність ЗМІ. Такі висновки регіонального моніторингу Лабораторії законодавчих ініціатив, Громадянської мережі ОПОРА та Комітету виборців України, що здійснювався за підтримки Міжнародного фонду «Відродження»<sup>7</sup>.

## 2. ОБОВ'ЯЗКОВІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ ЗМІ ТА ВИДАВНИЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

### 2.1. ДРУКОВАНІ ЗМІ

Реєстрація друкованих ЗМІ залишається обов'язковою, що, на думку УГСПЛ, порушує статтю 10 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Чинною є відповідальність за поширення ЗМІ без державної реєстрації.

На 1 січня 2008 року Міністерством юстиції зареєстровано та перереєстровано 2486 друкованих засобів масової інформації (у 2007 – 1331, у 2006 – 1048) та 35 інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності (у 2007 – 24, у 2006 – 11).

Територіальними органами юстиції зареєстровано (перереєстровано) понад 2 тис. друкованих засобів масової інформації (9 міс. 2007 – 1102, 9 міс. 2006 – 960).<sup>8</sup>

З метою створення єдиної системи обліку друкованих засобів масової інформації, що видаються на території країни, та інформаційних агентств запроваджено Державний реєстр

<sup>3</sup> В Україні відносно невеликий рівень грубих порушень принципів свободи слова // Інститут масової інформації, [http://imi.org.ua/index.php?option=com\\_content&task=view&id=172036&Itemid=42](http://imi.org.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=172036&Itemid=42).

<sup>4</sup> Див.: Звіт роботи Комісії з проведення службового розслідування щодо тимчасового призупинення виходу в ефір Першого Національного ток-шоу «Толока» // Сайт «Першого Національного», <http://Itv.com.ua/about/Itvnews/07/04/03/18/05.html>.

<sup>5</sup> Див. також: Віталія Портникова звільнять з «Газети 24» за прогули, якщо він не відкличе заяву про цензуру // Сайт УГСПЛ, <http://helsinki.org.ua.index.php?id=1196345223>; Портников пішов з «24», Княжицький – з «Тонісу». Через цензуру // Сайт УГСПЛ, <http://helsinki.org.ua.index.php?id=1191918482>.

<sup>6</sup> «Репортери без кордонів»: Нині небезпечно бути журналістом // Радіо «Свобода». <http://www.radiosvoboda.org>.

<sup>7</sup> Проект «Україна: рік після виборів. Моніторинг регіонів» здійснювався у 10 регіонах: Волинській, Львівській, Вінницькій, Одеській, Донецькій, Сумській, Чернігівській, Черкаській, Харківській та Херсонській областях. Моніторинг медіа проводився за такими напрямками: структура медіа-ринку (власність ЗМІ), особливості інформаційного простору, відносини влади і ЗМІ, система ринку, плюралізм ЗМІ, наявність впливових Інтернет-видань. Див. більше: <http://helsinki.org.ua.index.php?id=1185451112>.

<sup>8</sup> Інформація про підсумки діяльності Міністерства юстиції у 2007 році. Доступна на сайті Мін'юсту: [http://www.minjust.gov.ua/0/zvit\\_2007](http://www.minjust.gov.ua/0/zvit_2007).



## VIII. СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ

друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності<sup>9</sup>. Адміністратором Реєстру є Державне підприємство «Інформаційний центр» Міністерства юстиції, яке створює та здійснює підтримку програмного забезпечення Реєстру, забезпечує збереження та захист даних, що містяться в Реєстрі, та видає завірені витяги з нього. Інформація з Реєстру надається у вигляді скороченого або повного витягу на письмові запити фізичних та юридичних осіб за плату, встановлену Мін'юстом. Відомості з Реєстру надаються безкоштовно на письмову вимогу суду, прокуратури, органів дізнання і слідства – у зв'язку з розслідуванням кримінальних справ, що перебувають у їх провадженні, інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

### 2.2. ТЕЛЕБАЧЕННЯ ТА РАДІОМОВЛЕННЯ

Національна рада з питань телебачення і радіомовлення здійснює обов'язкову реєстрацію телерадіоорганізацій. При чому реєстрації підлягають навіть ті, хто здійснює тільки виробництво аудіовізуального продукту, не поширюючи його самостійно.

Крім того, ліцензуванню підлягає будь-який вид мовлення (ефірний, супутниковий, цифровий, кабельний чи провідний), що не відповідає міжнародним стандартам.

Станом на 31 грудня 2007 р. до Державного реєстру телерадіоорганізацій України внесено дані про 1523 телерадіоорганізації та суб'єкти інформаційної діяльності, а саме: 1426 телерадіомовних організацій та провайдерів програмної послуги, 97 суб'єктів інформаційної діяльності. З 1426 ліцензіатів за формою власності 36 – державні, 396 – комунальні та 994 – приватні.<sup>10</sup>

### 2.3. ВИДАВНИЧА ДІЯЛЬНІСТЬ

Усі суб'єкти, що займаються видавничою діяльністю, повинні пройти державну реєстрацію. При цьому видавцями не можуть бути громадські, релігійні чи благодійні організації, а тільки підприємства.

## 3. ПРАВА ЖУРНАЛІСТІВ ТА ЗМІ

Інститут масової інформації заявив, що Україна поступово стає державою з відносно невеликим рівнем грубих порушень принципів свободи слова. Про це свідчить передовсім той факт, що в державі чотири роки поспіль не відбувається убивств та сумнівних зникнень журналістів. Жодний український журналіст не перебуває за ґратами через злочин, пов'язаний з виконанням журналістської праці.

### *Інформація про зафіксовані порушення<sup>11</sup>*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Убиті, зниклі журналісти	3	4	0	0	0	0
Арешти, затримання	1	2	8	2	3	1
Побиття, напади, залякування	23	34	47	16	29	13
Перешкоджання виконувати професійні обов'язки, цензура	46	27	52	14	31	23

<sup>9</sup> Затверджений наказом Міністерства юстиції України від 21 червня 2007 року № 412/5.

<sup>10</sup> Звіт Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення за 2007 рік // Офіційний сайт Нацради, <http://www.nrada.gov.ua/cgi-bin/go?page=117>.

<sup>11</sup> За даними багаторічного моніторингу Інституту масової інформації: [http://imi.org.ua/index.php?option=com\\_content&task=view&id=172036&Itemid=42](http://imi.org.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=172036&Itemid=42). Дивіться також опис фактів порушень: Хроніка порушень свободи слова. Інститут масової інформації, <http://imi.org.ua/media/hronique.doc>.

**3.1. УБИВСТВА, ПОБИТТЯ, ПОГРОЗИ ЧИ ІНШЕ НАСИЛЬСТВО ЩОДО ЖУРНАЛІСТІВ**

*Інформація про потерпілих від злочинів, що є працівниками ЗМІ<sup>12</sup>*

	Потерпіло від злочинів			з них: загинуло		
	2006	2007	динаміка, %	2006	2007	динаміка, %
Працівників ЗМІ	92	46	-50.0	1	0	

У минулому році не відбулося бажаного прогресу в розслідуванні справи Гонгадзе. Розгляд у суді справи щодо виконавців убивства – колишніх високопосадовців МВС – тривав усі дванадцять місяців. Але жодних результатів у пошуку замовників та організаторів убивства не було досягнуто. Вирок виконавцям було винесено в березні 2008 року, але на цьому слідство зайшло в глухий кут: організатором злочину заочно визнано Олексія Пукача, котрий роками переховується від слідства. Інших свідків, котрі могли б указати на реальних замовників убивства, у залі суду названо не було.

Верховний Суд 22 червня залишив у силі вирок убивцям журналіста Ігоря Александрова. Рішення про позбавлення волі від 3 до 15 років 12-тьом засудженим-членам злочинного угруповання Апеляційний суд Луганської області виніс у 2006 році. Пізніше Генпрокуратура звернулася до вищої інстанції з проханням переглянути вирок, оскільки вважала його надто м'яким. Компенсацію, яку призначив суд рідним журналіста, виплачено не було, оскільки слідство не попіклувалося вчасно описати майно звинувачених<sup>13</sup>.

Найбільш brutальним нападом на журналіста став напад 7 грудня на спеціального кореспондента газети «Бизнес» Максима Біроваша. Напад стався в ліфті будинку, де мешкає журналіст. Коли він сів у ліфт, за ним зайшли двоє невідомих, які збили Максима з ніг та кілька разів ударили, після чого забрали в нього сумку й утекли. За словами Біроваша, у сумці були документи внутрішнього листування МВС, протоколи засідань комісії із питань паспортизації та інші документи, які він мав пред'явити під час судового засідання за позовом голови консультаційної ради консорціуму «ЄДАПС» Юрія Сидоренка 10 грудня 2007 року. На думку постраждалого, напад, імовірно, пов'язаний із його професійною діяльністю, а саме з розслідуванням діяльності консорціуму «ЄДАПС» – приватної структури, яка здійснює програму з паспортизації. У листопаді представники цієї компанії подали на Максима Біроваша та газету «Бизнес» позов із вимогою відшкодувати збитки в сумі 46 мільйонів гривень. Журналіст пов'язує напад з професійною діяльністю, виходячи з того, що грабіжники не взяли практично нічого з його особистих речей, викинувши сумку в під'їзді. Проте з неї зникли кишеньковий комп'ютер та всі документи, які стосувалися справи «ЄДАПС». Максим Біроваш звернувся з відповідною заявою до Дарницького РВВС, і за кілька годин було затримано людину, яка була одним із нападників. У затриманого знайшли два телефони, що належали журналістові, з вилученими картами пам'яті. Дарницький РВВС порушив кримінальну справу за фактом пограбування. 18 лютого 2008 року затриманого засудили до 5 років позбавлення волі. Бази даних розслідувань пана Біроваша так і не знайшли, оскільки другого нападника ще шукають<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> За даними МВС, оприлюдненими на офіційному сайті: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/53966;jsessionid=90E9A16E35E13DD262262B3724A663C5>

<sup>13</sup> Хроніка порушень свободи слова. Інститут масової інформації, <http://imi.org.ua/media/hronique.doc>.

<sup>14</sup> Там же. Див. також: Інтернет-проект «Хроніка», <http://www.xronika.info/?p=173>; У Києві побили журналіста газети «Бизнес» Максима Біроваша // Інтернет-видання «Телекритика», <http://www.telekritika.ua/news/2007-12-10/35418>; Слідство не пов'язує напад на Біроваша з журналістською діяльністю // Інституту масової інформації, [http://imi.org.ua/index.php?option=com\\_content&task=view&id=170545&Itemid=42](http://imi.org.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=170545&Itemid=42); Медіа-профспілка та ІМІ вимагають знайти замовників нападу на Максима Біроваша // Інф. прес-служби Медіа-профспілки України, 17.12.07, 13:49, <http://www.profspilka.org.ua>.

## VIII. СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ

Молоді люди, які представилися працівниками одеської організації БЮТ, 26 серпня побили фотокореспондента газети «Сегодня» Олександра Лесика. Лесик помітив, як молоді люди по закінченні мітингу почали вантажити намети та прапори із символікою БЮТ у машину швидкої допомоги. Фотокореспондент почав це фотографувати. Молодики, що стояли біля машини швидкої допомоги, підійшли до нього з проханням стерти останні кадри. Коли він відмовився, вони повалили його на землю й почали бити. Міліція знайшла нападників і 31 серпня порушила кримінальну справу за хуліганство (ч. 2 ст. 296 ККУ). Справа станом на квітень 2008 року розслідується.

У Донецьку невідомі 21 вересня спалили 5 автомобілів, серед яких машина редактора Інтернет-видання «Острів» Сергія Гармаша. Він стверджує, що підпал його машини був не випадковим і пов'язує його з власною журналістською діяльністю. За словами журналіста, невідомі першою підпалили саме його машину й уже після того, як вона згоріла майже повністю, почали підпалювати інші машини тієї ж марки. Він припустив, що це було зроблено спеціально, аби відвернути увагу від підпалу саме його авто. На першому етапі слідства міліція схилилася до версії, що це було дрібне хуліганство, не беручи до уваги версію про підпал через професійну журналістську діяльність. Міліція не оприлюднила жодних висновків цього розслідування.

Ігоря Сцібайла, голову Медіа-профспілки в Тернополі, кореспондента всеукраїнської газети «Точка ОПОРИ», побили вночі з 19 на 20 жовтня біля тернопільського молодіжного центру «Лас Вегас» двоє чоловіків у штатському. Один із них показав посвідчення оперуповноваженого карного розшуку Олега Могили. Після цього журналіста відвезли в Тернопільське міське відділення міліції № 2. Міліціонери вилучили в пана Сцібайла всі речі й, не склавши протоколу, помістили його в камеру. Уранці 20 жовтня, коли Ігор Сцібайло почав вимагати, щоб його звільнили, двері камери відчинив капітан Кравчук. Він повідомив, що Сцібайла затримано за підробку документів. Коли Ігор почав протестувати, капітан Кравчук особисто вдарив журналіста в груди, сказавши: «Сиди тихенько, доки не отримав ще». Близько 11.30 міліціонери відпустили пана Сцібайла, віддавши йому частину речей. Правоохоронці не повернули мобільний телефон та 300 гривень готівки. На прохання повернути відсутні речі, працівники міліції сказали, що їх не було, і попросили розписатись у протоколі повернення речей, який уже був складений. Коли ж Ігор відмовився підписувати документ, його перевезли до Тернопільського міського відділення міліції № 1. «Там я зустрівся з начальником відділу паном Лукою, який відпустив мене з відділення», — каже Ігор. Журналіст звернувся із заявою до Тернопільських міської та обласної прокуратур. Він потрапив до Тернопільської обласної лікарні, відділення нейрохірургії, де лікарі встановили попередній діагноз — струс мозку. Від прокуратури відповіді не було. Журналіст подав проти них судові позови. Перші засідання призначені на березень 2008 року.

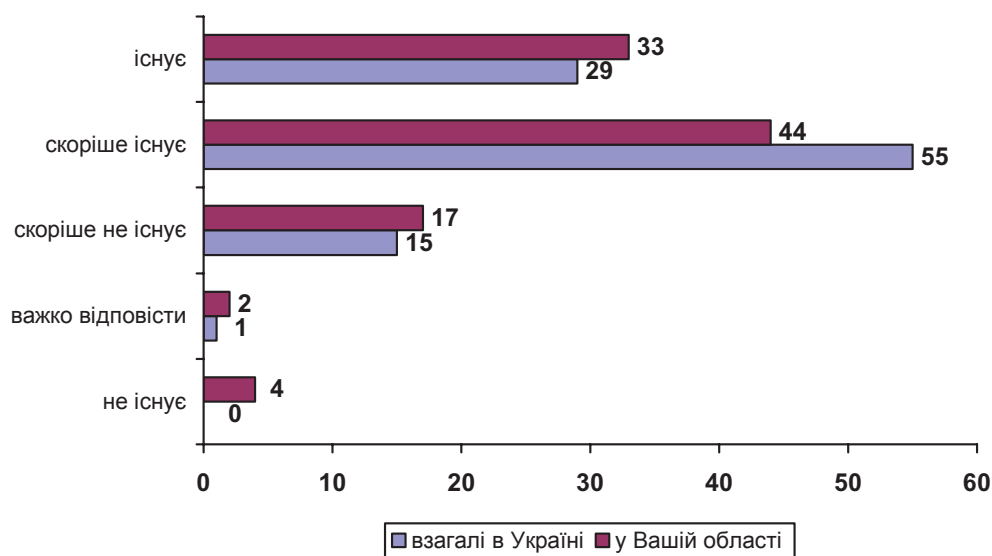
### 3.2. ЦЕНзуРА ТА ІНШИЙ ТИСК НА ЗМІ ТА ЖУРНАЛІСТІВ

Відповідно до опитування журналістів, найчастіше у власній діяльності вони зустрічалися з вимогою з боку влади ознайомлюватися з журналістськими матеріалами до їх публікації, прямою вказівкою керівнику ЗМІ від влади щодо характеру висвітлення подій, а також з вилученням редактором небажаної з його точки зору інформації з авторського тексту, його відмовою від оприлюднення матеріалу або прямою вказівкою щодо характеру висвітлення.

Не вийшов у ефір запланований раніше повтор програми «Толока» на Першому національному телеканалі за участю лідерів опозиції, який був у прямому ефірі 19 березня ввечері. Пізніше журналіста було повідомлено про закриття програми. Журналіст переконалий, що це сталося через вихід останньої програми за участю лідерів опозиції. Президент каналу стверджував, що програму закрили через непрофесійність ведучого. З цією думкою не погодилася Київська незалежна медіа-профспілка, зазначивши, що рейтинги останньої програми були чи не найвищі за всю історію програми. Після призупинення виходу в ефір ток-шоу «Толока» президент НТКУ Віталій Докаленко призначив службове розслідування,

звинувативши ведучого програми Віктора Павлюка в прихованій рекламі опозиції. 23 березня в ефірі програми «Свобода слова» Докаленко заявив, що програма 26 березня в ефір не вийде, а її показ не буде відновлено до завершення службового розслідування. Пізніше результати розслідування показали, що програма була знята безпідставно. Програма вийшла через два місяці, проте з іншим ведучим.

*Опитування журналістів свідчить про існування цензури<sup>15</sup>.*



У вересні про зростання тиску з боку влади на місцеві ЗМІ та журналістів було заявлено Національною спілкою журналістів<sup>16</sup>.

Головний редактор «Газети 24» Віталій Портніков 9 жовтня пішов з посади через цензуру. Це рішення було ухвалене Портніковим після бесіди з інвестором проекту холдингу «МедіаДім» Володимиром Костеріним, який попередив про необхідність здійснення внутрішнього нагляду за діяльністю редакції з боку компанії і висловив бажання, за словами Портнікова, встановити політичний контроль за часописом. Віталій Портніков пояснив причини свого звільнення та розповів про спроби інвестора запровадити у виданні цензуру у відкритому листі, оприлюдненому в численних медіа.

«Не буду приховувати, що зі спробами опублікувати у виданні матеріали, які розходяться з концепцією видання, мені довелося зіштовхуватися з перших днів роботи шеф-

<sup>15</sup> Упродовж листопада 2006 – лютого 2007 Незалежна медіа-профспілка України проводила дослідження у рамках проекту «Ефективний контроль за роботою органів державної влади на місцях – місцевим ЗМІ та журналістам України», підтриманого Міжнародним фондом «Відродження». Під час дослідження проводилися експертні інтерв'ю з медіа-експертами та представниками місцевих органів державної влади, а також анкетування журналістів у трьох областях – Донецькій, Львівській та Київській (з містом Київ). Усього було зібрано 143 анкети (48 у Львівській обл., 47 у Донецькій обл. та 48 у Київській обл. та м. Києві). Для співставлення використовувалися результати дослідження «Становище журналістів в Україні: статус, соціальні та професійні права, умови праці», яке проводила компанія GfK на замовлення Київської незалежної медіа-профспілки у листопаді-грудні 2004 – січні 2005 року. Географія цього дослідження охоплювала міста Київ, Житомир, Полтава, Харків, Рівне, Запоріжжя, Львів, Одеса, Сімферополь і Донецьк. Було проведено 58 напівструктурованих експертних інтерв'ю. В обох випадках вибірка не є репрезентативною для всієї генеральної сукупності журналістів, які працюють в Україні. Тому отримані результати можуть бути використані лише для опису наявних проблем та виявлення тенденцій, а не кількісної оцінки їхнього масштабу щодо всіх журналістів України. Джерело: Цензура в Україні існує // Інтернет-видання «Телекритика», 04.05.2007, [http://telekritika.kiev.ua/articles/143/0/9120/npru\\_doslidzhennia/](http://telekritika.kiev.ua/articles/143/0/9120/npru_doslidzhennia/).

<sup>16</sup> Меморандум Національної спілки журналістів України «Про становище у національному інформаційному просторі» // Інтернет-видання «Телекритика», 4 вересня 2007 року, [http://telekritika.kiev.ua/articles/143/0/9777/memorandum\\_nacjonalnoi\\_spilki\\_zhurnalistiv\\_ukraini\\_pro\\_stanovische\\_u\\_nacjonalnomu/](http://telekritika.kiev.ua/articles/143/0/9777/memorandum_nacjonalnoi_spilki_zhurnalistiv_ukraini_pro_stanovische_u_nacjonalnomu/).

## VIII. СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ

редактором, а потім і головним редактором «Газети 24». Але спочатку мені вдавалося їм більш-менш ефективно протистояти, а тим самим і відгороджувати колектив редакції від спроб політичного використання інвестором і його найближчим оточенням», — пише В.Портніков. За його словами, ситуація кардинально змінилася після парламентських виборів, на яких очолювана В.Костеріним партія (Партія зелених України) виступила «вкрай невдало».

У той же день Президент холдингу «МедіаДім» і голова правління каналу «Тоніс» Микола Княжицький підтвердив справедливості звинувачень на адресу власника холдингу Володимира Костеріна, оприлюднених Віталієм Портніковим. А 13 жовтня Артем Шевченко, шеф-редактор новин телеканалу «Тоніс», що також входить до холдингу «МедіаДім», також подав заяву про звільнення.

Головний редактор Першого ділового телеканалу Світлана Коляда 9 лютого повідомила, що з її зарплати була вирахувана значна сума за те, що в ефірі каналу був сюжет зі Львова про те, як місцева влада виділила додаткові кошти на оплату комунальних послуг ветеранам УПА. Сюжет був абсолютно збалансованим, у ньому були представлені різні точки зору (зокрема, і комуністів). «Мені пояснили це тим, що такого сюжету не може бути в нашому ефірі з політичних причин», — розповіла вона. За її словами, вказівка щодо штрафу була дана власником каналу. «Наш бухгалтер сказала мені: «Я нічого не розумію, але була команда — зняти гроші за сюжет зі Львова». Після цього вона зателефонувала помічниці інвестора, яка підтвердила, що це було його рішення.

Київська медіа-профспілка заявила про тиск на журналістів радіо «Ера», які виступили з ініціативою створення осередку медіа-профспілки. Зокрема, одразу після її створення в адміністрації з'явилися претензії до її членів, а одному з активістів, Михайлу Глуховському, було запропоновано написати заяву на звільнення «за власним бажанням». Пізніше його та інших ініціаторів профспілки було звільнено.

### 3.3. ПЕРЕШКОДЖАННЯ ЖУРНАЛІСТСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

У 2007 році в суди надійшла одна кримінальна справа щодо однієї особи, порушена за статтею 171 Кримінального кодексу України (перешкодження законній професійній діяльності журналістів). Вона була повернута на додаткове (досудове) розслідування.<sup>17</sup> Загалом, відомий лише один випадок застосування цієї статті, хоча, на нашу думку, він є надто сумнівним і суперечливим.<sup>18</sup>

### 3.4. НЕПРОПОРЦІЙНІСТЬ ПОКАРАННЯ ТА ЗЛОВЖИВАННЯ СВОБОДОЮ СЛОВА

Після сплеску позовів проти ЗМІ в 2006 році, бачимо спад подібної практики. При цьому зменшилася кількість не тільки поданих, але й задоволених позовів.

#### *Інформація про позови в справах про захист честі, гідності та ділової репутації до засобів масової інформації*<sup>19</sup>

№	Найменування показника	2003 рік	2004 рік	2005 рік	2006 рік	2007 рік
1.	Знаходилося на розгляді			753	926	719
2.	Закінчено провадження справ	627	514	441	605	490

<sup>17</sup> Дані Державної судової адміністрації України за 2007 рік.

<sup>18</sup> Справа газети «Перехрестя», Інститут масової інформації, [http://imi.org.ua/index.php?option=com\\_content&task=view&id=170363&Itemid=37](http://imi.org.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=170363&Itemid=37).

<sup>19</sup> За даними Державної судової адміністрації України за різні роки.

## ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2007. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

2.1	У тому числі	з винесенням рішення	308	250	246	356	265
2.1.1		у тому числі: задоволено позов	187	158	150	193	168
2.2		із закриттям провадження в справі	118	158	–	–	67
2.3		Залишення заяви без розгляду	151	141	–	–	150
2.4		переведено в інші суди	50	34	–	–	8
3.	Суми матеріальної й моральної шкоди, що пред'явлені до стягнення, грн.	71 247 890	20 315 264	–	–	39 511 170	
4.	Суми матеріальної й моральної шкоди, що присудженні до стягнення, грн.	4 534 785	591 591	–	–	636 562	

За даними Асоціації медіа-юристів, загалом за період з 1998 по 2008 рік відповідно до результатів аналізу 738 судових рішень, лише 25 % позивачів заявляли позови, в яких вимагали спростування інформації, тоді як 70 % разом зі спростуванням вимагали компенсації моральної шкоди, а 1,37 % – припинення виходу ЗМІ. Лише 7 % вимагали відшкодування на суму в межах 1-1700 гривень, а 68,7 % сподівались на компенсацію в розмірі 1700 – 170 000 гривень, а ще 25 % прагнули отримати більш ніж 170 000 гривень. При чому найбільше задоволених позовів на значні суми відбуваються у роки після виборів, а найбільш «жадібними» позивачами є політики та посадові особи (48,8 %) <sup>20</sup>.

Наведемо декілька прикладів судових справ.

27 червня 2007 року Апеляційний суд міста Києва поставив крапку в трирічному судовому переслідуванні «5 каналу». Було винесено ухвалу, згідно з якою скаргу народного депутата Володимира Сівковича залишено без задоволення. Раніше, 20 липня 2006 року, таке саме рішення виніс Печерський районний суд столиці. Восени 2004 року Володимир Сівкович звернувся до Печерського районного суду Києва із позовом про захист честі і гідності до «5 каналу» і особисто Петра Порошенка. Як наслідок, у розпал виборчої кампанії, за 10 днів до першого туру президентських виборів рахунки «5 каналу» та П. Порошенка були арештовані. Єдиний на той момент опозиційний канал почали відключати від ефіру в регіонах <sup>21</sup>.

Дніпропетровське міське управління МВС 14 липня подало позов проти газети «Лица» за дві статті на правоохоронні теми. Управління МВС вимагало захисту честі, гідності й ділової репутації та компенсації збитків у розмірі 15000 гривень. Розгляд справи тривав до кінця року, а в лютому 2008 року управління відкликало позов.

«Дельта-Банк» 31 жовтня подав до суду на інформаційну агенцію «Економические Новости» з вимогою відшкодувати шкоду нібито нанесену діловій репутації банку в розмірі 100 тисяч грн. На думку позивача, шеф-редактор «Економічних новин» Тарас Загородній наніс шкоди банку, розповсюдивши інформацію на прес-конференції 4 липня 2007 року. Тоді йшлося, що в рамках журналістського розслідування, проведеного агенцією в червні 2007 року, були зроблені висновки, що нібито банки ігнорують ухвалу НБУ № 168, яка забороняє банкам приховувати реальні процентні ставки. На думку юристів банку, поширена паном Загороднім інформація призвела до падіння темпів видачі кредитів банку. Попереднє засідання відбулося 5 листопада 2007 року. Розгляд справи було перенесено на 2008 рік.

Верховний Суд 4 серпня відмовив колишньому лідерові Соціал-демократичної партії (об'єднаної) Віктору Медведчуку у визнанні викладених у книзі «Нарцис» фактів недостовірними. Суд виніс нове рішення в справі, яким відмовив у позові. Перед тим, 26 липня

<sup>20</sup> Їхній гіпноз – це наш страх // Інтернет-видання «Телекритика», 06.06.2008, <http://www.telekritika.ua/media-corp/prava/2008-06-06/38854>

<sup>21</sup> Свобода слова в Україні: становлення, механізми та методи боротьби // Інформаційне агентство «УНІАН», 05.07.2007, <http://www.unian.net/>.

## VIII. СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ

2004 року, Апеляційний суд Києва визнав автора книги «Нарцис» Дмитра Чобота винним у втручанні в особисте життя Медведчука. Тоді Апеляційний суд Києва зобов'язав Чобота виплатити Медведчуку 10 тис. гривень за нанесену моральну шкоду, а видавництву «Промсвіта», яке надрукувало книгу, – 20 тис. гривень.

26 грудня 2007 року міськрайонний суд Слов'янська Донецької області ухвалив рішення про часткове задоволення позову міського голови Валентина Рибачука до місцевої телекомпанії «САТ плюс» та журналіста Наталії Попової, зобов'язавши відповідачів спростувати поширену інформацію та виплатити міському голові 80 тисяч гривень у якості компенсації моральної шкоди. 18 березня 2008 року Донецький апеляційний суд скасував це рішення суду й ухвалив нове рішення про відмову в задоволенні позову<sup>22</sup>.

19 листопада 2007 року голова консультативної ради консорціуму «ЄДАПС» Юрій Сидоренко подав позов до «Бліц-Інформу» на суму 46 млн. грн. Про серйозність намірів говорить те, що в справі було сплачено держмитом у сумі 4,6 мільйонів гривень<sup>23</sup>. Вже 23 травня 2008 року цей позов було задоволено. Сума відшкодувань із газети «Бізнес» та двох журналістів, призначена судом, становить 27 мільйонів гривень, що є найбільшою сумою за історію країни й більше, ніж за увесь 2004 рік по всім позовам до ЗМІ. Тепер для того, щоб подати апеляційну скаргу, видання і журналісти мають сплатити державне мито від 1 до 2,5 млн. гривень – залежно від того, якого висновку дійде суд.

2007 року Національна рада з питань телебачення і радіомовлення здійснила 270 перевірок діяльності телерадіоорганізацій, результати яких розглянула на засіданнях Національної ради, в тому числі 186 планових та 84 позапланових перевірки.

За результатами перевірок Національна рада оголосила попередження 92 телерадіоорганізаціям, до 1 телерадіокомпанії (КП «ТРК «Мелітополь», м. Мелітополь) ужито санкцію – стягнення штрафу, на 5 телерадіоорганізацій (ТОВ «Ар Ю М'юзік», м. Київ, ТОВ «ТРК «Клас» м. Київ, ТОВ ТК «АТВ при Одеській національній академії зв'язку ім. О.С. Попова», м. Одеса, ТРК «Чорноморська» м. Сімферополь, ДП Радіостудія «Нова хвиля», м. Снятин) подано до суду позови про анулювання ліцензій на мовлення (санкція, визначена статтею 37 Закону України «Про телебачення і радіомовлення»)<sup>24</sup>.

Відповідно до п. 13. статті 69 закону про вибори народних депутатів замовниками політичної реклами під час виборчої кампанії для трансляції телерадіоорганізаціями можуть бути тільки партії (блоки) – суб'єкти виборчого процесу. Під час трансляції політичної реклами обов'язково подається повна назва її замовника у формі текстового повідомлення, яке має займати не менше п'ятнадцяти відсотків площі екрана і бути виконане контрастним кольором до фону та бути сприйнятним для глядача. Саме за порушення цієї вимоги була оштрафована телерадіокомпанія ТРК «Мелітополь».

Рішення про подання позову про анулювання ліцензій було прийнято Нацрадою щодо:

– Радіостудії «Нова хвиля» через порушення нею ч. 3, ч. 5 ст. 43 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» (мовлення на більшу територію, ніж це зазначено в ліцензії та передача каналу мовлення в суборенду); ч. 1 ст. 69 Закону України «Про вибори народних депутатів» (неопублікування за 110 днів до виборів у ЗМІ інформації про розцінки однієї хвилини (секунди) ефірного часу для передвиборчої агітації).

– ТОВ «АР Ю М'юзік» через порушення п. «б» ст. 59 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» (невиконання рішень Нацради чи суду).

– ТОВ «ТРК Клас» через порушення ч. 9 ст. 23 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» (мовлення без наявності у володільців радіоелектронних засобів передбачених законом дозволів на їхню експлуатацію).

<sup>22</sup> Наталія Попова («САТ плюс») виграла апеляційний суд у мера Слов'янська // Інтернет-видання «Телекритика», <http://www.telekritika.ua/news/2008-03-18/37202>.

<sup>23</sup> Інтернет-видання «Телекритика», <http://www.telekritika.ua/daidzhest/2007-11-25/35141>.

<sup>24</sup> Звіт Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення за 2007 рік // Офіційний сайт Нацради, <http://www.nrada.gov.ua/cgi-bin/go?page=117>

– ТОВ «Чорноморська ТРК» через порушення п. «б» ст. 59 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» (невиконання рішень Нацради чи суду).

– ТОВ ТРК «АТВ при Одеській академії зв'язку (ОНАЗ) ім. О.С. Попова через порушення ст. 6, ст. 60, п. «е» ст. 59 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» (зловживання свободою слова, порушення правил реклами та спонсорства); ст. 9 Закону України «Про рекламу» (порушення щодо ідентифікації реклами).

Слід додати, що рішення Нацради про подачу позову про анулювання ліцензії не означає, що суд підтримає таке рішення. Невідомі наслідки розгляду цих позовів.

### 4. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1) Здійснити програму реформування державних ЗМІ через зміну їхньої системи управління та фінансування відповідно до рекомендацій Ради Європи та ОБСЄ. Найкращим прикладом такого реформування є запровадження суспільного телерадіомовлення на базі державного телеканалу УТ-1 (НТКУ) та Першого національного радіоканалу. Важливо прискорити роздержавлення ЗМІ.

2) Скасувати процедуру дозвільної реєстрації друкованих засобів масової інформації, що не узгоджується із вимогами статті 10 Європейської конвенції про захист прав людини<sup>25</sup>.

3) Розширити коло суб'єктів, що мають право займатися видавничою діяльністю, з підприємств до всіх видів юридичних осіб. Для цього необхідно внести зміни до закону про видавничу діяльність.

4) Розробити та впровадити відповідне законодавство та програми саморегулювання для журналістів і ЗМІ з метою зменшення поширення оплачених інформаційних матеріалів або інформаційних матеріалів, здійснених на замовлення, з порушенням журналістських стандартів щодо об'єктивності та збалансованості подачі інформації.

5) Скасувати закони «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» та «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів»; при цьому передбачити скасування окремих пільг журналістам державних ЗМІ та прирівняти їх у правах із журналістами недержавних ЗМІ.

6) Доцільно переглянути законодавство про вибори з метою забезпечення вільної дискусії в ЗМІ про кандидатів, їхні сильні та слабкі сторони та різні аспекти їхньої політичної програми та діяльності. З цією метою слід більш чітко визначити поняття реклами та передвиборчої агітації.

7) Доцільно на рівні закону заборонити спонсорство новин.

8) Доцільно розробити проект закону про права журналістів, використовуючи напрацювання, здійснені Держкомтелерадіо, та проект закону № 9175 від 27 лютого 2006 року «Про захист професійної діяльності журналістів». Ця проблема є достатньо суттєвою на практиці, оскільки, наприклад, права журналістів ТРО законодавством взагалі не визначені.

9) Унести зміни до закону про телебачення та радіомовлення з метою приведення його у відповідність стандартам Ради Європи, ОБСЄ та Європейського Союзу.

10) Унести зміни до законодавства щодо можливості визначення справжнього власника ЗМІ, особливо телеканалів і радіостанцій, а також перехресного володіння друкованими, електронними та іншими ЗМІ, впровадження ефективного контролю за концентрацією ЗМІ в руках одного власника чи його родини, антимонопольними обмеженнями на інформаційному ринку відповідно до рекомендацій Ради Європи (наприклад, Рекомендації № R (94) 13), ОБСЄ та Європейського Союзу, а також впровадження необхідних процедур щодо покарання порушників законодавства про концентрацію ЗМІ.

11) Забезпечити швидке та прозоре розслідування всіх минулих заяв щодо випадків насильства та смерті журналістів, а також випадків перешкоджання журналістській діяльності.

<sup>25</sup> Детальніше про це можна дізнатися зі Спеціальної доповіді Представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ Міклоша Харасті «Реєстрація ЗМІ в регіоні ОБСЄ: спостереження та рекомендації» від 29 березня 2006 року.



## **VIII. СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ**

---

12) Прискорити процедуру ратифікації Європейської конвенції про транскордонне телебачення, Додаткового протоколу до неї, а також прийняти зміни до законодавства для імплементації її норм, а також положень Директиви ЄС 85/552/ЄС, 97/36/ЄС «Телебачення без кордонів».

13) Ліквідувати Державний комітет телебачення і радіомовлення під час розгляду проекту змін до Конституції України. Крім того, необхідно посилити контроль за використанням коштів цим органом влади через численні зловживання, зокрема, слід зробити прозорою систему замовлення створення телерадіопрограм, книговидання та інших послуг за державні кошти.

14) Прийняти в новій редакції Закон України «Про захист суспільної моралі», де передбачити більш чіткі підстави обмеження свободи вираження поглядів з метою захисту суспільної моралі, а також виключити попередній контроль за поширенням продукції.

## ІХ. СВОБОДА МИРНИХ ЗІБРАНЬ<sup>1</sup>

2007 року ситуація з дотриманням свободи зібрань порівняно з 2006-м змінилася. Моніторинг дотримання цього права, який уже кілька років поспіль проводить Інститут «Республіка», свідчить, що минулого року з'явилися позитивні тенденції – порушень права на мирні зібрання відбулося значно менше, ніж 2006, зокрема, за перші півроку 2007 не було зафіксовано розгону жодного мітингу.

Крім статті 39 Конституції, інших нормативно-правових актів, які регулюють порядок проведення мирних зібрань, не існує. Місцеві положення, які ґрунтуються на Постанові ПВР СРСР від 28 липня 1988 року, суперечать Конституції й визнаються судами незаконними, проте, ще діють в окремих регіонах і є джерелом конфліктів.

Якість адміністративної практики в контексті діяльності міліції чи органів місцевого самоврядування значною мірою залежить від керівників Департаменту громадської безпеки МВС та їхнього розуміння завдань міліції в цій сфері або місцевих посадовців, що прагнуть за будь-яку ціну заборонити не бажані мирні заходи.

За даними МВС, протягом 2007 року відбулося 187 952 мирних зібрань (у 2006 році – 170 700, у 2005 – 124 400) за участю майже 82,5 млн. чоловік (у 2006 році – 85,3 млн. чол., у 2005 році – 63 млн. чоловік). Тобто, за останні роки існує чітка тенденція збільшення кількості мирних зібрань, проте кількість учасників в них істотно не зростає.

### 1. ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СВОБОДИ МИРНИХ ЗІБРАНЬ

Протягом 2007 року не було прийнято жодного правового акту, який би регулював свободу зібрань. Таким чином, як і раніше, свобода мирних зібрань регулюється лише статтею 39 Конституції. Вона встановлює «декларативний» порядок реалізації свободи зібрань, тобто організатори мітингів і демонстрацій лише повідомляють місцеві органи влади про намір провести зібрання і при цьому надання дозволу на проведення зібрання з боку жодного державного органу чи органу місцевого самоврядування Конституцією не передбачено. Заборонити мітинг чи якимось чином обмежити право на зібрання, згідно з Конституцією, може лише суд.

Кілька проектів спеціальних законів щодо свободи зібрань, розроблених громадськими організаціями, народними депутатами та урядом<sup>2</sup>, так і не були розглянуті Верховною Радою України протягом 2007 року.

Важливою подією для реалізації свободи зібрань став розгляд Бабушкінським районним судом міста Дніпропетровська позову місцевої громадської організації «Республіка» про скасування «Положення» Дніпропетровського міськвиконкому 2003-го року про правила проведення мітингів і демонстрацій у місті. Це «Положення»<sup>3</sup> було найбільш «драконівським» з усіх, які приймала місцева влада (наприклад, мітинги за цим «Положенням» можна

<sup>1</sup> Підготовлено Володимиром Чемерисом, Інститут «Республіка», членом Правління УГСПЛ.

<sup>2</sup> Дивіться Розділ «Свобода мирних зібрань» в Доповіді правозахисних організацій «Права людини в Україні – 2006».

<sup>3</sup> Там же дивіться більш докладний аналіз цього Положення.

## IX. СВОБОДА МИРНИХ ЗІБРАНЬ

було проводити тільки в одному місці, а для того, щоби провести будь-яке зібрання, потрібно було отримати дозвіл восьми (!!!) комунальних служб). Як ми зазначали в попередніх звітах, всі такі «Положення», схвалені місцевою владою багатьох міст, є неконституційними. У Києві, Львові, Сумах та кількох інших містах такі «Положення» були скасовані судами чи відмінені міськрадами раніше, проте в низці міст — Харків, Херсон, Запоріжжя, Полтава — вони продовжують бути підставою для заборони зібрань судами, і, навіть, всупереч Конституції, для заборони без судових рішень, а лише за рішенням місцевої влади.

30 березня 2007 року суд скасував згадане «Положення» як таке, що суперечить Конституції України<sup>4</sup>, а в червні Апеляційний суд Дніпропетровської області підтвердив це рішення місцевого суду. Важливо, що суд у своєму рішенні визнав: органи місцевого самоврядування не можуть (відповідно до статті 92 Конституції України) ухвалювати будь-які рішення, які регламентують реалізацію громадянських прав.

6 червня 2007 року рішенням виконавчого комітету Харківської міської ради № 543 було затверджене Тимчасове положення «Про порядок розгляду питань щодо організації та проведення зборів, мітингів, походів та демонстрацій у місті Харкові». Зазначене рішення виконавчого органу місцевого самоврядування майже у всіх своїх пунктах не відповідає (прямо суперечить) правовим актам вищої юридичної сили, а саме Конституції України, Європейській конвенції про захист прав людини та основних свобод, рішенню Конституційного Суду України від № 4-рп/2001 від 19 квітня 2001 року. Наприклад, Пункти 4.1, 4.2, та 4.3 Положення обумовлюють місця на території міста, де, на думку чиновників міськвиконкому, можна проводити загальноміські демонстрації, походи та мітинги.<sup>5</sup>

Позитивним є той факт, що протягом 2007 року жоден орган державної влади або місцевого самоврядування, жоден суд не посилалися на законодавство СРСР щодо свободи зібрань, зокрема, на Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 року «Про порядок організації проведення зборів, мітингів, вуличних заходів і демонстрацій у СРСР», як це було у минулі роки.<sup>6</sup>

Департамент громадської безпеки МВС 2007 року вперше розробив «Методичні рекомендації із забезпечення охорони правопорядку під час проведення масових заходів та акцій», де врахував багато побажань правозахисників щодо реалізації права на мирні зібрання, а також європейську практику та рішення Європейського суду з прав людини щодо свободи зібрань. Зокрема, ці «Методичні рекомендації» передбачають, що у випадку виникнення порушень громадського порядку під час мітингу, міліція не «припиняє» (тобто — розганяє) мітинг, а локалізує і припиняє саме правопорушення без припинення всього мітингу. Також тут зазначено, що згідно з українським законодавством та нормативними актами МВС та Міністерства юстиції, працівники міліції залучаються державними виконавцями в разі необхідності для проведення виконавчих дій під час виконання рішень судів (у тому числі рішень про заборону мітингів) лише для охорони правопорядку.

### 2. АДМІНІСТРАТИВНА ПРАКТИКА РЕАЛІЗАЦІЇ СВОБОДИ ЗІБРАНЬ

2007 року порівняно з попередніми періодами практично не змінилося ставлення представників місцевої влади до мирних зібрань, особливо до тих, які носять опозиційний характер. Місцеві влади намагалися їх заборонити чи «припинити».

<sup>4</sup> Правозахисники домоглися скасування Рішення Дніпропетровської міської ради, котрим обмежувалася свобода мирних зібрань // Сайт УГСПЛ, <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1175879506>. За цим посиланням також доступний текст рішення суду.

<sup>5</sup> Більш докладний аналіз цього Положення дивіться: Харківський міськвиконком незаконно обмежує право на мирні зібрання // Портал «Права людини в Україні», <http://www.khpg.org/index.php?id=1182519303>, а також: Давайте бореться за свої права! // Прямий ефір на місцевому радіо «Волна» від 14 червня 2007 року. Доступне на Порталі «Права людини в Україні», <http://www.khpg.org/index.php?id=1182512251>.

<sup>6</sup> Дивіться Розділ «Свобода мирних зібрань» в Доповіді правозахисних організацій «Права людини в Україні — 2006», де є більш докладний аналіз цього Указу.

Ще 29 грудня 2006 року представники Київської міської державної адміністрації (КМДА) всупереч рішенню Шевченківського райсуду столиці, який 25 грудня відмовив КМДА в задоволенні заяви про заборону мирного зібрання, а лише на підставі акту про «порушення правил благоустрою міста», складеного напередодні представниками тієї ж КМДА та Шляхоексплуатаційного управління (ШЕУ) Шевченківського району, демонтували намет, установлений «з метою вивчення громадської думки щодо соціального проекту «12 кроків назустріч владі» активістами Всеукраїнської спілки «Громадська рада України» на Майдані Незалежності. Присутні під час демонтажу намету близько 30 учасників зібрання чинили опір представникам КМДА та ШЕУ. Проте присутні представники міліції, не звертаючи уваги на вимоги представників КМДА, не взяли участі у демонтажу намету та не затримали на вимогу керівника КМДА жодного з учасників акції, а також відмовилися застосовувати проти них спецзасоби.

Після перевірки заяв голови «Громадської ради України» В. Халецького, слідчий відділ Шевченківського районного управління МВС 23 січня 2007 року спрямував до прокуратури Шевченківського району Києва матеріали, які свідчили про порушення посадовцями КМДА під час демонтажу намету статті 364 Кримінального кодексу України (КК) («зловживання владою або службовим становищем») та статті 365 КК («перевищення влади або службових повноважень»). Прокуратура 13 лютого відмовила в порушенні кримінальної справи проти чиновників київської влади, але згаданий випадок – перший зафіксований прецедент за всю історію країни, коли міліція не переслідувала на вимогу місцевої влади учасників мирних зібрань, а навпаки – звинуватила в порушенні права на мирні зібрання саму владу. Зокрема, міліціонери вказали, що представники КМДА демонтували намет всупереч указаному рішенню Шевченківського суду від 25 грудня 2006 року та без присутності представників державної виконавчої служби.

Коли 27 січня 2007 року голова КМДА Леонід Чернівецький спрямував до міністра МВС листа, у якому вимагав від міліції притягнення активістів «Громадської ради України» до адміністративної відповідальності за статтею 185-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП), МВС відповіло: «Для складання відносно представників Всеукраїнської спілки «Громадська рада України» адміністративних протоколів про правопорушення, передбачене ст. 185-1 (Порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій) КУпАП, у працівників міліції підстав не було».

У тому, що змінилося ставлення міліції до свободи зібрань, не останню роль зіграли правозахисні організації, представники яких входять до створеної в грудні 2005 року Громадської ради МВС України із забезпечення прав людини (ГР МВС). Протягом цих років між правозахисниками та керівниками МВС було встановлено прямий контакт, завдяки якому вдавалося в оперативному порядку вирішувати гострі питання із забезпечення права на мирні зібрання, зокрема, звільнити затриманих за статтею 185-1 КУпАП (на думку правозахисників, затриманих безпідставно) у січні в Києві та в жовтні в Одесі учасників пікетів. Також керівництво МВС залучало представників ГР МВС до участі у відомчих комісіях, які розслідували діяльність міліції під час резонансних подій: застосування сили до вболівальників міліцейським спецзагоном «Беркут» під час футбольного матчу «Динамо» (Київ) – «Шахтар» (Донецьк) 27 травня та пікетування пам'ятника російській цариці Катерині II в Одесі влітку – восени. Застосування сили з боку міліції було визнано комісією неадекватним, і декілька міліціонерів понесли дисциплінарні покарання. Кримінальні справи щодо дій міліції та футбольних фанатів під час згаданого матчу досі розслідуються.

У квітні 2007 року Шевченківський райсуд міста Києва заборонив проведення зібрань з приводу президентського указу про розпуск парламенту, як «синьо-білим», так і «помаранчевим» політичним силам у центрі столиці. Заборонив за позовом КМДА через те, що, на думку позивача, можливі сутички між зібраннями різнополюсних політичних сил. На нашу думку, суд, приймаючи це рішення, порушив Конституцію України та знехтував практикою Європейського суду з прав людини, яка, згідно із Законом «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» є джерелом права в національній правовій системі. У свою чергу, керівництво МВС (зокрема, заступник Міністра внутрішніх

## IX. СВОБОДА МИРНИХ ЗІБРАНЬ

справ України на той час, начальник міліції громадської безпеки В. Фатхутдінов) заявило, що, не дивлячись на рішення суду, не буде перешкоджати проведенню обох мітингів, лише охоронятиме громадський порядок. Усі заходи, заплановані політиками різних таборів, відбувалися в столиці протягом кількох тижнів на Майдані Незалежності, Європейській площі та біля приміщення Конституційного Суду. Міліція не протидіяла цим заходам, лише встановлювала кордони між мітингуючими представниками різних політичних сил. Порушень громадського порядку не було зафіксовано. Такі дії міліції можна розцінити як забезпечення її працівниками верховенства права та свободи мирних зібрань.

Симптоматичним було проведення минулого року акції під назвою «Марш Свободи». Ця акція проводиться щороку в першу неділю травня в багатьох містах світу з вимогою декриміналізації легких наркотиків. 2006 року київська міліція заблокувала проведення акції навіть всупереч рішення суду, який не заборонив Марш. Така поведінка правоохоронців викликала тоді гостру критику з боку правозахисників. А 2007 міліція, дослухавшись до представників громадських організацій, не блокувала учасників акції, як це було 2006, а навпаки – охороняла їх від опонентів – представників крайньо-правих угруповань і «скінхедів». Таким чином, відбулися як «Марш Свободи», так і акція його опонентів.

Також певним тестом для міліції стало проведення ходи представників сексуальних меншин. Увечері 17 травня активісти й активістки гей-лесбійського руху України провели в Києві на Хрещатику публічну акцію, спрямовану на боротьбу з гомофобією та пропаганду толерантності. Спонтанний захід переріс в гей-лесбійську ходу. Участь в акції взяли представники цілої низки ЛГБТ-організацій та неформальних груп: київської міської громадської організації Гей-альянс, феміністсько-лесбійського Інформаційно-освітнього центру Жіноча Мережа, всеукраїнської громадської організації Гей-Форум України, столичної ініціативної гей-групи, Жіночого спортивного клубу NRG та інших. На маршруті ніяких вагомих інцидентів не відбулося, якщо не брати до уваги словесних сутичок активістів з окремими громадянами. Сюрприз очікував учасників заходу в парку Шевченка, куди колона підтяглася ближче до восьмої вечора, щоб на площі навколо пам'ятника Кобзарю зняти із себе гей-лесбійську й антигомофобну атрибутику.

Виявилось, столичні правоохоронні органи всерйоз і дуже оперативно занепокоїлися безпекою учасників акції: до парку підтягнулися помітні сили спецназу – за твердженням ЛГБТ-активістів, не менше сотні бійців. Омонівці дислокувалися по периметру парку, а також у безпосередній близькості від учасників ходи, яка уже завершилася. Присутність спецназу була цілком виправданою. З'ясувалося, що опонувати учасникам акції мали намір представники ультранационалістичних сил. Однак вони спізналися. Група гомофобно налаштованих молодих людей прибула на місце подій уже тоді, коли акція завершилася. Під пильним наглядом спецназівців учасники акції залишили парк.

Керівник операції правоохоронних органів із забезпечення громадського правопорядку під час акції в неформальній розмові з її організаторами пояснив, що сили спецназу стягнуті для недопущення силових інцидентів, і дав рекомендації, яким чином учасникам варто розійтися, щоб звести нанівець можливий ризик.<sup>7</sup>

Загалом, за даними МВС, протягом 2007 року до адміністративної відповідальності було притягнуто 169 учасників мирних зібрань (у 2006 році – 158). Не було зафіксовано, як і в попередніх роках, жодного випадку покарання посадової особи за перешкоджання у проведенні мирного зібрання.

### 3. РОЛЬ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ ТА СУДІВ У ПОРУШЕННІ СВОБОДИ ЗІБРАНЬ

Якщо можна говорити про позитивні зміни у ставленні міліції до свободи зібрань, то про прогрес у ставленні до свободи збиратися мирно і демонструвати свої погляди з боку

<sup>7</sup> На стихійну гей-ходу в Києві підтяглися сили спецназу // Кореспондент.нет, 18 травня 2007, 13:01, <http://ua.korrespondent.net/ukraine/292828>.

як органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, так і місцевих судів, у 2007-му році говорити не доводиться.

Про ставлення до свободи зібрань посадовців КМДА ми вже говорили вище, але порушниками свободи зібрань у 2007-му році стали також керівники Харківської та Львівської міських рад.

Так, на початку березня Харківський міськвиконком звернувся до суду з позовом про заборону мітингу руху «Народна самооборона», запланованого 16 березня на майдані Свободи. Аргументація позову: організатори невчасно повідомили владу (в українському законодавстві досі не визначено, за який саме час організатори зібрання мають повідомити владу про намір зібратися), не надали сценарію акції, не узгодили прибирання території з комунальниками тощо (ці вимоги до організаторів зібрань взагалі не містяться в жодному правовому акті). Держинський райсуд міста на час розгляду позову призупинив підготовку до мітингу, а також рекламу заходу в пресі. Відтак народні депутати з фракції «Наша Україна» Микола Катеринчук та Давид Жванія вирішили від свого імені організувати зустріч із виборцями на тому ж місці. Але секретар Харківської міськради Геннадій Кернес увечері 15 березня разом з працівниками комунальних служб демонтували сцену, яку організатори зустрічі з виборцями встановлювали на площі Свободи.

Тоді ж, 15 березня суд таки заборонив будь-які мітинги 16 березня на цій харківській площі, і мітинг «Народної самооборони» відбувся в іншому місці.

В іншому випадку, Окружний адміністративний суд Харківської області відмовив місцевій владі у задоволенні її адміністративного позову щодо заборони проведення 9 серпня у Харкові акції в рамках Міжнародного дня захисту корінних народів світу.<sup>8</sup>

У вересні працівники одного з будівельних підприємств Львова вимагали відставки судді Личаківського районного суду міста, який, на їхню думку, порушив присягу судді, винісши протягом одного дня кілька десятків (!!!) рішень, які накладали арешт на акції, якими володіли представники трудового колективу підприємства. 12 вересня за позовом Львівського міськвиконкому Галицький райсуд Львова, заборонив пікетувати Личаківський райсуд. Пікетувальники припинили після цього свою акцію, вважаючи свою мету досягнутою – проблемою правосуддя у Личаківському суді зайнялася Вища рада юстиції, а листівки з текстом про дії згаданого судді на той час вже були роздані громадянам, які проходили або проїжджали громадським транспортом через центр міста, де й відбувався пікет.

Окружний адміністративний суд Києва відмовився обмежити проведення масових акцій на Майдані Незалежності та на інших центральних площах Києва з 24 по 30 вересня за позовом Київської міської державної адміністрації.<sup>9</sup>

На початку жовтня Суворовський районний суд м. Херсон заборонив мирну смолоскипну ходу на честь Дня українського війська. Суд аргументував свою позицію тим, що це буде заважати руху машин швидкої допомоги, пожежних машин, а також «неминуче призведе до дезорганізації роботи органів влади та місцевого самоврядування». Суд при цьому посилався на недолуге рішення Херсонського міськвиконкому, прийняте ще у березні 2006 р., яке, на нашу думку, є незаконним і антиконституційним.<sup>10</sup>

Ленінський районний суд Севастополя 18 жовтня заборонив громадській організації «Рух проти нелегальної імміграції – Севастополь» проводити 4 листопада «Русский марш» центральними вулицями і проспектами міста. Аргументація місцевої влади не могла не дивувати: перекриття учасниками акції руху транспорту може певною мірою паралізувати життя міста і створити його жителям масу незручностей.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Міська влада Харкова не змогла заборонити проведення акцій в рамках Міжнародного дня захисту корінних народів світу // Сайт УГСПЛ, <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1186657298>.

<sup>9</sup> Суд відмовився обмежити політичні акції на Майдані // Сайт УГСПЛ, <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1190719233>.

<sup>10</sup> Як мирна хода заважала божевільним пожежним машинам // Портал «Права людини в Україні», <http://www.khpg.org/index.php?id=1194512550>. Також надруковано в місцевій газеті «Вгору» 19 жовтня 2007 р.

<sup>11</sup> Севастопольський суд заборонив проведення 4 листопада «Русского марша» // Інформагентство «Уніан», <http://human-rights.unian.net>.

## IX. СВОБОДА МИРНИХ ЗІБРАНЬ

Можна зробити висновок, що відсутня єдина судова практика щодо можливості обмеження свободи мирних зібрань. Рішення судів істотно відрізняються в аргументації й потребують узагальнення на рівні Верховного Суду України. Ще достатньо часто суди необгрунтовано обмежують свободу мирних зібрань, хоча все частіше також й відмовляють органам місцевої влади в їхніх заявах про заборону мирних зібрань.

### 4. ІНЦИДЕНТИ ПІД ЧАС МАСОВИХ ЗІБРАНЬ

Найбільшу критику минулого року викликали дії спецзагону міліції «Беркут» під час сутичок у Києві на стадіоні «Олімпійський» під час футбольного матчу «Динамо» – «Шахтар» 27 травня.

Одразу ж після згаданих подій заступник міністра внутрішніх справ Василь Фатхутдінов створив комісію для розгляду інциденту в складі представників МВС і членів Громадської Ради МВС. Комісія дійшла висновку, що окремі фанати «Динамо» порушували громадський порядок, проте й представники міліції, наводячи лад, діяли неадекватно ситуації. За результатами роботи комісії низка працівників «Беркуту», які неадекватно застосовували силу до вболівальників, отримали дисциплінарні стягнення.

27 червня 2007 року громадян, які протестували проти забудови території біля будинку № 14 на вулиці Березняківській у Києві, атакували близько 40 осіб, які прибули в автобусі. За довідкою, наданою Дніпровським райуправлінням столичної міліції, вони завдали черепно-мозкових травм, травм шиї та живота трьом учасникам протестів – мешканцям сусідніх з будівництвом будинків. Потім згадані особи почали монтувати загороджувальний паркан навколо майбутнього будівельного майданчику. Після того, як протестанти викликали міліцію та «швидку допомогу», правоохоронці затримали сімох нападників – 18-20-річних студентів Київського національного інституту фізкультури, які за помірну плату (зазвичай така плата складає порядку 150 гривень) погодились здійснити напад на учасників протесту. Частина нападників отримала адміністративне покарання. Щодо інших учасників нападу (загальним числом тринадцять) на мирний пікет ведеться слідство в кримінальній справі про нанесення тілесних ушкоджень.

### 5. ОДЕЩИНА І КРИМ – ПРОБЛЕМНІ РЕГІОНИ

У першій половині 2007 року інциденти 27 травня на стадіоні «Олімпійський» та 27 червня на Березняках у Києві були по суті єдиними, що стосувалися масових зібрань. Проте, починаючи з 25 червня, розпочалися конфлікти в Одесі. Вони стосувалися демонтажу пам'ятника учасникам повстання проти російської монархії на панцирному кораблі «Потьомкін» 1905-го року та встановлення на його місці пам'ятника російській цариці Катерині II. Цариця має далекі неоднозначну репутацію, адже саме за її указами була зруйнована Запорізька січ та запроваджено кріпацтво в Україні. Тому проти спорудження монументу Катерині II протестували представники козацьких об'єднань та національно орієнтованих організацій з багатьох регіонів України (Івано-Франківськ, Харків, Хмельницький, Полтава та ін.). Більшість одеситів ставились до вшанування російської імператриці індіферентно, проте громадські формування одеських козаків, які співпрацюють з місцевою міліцією в заходах щодо охорони громадського порядку, активно підтримали спорудження монументу.

Протести завершилися лише 29 жовтня, коли пам'ятник, споруджений за рішенням Одеської міської ради було відкрито. Протягом чотирьох місяців від часу демонтажу пам'ятника потьомкінцям до відкриття пам'ятника Катерині, відбулося кілька сутичок між одеською міліцією та одеським козацтвом, залученим міліцією, з одного боку, та представниками козацьких об'єднань з інших областей України та деякими громадянами Одеси (найбільша кількість, за повідомленням міліції, 500 осіб) з іншого боку.

З точки зору представника Інституту «Республіка», який брав участь у роботі комісії МВС, що досліджувала питання мирних зібрань в Одесі 2007 року, найбільша проблема тут полягала в тому, що одеська міліція залучила (маючи на це формальне право згідно з Законом України «Про міліцію») до протистояння з противниками встановлення монументу громадські формування місцевого козацтва. Таким чином, міліція сприяла тому, що конфлікт між громадянами та представниками місцевої влади Одеси був переведений у конфлікт між громадянами.

До протестів проти встановлення пам'ятника Катерині в липні долучилися протести проти військових навчань українських та натовських військ під назвою «Сі Бриз – 2007». За поданням Одеського міськвиконкому Приморський райсуд Одеси заборонив «будь-яким фізичним, юридичним особам і громадським організаціям» проводити мітинги в центрі міста. Цікаво відзначити, що все населення України, якому суд заборонив збиратися в Одесі, навіть не було повідомлене про те, що хтось збирається обмежити його конституційне право і не було запрошене з цього приводу до суду, як цього вимагають норми законодавства. В одному випадку протягом 18-ти (з 5 липня), а в другому – протягом 12-ти днів (з 14 вересня) у «вільному місті біля моря» (так у літературі називають Одесу) діяло правило «більше трьох не збиратися».

В Криму 6 листопада близько тисячі працівників кримської міліції заходились виконувати рішення суду про знесення будівель, зведених представниками кримських татар<sup>12</sup> на горі Ай-Петрі, що належить до території міста Ялта. Ці будівлі були споруджені на земельних ділянках, самовільно захоплених кримськими татарами після повернення на батьківщину. Проблема розподілу земельних ділянок в Автономній Республіці Крим (АРК) і проблема прав кримських репатріантів – предмет окремого дослідження.

А щодо предмету нашого дослідження, варто зазначити, що Голова Верховної Ради АРК Анатолій Гриценко схвалив знесення самовільних будов та заявив, що опір знесенням чинять «радикально налаштовані кримські татари». Водночас, кримськотатарська громадська організація «Койдешлер» (Односельці), яка, власне, і чинила 6-го листопада опір працівникам міліції, вказала, що земельні суперечки в Криму ускладнює надмірна корумпованість кримських чиновників. За словами голови організації Ібраїма Воєнного, «кримські чиновники загрузли в корупції в сфері земельних відносин».

У результаті сутичок між міліціонерами та кримськими татарами, затримано понад двадцять репатріантів<sup>13</sup>. Затримані отримали адміністративні стягнення. Проте так і залишились без належного реагування з боку представників як кримської влади і кримської міліції, так і з боку кримськотатарських організацій повідомлення про застосування під час сутичок 6-го листопада на Ай-Петрі вогнепальної зброї як кримськотатарськими репатріантами, так і міліціонерами. Так чи інакше, нам відома людина, яка отримала серйозне вогнепальне поранення в ногу під час згаданих подій.

На жаль, цього разу керівництво МВС відмовилося створювати будь-які комісії (у тому числі й за участю представників громадських організацій) для розслідування інциденту на Ай-Петрі. Проте, на нашу думку, створення такої комісії мало би важливе значення хоча б з тих міркувань, що акції кримських татар постійно відбуваються на всій території АРК. І, безперечно, будуть тривати до остаточного розв'язання земельного питання на півострові. І чи не найважливішим результатом роботи такого органу мусили би стати рекомендації щодо запобігання конфліктам, подібним конфлікту на Ай-Петрі.

16 листопада перший заступник голови Меджлісу кримськотатарського народу Рефат Чубаров звинуватив місцеву владу в перешкоджанні проведенню акцій протесту кримських татар. За словами Р.Чубарова, 9 листопада у виконком Сімферопольської міської ради було подано повідомлення про проведення масових акцій на центральній площі міста. За його даними, в цей же день відбулося засідання Залізничного райсуду Сімферополя, який задовольнив позов міськради про заборону проведення масової акції. Як зазначив Р.Чубаров, у кримських татар є підозра в упередженості суддів, що заборонили встановлювати наме-

<sup>12</sup> Кримські татари були депортовані з Криму 1944-го року і повернулися туди на початку 1990-х.

<sup>13</sup> За повідомленням Центру громадських зв'язків Головного управління МВС України в Криму.



## IX. СВОБОДА МИРНИХ ЗІБРАНЬ

---

ти на площі перед Радою міністрів автономії, оскільки, зокрема, представника Меджлісу, який подавав повідомлення про проведення акції, не сповістили про розгляд справи в суді. «Люди просто відштампували ті рішення, які бажані владі, абсолютно не вникаючи в процеси», – зазначив перший заступник голови Меджлісу.<sup>14</sup>

Не зважаючи на супротив влади, намети почали встановлювати 7 листопада. Намети були демонтовані татарами 17 грудня, коли вони вирішили тимчасово припинити акції протесту.

### 6. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1) Затвердити Наказом Міністра МВС та зареєструвати в Міністерстві юстиції «Методичні рекомендації із забезпечення охорони правопорядку під час проведення масових заходів та акцій».

2) Створювати комісії в МВС за участю представників громадськості для розслідування інцидентів під час мирних зібрань, що виникли за участю правоохоронних органів. Висновки цих комісій мають бути оприлюднені.

3) Провести навчання працівників спеціальних підрозділів та патрульно-постової служби правоохоронних органів з метою забезпечення ними громадського порядку при проведенні мирних зібрань, охороні учасників мирних зібрань, підстав і умов використання ними спеціальних засобів і фізичної сили, а також забезпечити незалежний контроль за реалізацією їхніх повноважень під час проведення мирних зібрань.

4) Перекласти українською мовою рішення Європейського Суду з прав людини за статтею 11 Європейської конвенції захисту прав людини та основоположних свобод, що стосуються свободи мирних зібрань та передати ці переклади в усі місцеві та апеляційні адміністративні суди.

5) Ураховуючи практику Європейського суду з прав людини, розробити навчальний курс і провести навчання суддів місцевих і апеляційних адміністративних судів усіх областей України щодо практики застосування статті 11 Європейської конвенції з прав людини в судовій практиці щодо подань органів влади про заборону мирних зібрань.

6) Верховному Суду України доцільно узагальнити практику рішень судів у справах про обмеження права на мирні збори та демонстрації.

7) Прийняти законопроект про проведення мирних зібрань, розроблений українськими правозахисними організаціями, у якому враховується практика Європейського суду з прав людини та позитивна практика демократичних країн.

8) Органи місцевого самоврядування та державної влади (зокрема, в Харкові, Херсоні, Запоріжжі та Полтаві) повинні скасувати свої рішення щодо затвердження Положення про порядок проведення мирних зібрань та використання «малих архітектурних форм», привести інші свої рішення у відповідність до вимог Конституції України та статті 11 Європейської Конвенції про захист прав людини та основних свобод. Прокуратура України повинна опротестувати в судовому порядку такі рішення місцевих органів влади в разі відсутності реакції з їхнього боку.

9) Уповноваженому Верховної ради України з прав людини доцільно більше уваги звертати на порушення місцевими органами влади та правоохоронними органами права на мирні збори.

10) Організаторам мирних зборів рекомендуємо оскаржувати в судовому порядку рішення судів першої інстанції про обмеження права на мирні зібрання, а також незаконні дії правоохоронних органів.

---

<sup>14</sup> Влада перешкоджає проведенню масових акцій кримських татар // Інформагентство УНІАН, <http://human-rights.unian.net/ukr/detail/186292>.

## Х. СВОБОДА ОБ'ЄДНАНЬ (АСОЦІАЦІЙ)<sup>1</sup>

### 1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Ситуація зі свободою об'єднань у 2007 році суттєво не змінилася. Чинне законодавство щодо об'єднань, прийняте в основному ще на початку 90-х років, давно не відповідає сучасним умовам, потребам громадянського суспільства та міжнародним стандартам.

Проте в другій половині року намітились позитивні зрушення. Це пов'язано із розробкою Міністерством юстиції України спільно з робочою групою, до якої входили представники громадськості, проекту закону «Про громадські організації». Підготовлений проект може стати значним кроком щодо забезпечення свободи асоціацій і в цілому відповідає міжнародним стандартам на момент підготовки цієї доповіді. Проект з вересня 2007 року перебував у Кабінеті Міністрів України, звідки був повернений на доопрацювання. Строк погодження законопроекту був продовжений до 1 березня 2008 року, а тим часом він був надісланий для погодження до Міністерства праці та соціальної політики (лист Мін'юсту від 27 листопада 2007 року № 18-12-1076). Також у лютому 2008 року відбулося чергове обговорення цього проекту Мін'юстом із громадськістю.

У листопаді 2007 року Уряд схвалив Концепцію сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства<sup>2</sup>, що була розроблена в тісній співпраці з громадськими організаціями. Вона вміщує практично увесь перелік необхідних змін для покращення забезпечення свободи асоціацій.

### 2. СТВОРЕННЯ ОБ'ЄДНАНЬ

Однією з найбільш серйозних проблем залишаються суттєві перепони держави в створенні об'єднань. Значною мірою такі перепони є штучними, породжені численними неузгодженостями в законодавстві та не відповідають європейським стандартам з прав людини.

Термін реєстрації для більшості об'єднань (благодійні, релігійні, міжнародні громадські організації тощо) є дискримінаційним. Не існує жодного логічного пояснення чому благодійна організація реєструється протягом місяця-двох, громадська організація — протягом 3 днів (на практиці цього строку неможливо дотриматися), а підприємство — протягом 3-5 днів. Така дискримінація закладена на законодавчому рівні, проте вона посилюється на практиці. Так, на практиці прибуткове підприємство реєструється протягом 14 днів практично в усіх органах і може розпочати свою діяльність. Проте тривалість реєстрації громадських об'єднань триває від місяця до дев'яти. Це пов'язано із численними випадками порушень строків реєстрації органами влади, подвійною державною реєстрацією, ускладненою процедурою отримання статусу неприбутковості, що надає організації право діяти без оподаткування прибутку (отримання такого статусу триває від одного до двох місяців). Наприклад, строк реєстрації громадських організацій законодавством визначений у 3 дні.

<sup>1</sup> Підготовлено Володимиром Яворським, виконавчим директором УГСПЛ.

<sup>2</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України № 105-р від 21 листопада 2007 року.

## Х. СВОБОДА ОБ'ЄДНАНЬ (АСОЦІАЦІЙ)

На практиці органи влади, справді, можуть видати свідоцтво про реєстрацію громадської організації в цей термін, проте реєстрація державним реєстратором (друга реєстрація) триває приблизно два-три тижні. Тому з-за подвійної реєстрації термін реєстрації сягає щонайменше трьох тижнів лише на цьому етапі. І це при всьому сприятливому ставленні з боку органів влади, що буває надто рідко.

Органи реєстрації об'єднань (Мін'юст, його місцеві управління та органи місцевого самоврядування) систематично втручаються у внутрішнє управління організації при реєстрації. Спочатку здійснюється надзвичайно прискіплива перевірка статутів щодо найменшої невідповідності законодавству.

При чому законодавство не визначає з достатньою чіткістю ані ступінь допустимої невідповідності статуту законодавству, ані чітких підстав для відмов у легалізації. Це дає великий простір органам влади для маніпулювання, чим багато з них і займаються. Слід додати, що невідповідності в статуті не співставляються з реальними діями організації, а тому перевірка статуту має суто формалізований абстрактний підхід. Такий же підхід суперечить практиці Європейського суду з прав людини, сформульованій, наприклад, у справі *Комуністична партія Туреччини проти Туреччини*.

*Київський районний суд м. Харкова 19 лютого 2007 року ухвалив Постанову, якою визнав незаконними дії Харківського обласного управління юстиції щодо відмови Євразійській спілці молоді (ЄСМ) у легалізації цієї спілки шляхом письмового повідомлення. Ще 4 грудня 2006 р. позивач та ще дві особи заснували спілку та звернулися до управління юстиції із заявою про легалізацію цього об'єднання шляхом повідомлення. Проте 11 грудня 2006 р. поштою надійшов лист, у якому начальник управління юстиції повернула заяву для приведення у відповідність із чинним законодавством, зокрема, у документах слід було вказати загальну назву об'єднання громадян. Суд указав, що законом передбачена лише можливість відмови в реєстрації, а не легалізації об'єднання громадян, а тому органи влади не мають повноважень відмовляти в легалізації об'єднання громадян шляхом повідомлення в жодному випадку. Спілка була легалізована наказом Головного Управління юстиції в Харківській області № 70/2 від 24 квітня 2007 року, про що до книги обліку об'єднань громадян було внесено відповідний запис № 264 від 24 квітня 2007 року.*

Мін'юст своїм Наказом № 843/5 від 28 вересня 2007 року передбачив перевірку відповідності статуту організації та законодавству України рішення статутного органу про зміну складу керівних органів. Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» також передбачає подання відомостей про зміну керівних органів, але його дія не поширюється на громадські організації, легалізовані шляхом повідомлення, а також представництва та філії іноземних неурядових організацій. Наслідки цього наказу для об'єднань громадян важко прогнозувати: він може сприяти більшій правовій стабільності в управлінні організаціями, але може спричинити втручання органів юстиції у внутрішні процедури об'єднань, що суперечить міжнародним стандартам.<sup>3</sup>

Істотні проблеми з реєстрацією визнає й Міністерство юстиції. Зокрема, Міністр юстиції зазначав: «За чинними законами України процедура утворення неприбуткових організацій — політичних партій, громадських організацій, благодійних організацій тощо, є невиправдано обтяжливою, на відміну від прибуткових підприємств. Наявність подвійної реєстрації ускладнює формування інститутів громадянського суспільства, гальмує реалізацію права на свободу асоціацій, здійснення творчої діяльності». Крім того, за словами Міністра, законодавство, що регулює особливості реєстрації непідприємницьких товариств, не узгоджується з іншими законами.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Наказ Міністерства юстиції України № 843/5 від 28.09.2007 р. «Про внесення змін до Порядку підготовки та оформлення рішень щодо легалізації об'єднань громадян та інших громадських формувань» // Законодавство для організацій громадянського суспільства. Електронний бюлетень № 10, жовтень 2007 р., <http://www.ucipr.kiev.ua>.

<sup>4</sup> Див. Інформація про підсумки діяльності Міністерства юстиції у 2007 році // [www.minjust.gov.ua](http://www.minjust.gov.ua); «У 2007 році в Україні втричі зменшилася кількість відмов у реєстрації політичних партій та громадських організацій» // Новини Мін'юсту від 26.11.2007, <http://www.minjust.gov.ua/0/news/11489>. Див. також: «Уряд пропонуватиме усунути законодавчу дискримінацію неприбуткових організацій в частині їх реєстрації» // Новини Мін'юсту від 14 березня 2007 року, <http://www.minjust.gov.ua/0/news/9058>.

Важливою проблемою з точки зору свободи асоціацій залишається неможливість утворити різні види об'єднань за власним уподобанням. Наприклад, неможливо створити об'єднання юридичних і фізичних осіб, асоціації об'єднань громадян та інших форм організацій, наприклад, благодійних організацій, асоціації благодійних організацій чи благодійних організацій, заснованих за заповітом, тощо.

Чи не найбільшою проблемою для правозахисних організацій залишається конституційне положення про те, що громадська організація може займатися захистом прав лише своїх членів. Це положення має своє відображення в законі про об'єднання громадян і тягне за собою значні обмеження їхньої діяльності. Це положення фактично забороняє організації суспільної користі, оскільки благодійні організації, наприклад, взагалі не мають права займатися захистом прав людини. Це є однією з найбільш поширених підстав для відмови в реєстрації. Слід сказати, що, ґрунтуючись на положеннях Європейської конвенції про захист прав людини, Мін'юст у проекті закону про громадські організації вилучив це обмеження.

Ще однією проблемою, що не відповідає європейським стандартам, є збереження територіального статусу об'єднання, що обмежує територію діяльності об'єднання виключно місцем реєстрації. Наприклад, об'єднання, зареєстроване в Подільському районі міста Києва не має права проводити свої заходи в Печерському районі. Позитивом є те, що органи влади не надто прискіпливо стежать за дотриманням цих положень законодавства, проте існують випадки їх застосування в потрібний момент, наприклад, у справі щодо призупинення діяльності ЄСМ (дивіться нижче). Таких обмежень не мають прибуткові організації, що є ще одним доказом дискримінаційного обмежувального законодавства щодо об'єднань.

Конституційний Суд України двічі протягом року перевіряв конституційність норм Закону про політичні партії. У своєму рішенні від 12 червня<sup>5</sup> він переглянув процедуру створення політичних партій, зокрема:

– підтвердив конституційність заборони фінансування політичних партій України благодійними і релігійними організаціями, а також підприємствами, установами та організаціями, частки майна яких належать нерезидентам;

– визнав неконституційними положення щодо вимоги квоти зібраних підписів для створення партії в районах по області (відповідно до закону вимагалось зібрати підписи у двох третинах районів не менш як у двох третинах областей), а також вимоги щодо необхідності утворення та реєстрації місцевих партійних осередків у районах та містах протягом шести місяців з моменту реєстрації партії.

Паралельно в Мін'юсті розробляється проект Закону про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні». У зв'язку з приєднанням України до Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) та взятими зобов'язаннями щодо дотримання керівних принципів боротьби з корупцією, розроблених Комітетом Міністрів Ради Європи, Закон потребує внесення змін з метою приведення у відповідність до вимог щодо загальних правил протидії корупції у фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній.

Наступним своїм рішенням від 16 жовтня<sup>6</sup> Конституційний Суд підтвердив конституційність положень закону, згідно з якими для утворення політичної партії необхідно зібрати не менше 10 тисяч підписів, зібраних не менш як у двох третинах областей України, міст Києва і Севастополя, а також потім утворити та зареєструвати відповідні осередки у цих областях протягом шести місяців із часу реєстрації партії.

<sup>5</sup> Рішення Конституційного Суду України № 2-рп від 12.06.2007 р. у справі за конституційними поданнями 70 народних депутатів щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 10, пункту 3 частини другої, частин п'ятої, шостої статті 11, статті 15, статті 24, пункту 3 Розділу VI Заключні положення» Закону України «Про політичні партії в Україні» (справа про утворення політичних партій в Україні).

<sup>6</sup> Рішення від 16 жовтня 2007 року у справі за конституційним поданням Міністерства юстиції України про офіційне тлумачення положень частини шостої статті 11 Закону України «Про політичні партії в Україні» (справа про утворення та реєстрацію партійних організацій).

## Х. СВОБОДА ОБ'ЄДНАНЬ (АСОЦІАЦІЙ)

Значні обмеження щодо створення об'єднань залишаються для іноземців чи осіб без громадянства, навіть тих, хто постійно на законних підставах проживає в Україні. Наприклад, вони не можуть створювати професійні спілки, релігійні організації.

Парламент 16 квітня ратифікував Європейську конвенцію про правовий статус трудящих-мігрантів, котрою визнається право іноземців на створення громадських організацій, окрім організацій, створених для захисту своїх економічних та соціальних прав, не враховуючи політичні партії та професійні спілки.<sup>7</sup> Проте законодавство ще не узгоджено з нормами міжнародного договору, що, у свою чергу, суперечить нормам щодо ратифікації міжнародного договору згідно з якими зміни до законодавства мають передувати ратифікації договору.

З 1 січня 2008 року посвідчення установчих договорів та інших установчих документів юридичних осіб посвідчуються нотаріально за умови сплати державного мита у розмірі одного неоподаткованого мінімуму доходів громадян (17 грн.)<sup>8</sup>. Це призвело до подвійних виплат до бюджету у випадку, наприклад, реєстрації змін до статутів об'єднань: сплачується державне мито за нотаріальне посвідчення, а потім ще одне державне мито за реєстрацію.

В Україні й надалі відсутній повний реєстр усіх об'єднань громадян. Фактично, точна інформація відносно легалізації доступна лише щодо Мін'юсту. Проте щодо місцевих об'єднань існує лише приблизна інформація.

### Статистика реєстрації об'єднань<sup>9</sup>

Вид об'єднання	2005	2006	2007	Усього зареєстровано
Політичні партії	24	12	4	144
Структурні осередки політичних партій	Близько 99 700	Близько 20 400	Понад 3 200	Понад 154 000
Всеукраїнські благодійні організації	67	86	82	929
Місцеві благодійні організації	Понад 700	Понад 400	400	Понад 4 000
Громадські організації з всеукраїнським статусом	181	265	277	2 546
Місцеві громадські організації	Понад 2 400	Понад 1 600	Понад 1 500	Більше 22 000
Всеукраїнські професійні спілки, легалізовані Мін'юстом	4	4	11	113
Всеукраїнські об'єднання профспілок, легалізованих Мін'юстом	1	1	Не легалізовано жодного	14

### Статистика відмов у реєстрації об'єднань Міністерством юстиції<sup>10</sup>

Вид об'єднання	2005	2006	2007
Політичні партії	21	4	3
Громадські організації	91	85	26
Благодійні організації	29	9	3

<sup>7</sup> Законодавство для організацій громадянського суспільства // Електронний бюлетень № 3, березень 2007 р. <http://www.ucipr.kiev.ua>.

<sup>8</sup> Закон України «Про внесення змін до статті 3 Декрету КМУ «Про державне мито» щодо установчих документів» № 811 від 23.03.2007 р.

<sup>9</sup> Інформація узагальнена з повідомлень Міністерства юстиції України, [www.minjust.gov.ua](http://www.minjust.gov.ua). При чому ця інформація є достатньо суперечливою, наприклад, не узгоджуються інформаційні повідомлення Прес-служби Мін'юсту за різні періоди, а також інформація зі Звітів про діяльність Мін'юсту за останні роки.

<sup>10</sup> За інформацією Мін'юсту. Ця інформація не включає відмови, що здійснюються обласні та місцеві управління Мін'юсту та виконавчі комітети органів місцевого самоврядування. Така загальна статистика не доступна і швидше за все відсутня.

За інформацією управління юстиції, протягом 2007 року було перевірено 670 виконавчих комітетів міських рад та виконавчих органів селищних та сільських рад у частині реалізації ними делегованих повноважень щодо реєстрації об'єднань громадян. Органами юстиції виявлені такі типові недоліки в роботі виконкомів:

- не ведуться контрольні-наглядові справи об'єднань громадян;
- не дотримуються вимоги законодавства до заяви засновників;
- не ведуться Реєстри об'єднань громадян і Книги обліку громадських організацій<sup>11</sup>;
- не видаються або видаються з порушенням постанови Кабінету Міністрів від 26 лютого 1993 року № 140 свідоцтва про реєстрацію громадських організацій;
- не здійснюється належна правова експертиза статутних документів громадських організацій;
- порушуються терміни розгляду установчих документів об'єднань громадян, оскільки періодичність засідань виконкомів місцевих рад не враховує триденний термін розгляду установчих документів громадських організацій;
- виконкоми місцевих рад не приділяють достатньої уваги контролю за статутною діяльністю зареєстрованих громадських організацій.

Серйозною проблемою є відсутність реєстраційних справ об'єднань громадян. Документи підшиваються до рішень виконкомів та кожні 3-5 років передаються до державного архіву. Зазначене унеможлиблює реєстрацію змін до статутних документів громадської організації, здійснення контролю за її діяльністю.

Окремою проблемою є питання створення професійних спілок, легалізація яких пов'язана з певними штучними адміністративними перепонами

*Станом на березень 2007 року в Апеляційному суді Львівської області перебувала справа за позовом Вільної профспілки освіти і науки м. Самбора до обласного управління юстиції щодо відмови в легалізації місцевої профспілкової організації, що є порушенням свободи об'єднань, оскільки законодавство не надає підстав для відмов у легалізації профспілок.*

Також багато проблем виникає й при реєстрації релігійних організацій, про що окремо дивіться виклад у розділі «Свобода думки, совісті та релігії».

Проте складність у реєстрації об'єднань громадян пояснюється не лише надзвичайно бюрократизованою процедурою реєстрації в Мін'юсті чи його територіальних органах. Багато проблем виникає на наступній стадії – реєстрації об'єднань у Державній податковій адміністрації та внесення до Реєстру неприбуткових організацій з метою отримання пільгового режиму оподаткування та звітності.

### 3. ПРАВА ОБ'ЄДНАНЬ, СВОБОДА ВНУТРІШНЬОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПЕРЕВІРКА ДІЯЛЬНОСТІ ОБ'ЄДНАНЬ ГРОМАДЯН

Згідно з планом Міністерства юстиції України на 2007 рік здійснювалася перевірка 325 всеукраїнських об'єднань громадян (у 2006 році – понад 250), які були зареєстровані в 1995 році. За результатами перевірки за юридичною адресою, вказаною в установчих документах, не було виявлено 3 об'єднання громадян. За результатами перевірки, проведеної в 2004-2005 роках, удалося розшукати лише 4 громадські організації, що не були раніше виявлені.

За підсумками близько 6,5 тисяч (у 2006 році – понад 5,5 тисяч) перевірок об'єднань громадян місцевого статусу, проведених у 2007 році територіальними органами юстиції, було винесено понад 550 (у 2006 році – 790) письмових попереджень, а також подано відповідні матеріали до суду щодо примусового розпуску окремих громадських організацій.<sup>12</sup>

Наказом Мін'юсту було винесено попередження міжнародній громадській організації «Міжнародний комітет захисту прав людини». Попередження винесено на підставі незакон-

<sup>11</sup> Це, зокрема, пояснює відсутність точних даних про кількість зареєстрованих об'єднань.

<sup>12</sup> Інформаційно-аналітична довідка про результати діяльності Міністерства юстиції та його територіальних органів з питань легалізації об'єднань громадян, інших громадських формувань, <http://www.minjust.gov.ua/0/13796>

## Х. СВОБОДА ОБ'ЄДНАНЬ (АСОЦІАЦІЙ)

ного використання найменування державної установи, що тлумачиться як порушення статті 8 Закону України «Про об'єднання громадян» (заборона втручання в діяльність державних органів), що створює небезпечний прецедент для санкцій проти громадських організацій.<sup>13</sup> Хоча, з іншої сторони, правозахисні організації вже давно звертали увагу на цей комітет, що прямо вводить в оману громадян щодо діяльності цієї організації та її зв'язок із Міжнародним Комітетом ООН з прав людини.

Більш жорсткими стали форми звітності об'єднань до державних органів статистики. З 1 січня 2008 року центральні статутні органи легалізованих громадських організацій повинні до 10 березня кожного року подавати органам статистики за їх місцезнаходженням розширені звіти. Окрім даних про кількість членів, осередків, а також порядок використання коштів, громадські організації мають вказувати також кількість проведених відповідно до їхніх статутних завдань мітингів, семінарів, тренінгів та інших заходів.<sup>14</sup>

### 4. ТИМЧАСОВА ЗАБОРОНА ВИДІВ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ЛІКВІДАЦІЯ ОБ'ЄДНАНЬ

Харківський окружний адміністративний суд 19 вересня 2007 року своєю Постановою задовольнив адміністративний позов заступника прокурора Харківської області в інтересах держави в особі Головного управління юстиції в Харківській області до Громадської організації «Євразійська спілка молоді» (ЄСМ) про тимчасову заборону всієї діяльності на три місяці. Позов ґрунтувався на тому, що спілка:

- порушила територіальний принцип своєї діяльності: вона здійснювала свою діяльність поза межами Харківської області, де була зареєстрована;
- здійснювала діяльність, що не відповідає меті її створення;
- свої ідеологічні засади будує на невизнанні державності та територіальної цілісності України;
- припускає екстремістські методи відстоювання політичних поглядів та обмежує загальновизнані права інших осіб.

Підставою для позову, на думку Прокуратури, стала інформація СБУ про проведення спілкою 12 червня 2007 року масової акції протесту перед Головним Управлінням СБУ з висуванням вимог начебто політичного характеру – добитися від СБУ скасувати рішення про заборону в'їзду на територію України лідерам Міжнародного Євразійського Руху. При проведенні акції розповсюджувалась література ЄСМ, зі змісту якої вбачалось, що метою діяльності ЄСМ є створення революційним шляхом єдиної Євразійської Імперії на базі Росії, до складу якої повинна увійти територія України. У цій літературі також заперечується суверенітет та державність України. Факт того, що представники ЄСМ брали участь у вказаній акції, підтверджувався листом від 8 червня 2007 року на адресу СБУ за підписом керівника ЄСМ.

Суд у своєму рішенні наголосив, що протиправна поведінка Спілки була й раніше. Так, 27 лютого 2007 року при затриманні працівниками митної служби на пункті митного пропуску «Гоптівка» у керівника ЄСМ було вилучено відео-диск з матеріалами, розповсюдженими в мережі Інтернет, стосовно демонтажу пам'ятного знаку воякам УПА в Молодіжному парку м. Харкова від 20.12.2006 року, а також література, у тому числі й та, що містить ідеологічні засади ЄСМ, які побудовані на невизнанні державності та територіальної цілісності України. Щодо факту демонтажу пам'ятника раніше була порушена кримінальна справа.

<sup>13</sup> Наказ Міністерства юстиції України № 35/5 від 15.01.2008 р. «Про винесення попередження міжнародній громадській організації «Міжнародний комітет захисту прав людини» // Законодавство для організації громадянського суспільства. Електронний бюлетень № 1, січень 2008 р., <http://www.ucipr.kiev.ua>.

<sup>14</sup> Наказ Державного комітету статистики України № 365 від 01.10.2007 р. «Про затвердження Інструкції щодо заповнення форми державного статистичного спостереження № 1-громадська організація «Звіт про діяльність громадської організації» // Законодавство для організації громадянського суспільства. Електронний бюлетень № 10, жовтень 2007 р., <http://www.ucipr.kiev.ua>.

Також, організація не надала документи для перевірки Харківському обласному управлінню юстиції за що їй раніше було винесено попередження.

Цікаво, що, незважаючи на факт невизнання незалежності України, ця організація не закликала до насильства чи іншої незаконної форми зміни територіального устрою. Вона виступала тільки за сам факт зміни устрою. Це, очевидно, не суперечить законодавству.

Фактично, діяльність спілки була заборонена за формальною причиною невідповідності територіального обмеження діяльності громадської організації, що не відповідає міжнародним стандартам. Оскільки такі порушення здійснюють більшість об'єднань, що не тягне для них застосування жодних санкцій, можна цілком обгрунтовано припустити, що цей позов став частиною цілеспрямованих дій влади, спрямованих на припинення діяльності ЄСМ будь-яким способом.

Інших випадків заборони видів діяльності об'єднань не зафіксовано.

Випадків ліквідації об'єднань, що порушували б право на свободу асоціацій, не зафіксовано.

### 5. УЧАСТЬ В ОБ'ЄДНАННЯХ: ВСТУП, САНКЦІЇ ЗА УЧАСТЬ, ПРИМУСОВЕ ЧЛЕНСТВО

Протягом року не зафіксовано випадків примушування до вступу до об'єднань, а також застосування санкцій за участь в об'єднаннях.

Проте проблеми існують щодо членства в профспілках.

У ході моніторингу дотримання трудових прав працівників бюджетної сфери в Україні виявлено, що в багатьох установах не існує протоколів про створення первинних профспілкових організацій, а також заяв працівників про вступ до цих організацій та відрахування членських внесків. Працівник автоматично, з дня зарахування на роботу, зачисляється в одну із профспілок і з нього стягують членські внески. Тобто, фактично часто відсутнє добровільне членство в профспілці.

Також поширеними залишаються випадки переслідування адміністрацією підприємств представників незалежних професійних спілок.

*12 грудня 2007 року через свою профспілкову діяльність був звільнений з роботи в ТОВ «Метро Кеш енд Кери Україна» Голова первинної профспілкової організації Київської місцевої профспілки «Захист праці» технік по електрообладнанню Володимир Дем'ян. Ця подія слідувала довгій боротьбі після створення цієї профспілкової організації 19 лютого 2007 року. Протягом року, за повідомленням профспілки, його пробували звільнити, охорона погрожувала фізичною розправою, адміністрація постійно стежила за його діями чи здійснювала тиск у інший спосіб. Після звільнення конфлікт посилювався, були проведені низка пікетів і подана заява на поновлення на роботі до суду.<sup>15</sup> Лише після втручання Московського офісу Глобальної федерації профспілок і тривалих переговорів, конфліктуючі сторони знайшли порозуміння: представник профспілок був поновлений на роботі і розпочалися переговори щодо підписання колективної угоди.<sup>16</sup>*

### 6. РЕКОМЕНДАЦІЇ<sup>17</sup>

1. Змінити чинний закон «Про об'єднання громадян», прийнявши закон «Про громадські організації», що повинен відповідати вимогам Європейської конвенції про права людини, Міжнародного пакту про громадянські та політичні права та Рекомендації Комі-

<sup>15</sup> Див. докладніше: *Увольнение рабочего лидера Владимира Демьяна: «Борьба за профсоюзные права в сетях ТНК начинается»* [http://livasprava.in.ua/index.php?option=com\\_content&task=view&id=481&Itemid=75](http://livasprava.in.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=481&Itemid=75); Сайт Київської місцевої професійної спілки «Захист праці», <http://www.zpworkres.narod.ru>.

<sup>16</sup> Пресс релиз: Развитие Социального Диалога и Социального Партнерства в компании Metro Cash & Carry Украина, <http://www.uni-cis.ru/news2.php?nid=427>.

<sup>17</sup> Певна частина цих рекомендацій, а також їхній більш розгорнутий виклад міститься в Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, затвердженій Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 105-р від 21 листопада 2007 року.



## **Х. СВОБОДА ОБ'ЄДНАНЬ (АСОЦІАЦІЙ)**

тету Міністрів держав-членів Ради Європи «Про правовий статус неурядових організацій в Європі» (СМ/Rec(2007)14). Зокрема, серед іншого, необхідно:

– Зробити процедуру реєстрації дешевшою, швидшою та недискримінаційною в порівнянні з прибутковими організаціями.

– Скасувати подвійну реєстрацію громадських організацій шляхом зосередження всіх реєстраційних функцій у Міністерстві юстиції та його місцевих управліннях, а також скасувати подвійну оплату реєстрації через впровадження єдиного реєстраційного збору.

– Зняти обмеження щодо видів діяльності об'єднань.

– Визнати право громадських організацій захищати права та інтереси не тільки своїх членів, а також дозволити займатися будь-якою діяльністю на користь інших осіб чи суспільства в цілому.

– Скасувати територіальне обмеження діяльності об'єднань (всеукраїнський статус може залишатися, проте він не повинен призводити до обмеження території діяльності місцевих об'єднань, а процедура отримання всеукраїнського статусу має бути добровільною).

– Надати можливість створювати різні форми об'єднань (об'єднання юридичних і фізичних осіб, асоціації об'єднань громадян та інших форм організацій, наприклад, благодійних організацій тощо).

– Скасувати обов'язок реєстрації місцевих осередків громадських організацій (мова не йде про асоціації та спілки громадських організацій, де члени є самостійними легалізованими об'єднаннями громадян).

– Визнати право громадських організацій здійснювати господарську діяльність без мети одержання і розподілу між засновниками прибутку й спрямуванням цього прибутку на статутну діяльність.

2. Внести зміни до закону про видавничу діяльність з метою дозволити неприбутковим організаціям, а не тільки підприємствам, засновувати видавництва.

3. Внести зміни до закону про благодійництво та благодійні організації з метою:

– гармонізації процедури їхньої реєстрації з об'єднаннями громадян та іншим законодавством, а також скасуванням подвійної реєстрації;

– скасування територіального обмеження діяльності благодійних організацій;

– дозволити створення інших форм благодійних організацій, наприклад, фондів (у тому числі, створених за заповітом).

4. Виключити статтю 186-5 Кодексу про адміністративні правопорушення, що встановлює відповідальність за діяльність незареєстрованих громадських організацій.

5. Підписати та ратифікувати Конвенцію про визнання правосуб'єктності міжнародних недержавних організацій (ETS № 124), що набула чинності 1 січня 1991 року.

6. Узгодити законодавство, зокрема, закон про об'єднання громадян, про свободу совісті та релігійні організації з нормами Європейської конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів, ратифікованої парламентом у квітні 2007 року.

7. Скасувати практику ліцензування соціальних послуг, що надаються НПО не за рахунок державного чи місцевого бюджетів. Залучати неприбуткові організації до надання соціальних послуг за рахунок державного та місцевих бюджетів.

8. Законодавчо визначити умови державної допомоги недержавним неприбутковим організаціям, зокрема, визначити критерії такої допомоги та порядок її отримання. Зробити конкурсною та відкритою процедуру надання та використання державних коштів, що спрямовуються об'єднанням громадян на реалізацію державних програм.

9. Створити можливості для сприяння благодійній та іншій неприбутковій діяльності через надання податкових пільг виключно за умовами здійснення благодійної чи іншої соціально-значимої діяльності, а не в залежності від створення того чи іншого виду організацій, що можуть і не надавати такі послуги.

10. Забезпечити функціонування та доступність реєстрів об'єднань громадян, благодійних організацій, релігійних організацій, профспілок та інших об'єднань.

## ХІ. СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ ТА ВІЛЬНОГО ВИБОРУ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ<sup>1</sup>

Ситуація з дотриманням свободи пересування суттєво не змінилася у 2007 році. Проблемою залишається незавершеність переходу від системи «прописки» до реєстрації: багато процедур залишаються неузгодженими. Також не вирішеними залишаються проблеми бездомних громадян. Наприклад, держава так і не вирішила питання можливості реєстрації їхнього місця переважного перебування в усіх населених пунктах.

### 1. СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ

Обмеження свободи пересування можуть бути встановлені відносно пересування в межах території України чи міждержавного пересування (виїзду з України чи в'їзду до неї).

У зв'язку з проблемою тривалого розслідування кримінальних справ, що іноді триває багато років, довгий час існує проблема застосування до особи запобіжного заходу у вигляді підписки про невиїзд. Така особа не може залишити межі адміністративно-територіальної одиниці, де вона зареєстрована. Іноді таке кримінальне розслідування може тягтися роками, а чим триваліший цей час, тим важче обґрунтувати втручання держави у свободу пересування особи.

Кабінет Міністрів України в 2007 році скасував<sup>2</sup> правила покупки іменних квитків на поїзди виключно за паспортами чи іншими документами, що посвідчують особу. Цей крок надав більшої свободи особам у пересуванні, а також усунув можливості держави щодо стеження за пересуваннями громадян.

Істотною проблемою у пересуванні для громадян стали проблеми з видачею закордонних паспортів. Починаючи з травня до листопада, отримати паспорт для виїзду за кордон було практично неможливим через штучні перепони.<sup>3</sup> Понад 60 тисяч громадян знаходилися в черзі на отримання таких паспортів і, відповідно, не могли протягом року виїжджати за кордон, що значно обмежило їхню свободу пересування.

Наприкінці року ситуація частково нормалізувалася, хоча практика видачі закордонних паспортів залишається незадовільною: вона надто довга в часі, вимагає подолання багатьох бюрократичних процедур, вона є дорогою та недоступною для багатьох громадян, вона також залишається неузгодженою, що породжує численну кількість зловживань та корупцію в цій сфері.

Залишається проблемою процедура видачі посвідчення особи-моряка, що діє для цих громадян замість паспорта для виїзду за кордон. Фактично, дозвіл на вироблення такого посвідчення надає СБУ, що не відповідає законодавству та обмежує права особи.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Підготовлено Володимиром Яворським, УГСПЛ.

<sup>2</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 19 березня 1997 р. № 252 «Про Порядок обслуговування громадян залізничним транспортом», стаття 2.2.2 Наказу Міністерства транспорту України від 28 липня 1998 року № 297 «Про затвердження Правил перевезень пасажирів, багажу, вантажобагажу та пошти залізничним транспортом України».

<sup>3</sup> Дивіться більш докладно про це в розділі «Право на приватність».

<sup>4</sup> Дивіться про це більше у Доповіді правозахисних організацій «Права людини в Україні-2006».

## **XI. СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ ТА ВІЛЬНОГО ВИБОРУ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ**

Виникають періодичні конфлікти з-за недопуску Україною на свою територію іноземців.

Найбільш скандальною історією була заборона в'їзду до України депутату Державної Думи Російської Федерації Костянтину Затуліну у 2006 році, котра завершилася в 2007 році. Затулін оскаржив такі дії СБУ до суду. Вищий адміністративний суд України (ВАСУ) 16 травня 2007 року виніс ухвалу, якою залишив касаційну заяву Затуліна без задоволення. Проте Затулін, у свою чергу, подав скаргу до Європейського суду з прав людини проти України, хоча навряд чи вона матиме перспективу.

### **СПРАВА ЗАТУЛІНА (ВИТЯГИ З РІШЕННЯ ВАСУ)**

У вересні 2006 року гр. Затулін звернувся до суду з позовною заявою до СБУ, Головного управління СБУ в АР Крим, начальника Головного управління СБУ в АР Крим гр. В., начальника підрозділу відділу захисту національної державності Головного управління СБУ в АР Крим гр. О. про визнання протиправною та скасування постанови від 3 червня 2006р. про заборону в'їзду в Україну громадянину Затуліну, зобов'язання відкликати доручення Держкомкордону (Прикордонним військам) України щодо заборони в'їзду в Україну, зобов'язання опублікувати в офіційних засобах масової інформації рішення про скасування заборони в'їзду в Україну.

Вимоги об'рунтовував тим, що вказаною постановою заборонено йому в'їзд на територію України протягом одного року, починаючи з 3 червня 2006 р., у зв'язку з тим, що його виступи та висловлювання в засобах масової інформації, на прес-конференціях та мітингах в Україні створюють умови до вчинення протиправних дій, пов'язаних з посяганням на територіальну цілісність та недоторканність України, розпалювання національної ворожнечі та свідчать про втручання у внутрішні справи України. Вважав, що такі висновки є надуманими, зроблені відповідачами безпідставно, з порушенням міжнародного законодавства та законодавства України.

Постановою Шевченківського районного суду м. Києва від 5 жовтня 2006 р., залишеною без зміни ухвалою апеляційного суду міста Києва від 30 листопада 2006 р., в задоволенні позовної заяви було відмовлено.

...Судами було встановлено, що позивачу було заборонено в'їзд в Україну терміном на один рік на підставі абз. 2 ч. 2 ст. 25 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», з якої слідує, що в'їзд іноземцю в Україну не дозволяється в інтересах забезпечення безпеки України. Такий висновок відповідачі об'рунтовували тим, що позивач, перебуваючи на території України, провів прес-конференцію для засобів масової інформації, а також виступив на мітингу, де висловив свої судження з приводу знаходження на території України військовослужбовців армії США, державної політики України в Автономній Республіці Крим, можливості проведення військових навчань «СИ Бриз 2006» за участі кораблів НАТО та дав негативну оцінку внутрішньої та зовнішньої політики, яка проводилася керівництвом держави. З виступів позивача відповідачі зробили висновок про грубе втручання у внутрішні справи України, які створюють передумови до здійснення протиправних проявів, пов'язаних з посяганням на територіальну цілісність та недоторканність України, а також до розпалювання національної ворожнечі.

...У касаційній скарзі Затулін та його представник гр. Ф. просили скасувати судові рішення та ухвалити нове рішення, яким задовольнити позовну заяву.

...У ст. 3 Закону України «Про основи національної безпеки України» вказано, що об'єктами національної безпеки є людина і громадянин – їхні конституційні права і свободи; суспільство – його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище і природні ресурси; держава – її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність. Відповідно до ст. 7 цього Закону на сучасному етапі основними реальними та потенційними загрозами національній безпеці України, стабільності в суспільстві є можливість виникнення конфліктів у сфері міжетнічних і міжконфесійних відносин, радикалізації та проявів екстремізму в діяльності деяких об'єднань національних меншин та релігійних громад; загроза проявів сепаратизму в окремих регіонах України.

## ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2007. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

...Згідно з ч. 2 ст. 25 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» в'їзд в Україну іноземцю та особі без громадянства не дозволяється в інтересах забезпечення безпеки України або охорони громадського порядку.

Відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Службу безпеки України» на Службу безпеки України покладається у межах визначеної законодавством компетенції захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці.

...Отже, правильними є висновки судів першої та апеляційної інстанцій про те, що, заборонивши в'їзд Затуліну в Україну, відповідачі діяли в межах своїх повноважень та у спосіб, що передбачені національним та міжнародним законодавством.

...Керуючись ст. ст. 223, 224, 231 Кодексу адміністративного судочинства України, колегія суддів – ухвалила: Касаційну скаргу Затуліна та його представника гр. Ф. залишити без задоволення.

Загалом, кожного року зростає кількість громадян України, що виїжджає за кордон, а також кількість іноземців, що в'їжджають до України.

### Туристичні потоки<sup>5</sup>

	Кількість громадян України, які виїжджали за кордон – усього <sup>197</sup>	Кількість іноземних громадян, які відвідали Україну – усього <sup>198</sup>	Кількість туристів, обслугованих суб'єктами туристичної діяльності України – усього <sup>199</sup>	Із загальної кількості туристів:		
				іноземні туристи	туристи-громадяни України, які виїжджали за кордон	внутрішні туристи
2000	13422320	6430940	2013998	377871	285353	1350774
2001	14849033	9174166	2175090	416186	271281	1487623
2002	14729444	10516665	2265317	417729	302632	1544956
2003	14794932	12513883	2856983	590641	344 332	1922010
2004	15487571	15629213	1890370	436311	441798	1012261
2005	16453704	17630760	1825649	326389	566942	932318
2006	16875256	18935775	2206498	299125	868228	1039145
2007	17334653	23122157				

### В'їзд іноземних громадян в Україну у 2007 році<sup>9</sup>

	Кількість іноземних громадян, які в'їхали в Україну □ усього*	Із них – за метою поїздки:						
		службова, ділова, дипломатична	туризм	Приватна	навчання	працевлаштування	імміграція (постійне місце проживання)	культурний та спортивний обмін, релігійна, інша
Усього	23122157	908964	1444962	20563044	49481	7814	24032	123860

<sup>5</sup> Доступно на сайті Держкомстату України, [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/tyr/tyr\\_u/arh\\_vig.html](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/tyr/tyr_u/arh_vig.html)

<sup>6</sup> Включно з одноденними відвідувачами (за даними Адміністрації Держприкордонслужби України).

<sup>7</sup> Включно з одноденними відвідувачами (за даними Адміністрації Держприкордонслужби України).

<sup>8</sup> За даними Державної служби туризму і курортів України.

<sup>9</sup> За даними Адміністрації Держприкордонслужби. Доступно на сайті Держкомстату України, [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/tyr/tyr\\_u/arh\\_vig.html](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/tyr/tyr_u/arh_vig.html).

## **XI. СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ ТА ВІЛЬНОГО ВИБОРУ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ**

### **2. СВОБОДА ВИБОРУ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ**

Загалом в Україні забезпечується свобода вибору місця проживання, проте в правовому регулюванні існує низка недоліків, що залишилися з часів існування «прописки». Проблеми існують у двох площинах:

- реалізація багатьох прав та свобод і надалі залежить від офіційного місця реєстрації;
- громадяни, що не мають власного житла, кількість яких постійно зростає, у більшості випадків не мають можливості реєструватися за місцем фактичного проживання з-за необґрунтованого вузького визначення підстав для реєстрації.

Перша проблема, фактично, є опосередкованим додатковим заходом владного примусу до реєстрації. Іншою формою владного примусу є існуюча адміністративна відповідальність за проживання без реєстрації.

При цьому, зрозуміло, що держава може запроваджувати систему реєстрації громадян в інтересах громадського порядку. Проте така реєстрація не повинна нести стільки складнощів та незручностей для самих громадян, як це є на сьогодні.

Можливість реалізації багатьох прав і свобод лише за місцем реєстрації походить, очевидно, ще з кріпосного права та радянської системи «прописки». Лише за місцем реєстрації реалізуються права громадян, передбачені Законами України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», «Про пенсійне забезпечення», «Про освіту», «Основи законодавства України про охорону здоров'я», «Про захист населення від інфекційних захворювань», «Про зайнятість населення» тощо. Громадяни без місця проживання та реєстрації не можуть відновити документи, влаштуватися на роботу, отримати медичну та соціальну допомогу.

### **3. ПРАВА БЕЗДОМНИХ**

Залишаються проблеми щодо захисту прав бездомних. Як вже було зазначено, без реєстрації громадяни позбавляються багатьох прав. Це істотно погіршує правовий стан бездомних і фактично викидає їх з системи державного соціального забезпечення.

Держава спробувала врегулювати цю прогалину, прийнявши низку законодавчих актів, що мали би вирішити це питання.<sup>10</sup>

Цими документами утворювалися центри для реєстрації бездомних, центри їх нічного перебування та соціальної реабілітації.

Проте практика впровадження цих нормативних актів залишається незадовільною.

Наприклад, у Києві бездомним надають тимчасову реєстрацію строком на два місяці в місцях реєстрації бездомних, а потім відмовляють у продовженні реєстрації без жодного логічного чи правового обґрунтування. Тобто, тимчасова реєстрація надається для вироблення документів, але потім людина фактично повертається в попередній стан через відсутність реєстрації та, відповідно, незалученість до державних соціальних програм.

Крім того, законодавство впроваджено тільки в окремих населених пунктах. За даними Уряду, сьогодні діє лише 44 соціальні заклади для бездомних громадян, з яких 13 є недержавними. Проте тільки цими 44 центрами надано послуги 10 тисячам осіб (приблизно 227 чоловік у рік на кожен центр).<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Дивіться: Закон України «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей», що набув чинності з 1 січня 2006 року; Наказ Міністерства праці та соціальної політики України «Про затвердження Типових положень про заклади соціального захисту для бездомних громадян та осіб, звільнених з місць позбавлення волі» від 14 лютого 2006 року N 31; Постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 2006 р. N 404 «Про затвердження Типового положення про центр обліку бездомних громадян»; Наказ Міністерства праці та соціальної політики України від 3 квітня 2006 року N 98 «Про затвердження Типового положення про соціальний готель».

<sup>11</sup> Концепція соціального захисту бездомних громадян, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 р. № 639-р.

Також на сьогодні функціонують лише 22 центри соціально-психологічної допомоги, які надають притулок, психологічні, інформаційні, юридичні, медичні послуги, забезпечують продуктами харчування, допомагають в оформленні документів особам, сім'ям з дітьми, що перебувають у складних життєвих обставинах. Тобто, вони є навіть не в усіх обласних центрах.

Хоча прогрес очевидний: за даними уряду станом на 1 січня 2006 року діяло лише 5 будинків для ночівлі всього на 168 місць, де протягом 2005 року перебували 1893 особи, та 8 спеціальних відведених місць для надання послуг бездомним на 220 місць, де перебували 1762 людини.<sup>12</sup>

*У Києві в рамках спільного українсько-нідерландського проекту був створений Центр соціальної адаптації для жінок, що не мають місця проживання, на 80 місць. Проте в 2007 році його вирішили закрити: будинок знаходиться у привабливому місці й був реконструйований коштом проекту. Тепер Київська міська державна адміністрація вирішила змінити цільове призначення будинку і, очевидно, недешево продати.*

Рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 18 січня 2006 р. «Про заходи щодо підвищення ефективної боротьби з небезпечними інфекційними хворобами», уведеним у дію Указом Президента України від 14 лютого 2006 р. № 132, доручено Мінпраці, Мінекономіки, Мінфіну, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським держадміністраціям здійснити протягом 2006 року заходи щодо створення та функціонування закладів соціального захисту для безпритульних громадян. Проте розвиток мережі таких закладів стримується внаслідок неналежного фінансування, а рішення органів влади не виконуються. Для здійснення цієї роботи, за даними місцевих органів виконавчої влади, найближчим часом необхідно додатково створити ще 99 закладів, з яких 29 центрів обліку бездомних громадян та 48 будинків нічного перебування, 19 центрів реінтеграції і три соціальні готелі із загальною кількістю 2107 місць.<sup>13</sup>

Потребує також удосконалення законодавство з питань соціального захисту бездомних громадян, розв'язання ряду проблем профілактики бездомності і реінтеграції бездомних громадян, діяльності соціальних закладів, утворення закладів для бездомних сімей, де вони могли би проживати разом з дітьми, формування житлового фонду соціального призначення, підготовки фахівців із соціальної роботи з бездомними громадянами, лікування таких поширених серед бездомних громадян особливо небезпечних хвороб, як туберкульоз, гепатит, ВІЛ/СНІД, венеричні хвороби, захворювання шкіри, алкогольна та наркотична залежність тощо.

#### 4. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1) Відповідно до Висновку Парламентської Асамблеї Ради Європи № 190 щодо вступу України до Ради Європи необхідно передати функції реєстрації громадян, іноземців та осіб без громадянства на території країни до Міністерства юстиції України.

2) Завершити реформування законодавства в сфері реєстрації осіб з урахуванням позитивної міжнародної практики та закону України про свободу пересування та вільний вибір місця проживання.

3) Скасувати визначену законом про свободу пересування та вільний вибір місця проживання процедуру реєстрації тимчасового місця перебування (така процедура передбачена законом, проте вона не використовується на практиці).

<sup>12</sup> Пятый периодический доклад Украины, представляемый государствами-участниками в соответствии со статьями 16 и 17 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. E/C.12/UKR/5

14 August 2006. Пункт 285.

<sup>13</sup> Концепція соціального захисту бездомних громадян, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 р. № 639-р.

## **XI. СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ ТА ВІЛЬНОГО ВИБОРУ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ**

---

4) Завершити створення автоматизованої системи обліку реєстрації громадян із застосуванням кращих прикладів інших країн та дотриманням міжнародних стандартів захисту прав людини. Така система повинна бути автономною й не об'єднувати інші дані про особу, що збираються іншими органами влади.

5) Розглянути питання про розширення підстав для реєстрації (наприклад, як це зроблено в законі про реєстр виборців), а також переглянути законодавство з метою усунення залежності реалізації прав від місця реєстрації. Паралельно із цим необхідно спростити процедуру скасування реєстрації в приватних помешканнях, а також усунути взаємозалежність факту реєстрації з правом на дане помешкання в державному та комунальному житловому фондах. Без цих заходів створити реалістичну систему реєстрації буде неможливим.

6) Привести у відповідність до законодавства діяльність МВС з видачі паспорту для виїзду за кордон, зокрема, зробити однаковою цю процедуру по всій країні та припинити незаконне вимагання додаткових документів (страхових полісів, довідок про відсутність судимості, довідку про присвоєння ідентифікаційного номеру, довідок про сплату додаткових послуг).

7) Удосконалити процедуру видачі посвідчення особи моряка з урахуванням положень щодо свободи вільного пересування та чітко визначених підстав щодо обмежень виїзду за кордон.

8) Скасувати практику обмеження виїзду за кордон осіб, що мають допуск до державної таємниці.

## ХІІ. ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВА НА ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ ТА БОРОТЬБИ З РАСИЗМОМ І КСЕНОФОБІЄЮ<sup>1</sup>

У цьому розділі розглядаються проблеми дискримінації за ознаками раси, кольору шкіри, етнічної належності, мови. Питання дискримінації за ознаками релігії розглядається у розділі, присвяченому свободі релігії. Основна увага приділяється проблемі расизму та ксенофобії, які значно посилилися в 2007 році.

Порівняльно із ситуацією, висвітленою в доповідях «Права людини в Україні – 2004» та «Права людини в Україні – 2006», змін на краще не відбулося в жодному аспекті. Зберігає актуальність резюме проблем дискримінації та нерівності, наведене в доповіді «Права людини в Україні – 2006»<sup>2</sup>. У 2007 році законодавство, що стосується цієї сфери, не змінилося, а жодна з визначених проблем не вирішена. Тому аналіз і рекомендації, надані в підрозділі «Правові механізми дотримання права на захист від дискримінації і нерівності»<sup>3</sup> і щодо мовних проблем залишаються актуальними і сьогодні. Так само в 2007 році не змінилося становище сексуальних меншин.

Слід одразу зауважити, що прямої, тобто обумовленої законом, дискримінації практично немає. Але існує непряма дискримінація. Зберігається ситуація, коли найбільше розповсюджена соціальна дискримінація за віком та станом здоров'я.

У 2007 році стало значною проблемою насильство на расовому або етнічному ґрунті. Відносини між різними етнічними та мовними групами загострилися. Це потребує аналізу, підготовки й проведення заходів спеціального характеру щодо боротьби з расизмом і ксенофобією.

### 1. ПРОБЛЕМА РАСИЗМУ ТА КСЕНОФОБІЇ

До 2005 року рівень ксенофобії в Україні залишався порівняно невисоким і не перевищував її рівень в інших посттоталітарних країнах. Він був меншим, ніж в інших країнах Центральної та Східної Європи – Болгарії, Румунії, Польщі, Угорщині, Чехії, Словаччини, балканських країнах, і значно меншим, ніж в Росії. Але в 2005 році активізувалися різні молодіжні неформальні об'єднання, діяльність яких спрямована на насильницькі дії на ґрунті расової та національної ворожнечі, зокрема скінхеди («бритоголові»). Ці войовничо і агресивно налаштовані молоді люди, які часто використовували нацистську символіку, напали на людей неслов'янської зовнішності, в тому числі, вихідців з Азії, Африки, Середнього Сходу, Кавказу тощо. Це насильство спрямовано проти іноземних студентів, шукачів

<sup>1</sup> Підготовлено Євгеном Захаровим, співголовою ХПГ. Використані аналітичні матеріали В'ячеслава Ліхачова, керівника програми моніторингу ксенофобії Конгресу національних громад України, та д.ю.н. Олега Мартиненка, Міністерство внутрішніх справ.

<sup>2</sup> Права людини в Україні – 2006. Доповідь правозахисних організацій. – Харків, Права людини, 2007. – с.260-263.

<sup>3</sup> Там само, с. 263-266.



## XII. ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВА НА ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ

притулку, біженців та іммігрантів, бізнесменів, туристів. Жертвами нападів стали також декілька працівників посольств та представництва ООН, а також члени їх родин. Посольства США та Франції вмістили на своїх сайтах попередження своїм громадянам щодо такого роду насильства<sup>4</sup>.

За повідомленнями Конгресу національних громад України (КНГУ), ці напади почалися з жовтня 2006 року і з тих пір не припинялися, їхня кількість швидко зростала. У 2006 році моніторинг КНГУ зафіксував 16 нападів, два з яких закінчилися смертю жертв, у 2007 році було вже близько 90 жертв, з яких 5 загинуло, а за перших три місяці 2008 року постраждало 45 іноземців, 2 з них загинули<sup>5</sup>. На думку експертів КНГУ, це тільки верхівка айсберга, оскільки фіксувалися тільки випадки, які потрапили до публічної сфери, коли був наявний расистський характер злочинів. Згідно з відповіддю МВС на запит Харківської правозахисної групи, за січень-квітень 2008 року було скоєно 160 злочинів проти іноземців, серед них 7 умисних вбивств, розкрито 91 злочин, в тому числі 6 вбивств. За словами заступника міністра внутрішніх справ Михайла Вербенського, два вбивства вчинені на расистському ґрунті. МВС зафіксовано за цей період 33 злочинних посягання проти життя та здоров'я вихідців з Азії та Африки, з яких розкрито 28. А за словами президента Африканського центру в Україні Чарльза Асанте-Йебоа, за цей період постраждало більше тисячі іноземців, головним чином, вихідців з Африки, Індії, Китаю, Пакистану та Ірану<sup>6</sup>.

На українському просторі найбільш активними та агресивними вважаються ультраправі групи з числа так званого руху «Біла Влада-Скінхед Спектрум» (White Power – Skinhead Spektrum), українська філія світової екстремістської мережі «Кров і Честь» (Blood & Honour), воєнізована неонацистська секта «Світова Церква Творця Рутенія» (World Church of the Creator Ruthenia, WCOTC). Їх об'єднує загальна ідеологія расизму та націоналізму, яка діє на принципах установлення переваги над особами інших рас та національностей. Найбільш чисельні групи скінхедів були зафіксовані у містах Києві, Дніпропетровську, Запоріжжі, Львові, Севастополі, Чернігові та Автономній Республіці Крим. Якщо у Росії масштаб скінхедівського руху обчислюється десятками тисяч осіб, то в Україні, за попередніми даними МВС України, сьогодні їх налічується не менше 500 осіб віком від 14 до 27 років, об'єднаних у групи чисельністю від 20 до 50 осіб без чіткої структури та організаційної побудови<sup>7</sup>.

Саме з 2005 року у Львові та Харкові стають регулярними закриті фестивалі неонацистських музичних гуртів з України та Росії, організовані неофіційною Українською націонал-трудою партією з піснями відверто расистського характеру. Організація «Патріот України», яка протягом 2007 року провела серію маршів зі смолоскипами у Києві та Харкові, використовуючи ксенофобські та расистські гасла, регулярно організує для активістів руху так звані воєнізовані «вишколи» на покинутих промислових об'єктах, у лісових таборках, туристичних базах. В Інтернет-мережі постійно діють не менше 30 веб-сайтів неонацистського та ультра-націоналістичного характеру (Радикальний Український Націоналізм, Сайт справжніх патріотів, Nachtigall, Blood&Honour Ukraine тощо)<sup>8</sup>.

Одночасно статистичні дані МВС України зафіксували чітку тенденцію до зростання злочинів, вчинених стосовно іноземців: упродовж п'яти останніх років кількість проти-правних посягань, унаслідок яких постраждали громадяни іноземних держав, збільшилася вдвічі – з 604 у 2002 році до 1178 у 2007 році. Переважну більшість злочинів учинено відносно громадян держав-учасниць СНД (63,5 %), стосовно ж іноземців з інших країн – відповідно 36,4 %. Найбільш напружена обстановка в зазначеному напрямку спостерігається в АР Крим, місті Києві, Одеській, Донецькій, Львівській та Харківській областях<sup>9</sup>. Зрозуміло, що ця статистика не відображає повну картину злочинів, вчинених на ґрунті ненависті:

<sup>4</sup> Європейська комісія проти расизму та нетерпимості. Третя доповідь по Україні. Страсбург: CRI(2008)4, 2008, п.117.

<sup>5</sup> Вячеслав Лихачев. Ксенофобия в Украине. Материалы мониторинга, 2007-2008 гг. – Киев, с.3

<sup>6</sup> <http://www.rbc.ua/rus/newsline/2008/04/02/340999.shtml> ; <http://www.ridnews.com/content/view/809/77/>

<sup>7</sup> Олег Мартиненко. Расизм та ксенофобія в Україні – нові виклики у сфері захисту прав людини. Див.: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/114079>

<sup>8</sup> Олег Мартиненко. Цит. праця

<sup>9</sup> Олег Мартиненко. Цит. праця

не щодо всіх іноземців вчинено посягання через їхню іншу національність, а також ці дані не показують злочини проти громадян України іншої національності.

Зростання насильства на расовому ґрунті змусило органи влади реагувати. У листопаді 2007 р. Міністерство закордонних справ України ввело окрему посаду Посла с особливих доручень з питань протидії расизму, ксенофобії та дискримінації. Основним завданням Посла є дії, спрямовані на попередження міжнаціональних та міжконфесійних конфліктів в Україні та координація заходів та дій в цьому контексті з іншими міністерствами та відомствами. В СБУ створено окремий підрозділ із виявлення та припинення дій, спрямованих на розпалювання расової чи національної ворожнечі. МВС створило «План заходів МВС України щодо протидії расизму на період до 2009 року»<sup>10</sup>. З початку 2008 року в Києві, Одесі, Львові та Луганську почали діяти спеціальні підрозділи кримінального розшуку для боротьби з насильницькими злочинами расистського характеру. З'явилися перші вироки суду за 161 статтею Кримінального кодексу (порушення рівноправності громадян залежно від їх расової, національної залежності або ставлення до релігії). Якщо до 2007 року тільки одна людина була засуджена за цією статтею (організатор погрому в Київській синагозі після футбольного матчу в квітні 2002 року), то за перші чотири місяці 2008 року було винесено чотири вироки за 161 статтею за напади на іноземців.

З іншої сторони, відсутня інформація про обсяги застосування п.3 ч.1 статті 67 Кримінального кодексу, що передбачає в якості обставини, що обтяжує покарання «вчинення злочину на ґрунті расової, національної чи релігійної ворожнечі або розбрату».

Загалом у 2005-2007 році було порушено тільки сім кримінальних справ за статтею 161. Одна з причин – відсутність скарг від жертв расистських нападів, які не сподіваються отримати реальний захист. Інша причина – невдале, на нашу думку, формулювання складу злочину, яке у багатьох випадках серйозно утруднює доведення вини. Відповідно до статті 161 визнаються злочином «умисні дії, спрямовані на розпалювання національної, расової чи релігійної ворожнечі та ненависті, на приниження національної честі та гідності або образу почуттів громадян у зв'язку з їхніми релігійними переконаннями, а також пряме чи непряме обмеження прав або встановлення прямих чи непрямих привілеїв громадян за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками».

По-перше, довести умисел на виконання зазначених дій дуже важко, особливо, коли мова йде про публікацію текстів ксенофобського характеру. По-друге, за цією статтею неможливо притягнути до відповідальності у випадках, які трапляються, на жаль, доволі часто, коли в публікаціях вбачається образа почуттів чи приниження національної честі і гідності не конкретної людини, а етнічної групи чи народу в цілому. Думки кримінологів щодо можливості застосування статті 161 в таких випадках розходяться. Так, в одному науково-практичному коментарі до Кримінального кодексу України читаємо: «при вчиненні цього злочину у формі образи почуттів громадянина у зв'язку з його національністю або релігійними переконаннями винний має на меті тим самим принизити націю в цілому. Тому вияв лише особистої неприязні до представника іншої нації (раси) – небажання поріднитися, прийняти обряд сповідання іншої релігії, подружитися – не утворює складу злочину, передбаченого ст. 161»<sup>11</sup>. А в іншому коментарі висловлюється протилежна думка: «приниження національної честі та гідності громадян матиме місце у разі умисної образи в особі конкретного громадянина у зв'язку з належністю його до певної нації»<sup>12</sup>.

На наш погляд, застосувати статтю 161 до етнічної групи чи народу не можна, оскільки в статті 161 йдеться про «умисні дії, спрямовані на ... приниження національної честі та

<sup>10</sup> <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/83652>

<sup>11</sup> Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України. – 4-те вид., переробл. і доп. / Ю.В. Александров, П.П. Андрушко, В.І. Антипов та ін. Відп. ред. С.С. Яценко. – К.: А.С.К., 2005. – С. 300.

<sup>12</sup> Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України. У трьох книгах. Книга 2. Особлива частина (статті 109-254) / П. П. Андрушко, Т. М. Арсенюк, О. Ф. Бантишев та ін. За заг. ред. В. Г. Гончаренка, П. П. Андрушка. – К.: Форум, 2005. – С. 164.

## ХІІ. ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВА НА ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ

гідності або образу почуттів» саме громадян. Тим більше, що і в назві статті 161 йдеться про громадян, і сама стаття вміщена до розділу V Особливої частини Кримінального кодексу «Злочини проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини і громадянина». Чинна редакція кодексу взагалі не передбачає кримінальну відповідальність за посягання на честь і гідність народів, рас, націй та етнічних груп. Тому необхідно додавати до кодексу статті із відповідними складами злочинів, не забуваючи при цьому про необхідність пропорційності втручання в свободу вираження поглядів.

Відсутність певності іноземців в тому, що скарга на незаконні дії відносно них буде ретельно розглянута і задоволена, ґрунтується на дискримінаційному ставленні до них самих працівників правоохоронних органів. Так, існує проблема етнічного профайлінгу, коли працівниками міліції перевіряються документи, що посвідчують особу, у іноземців і громадян України неслів'янської зовнішності. Ось, наприклад, що написав в заяві до Харківської правозахисної групи громадянин України, мешканець Харкова В'ячеслав Манукян:

Я вынужден обратиться к вам с заявлением о том, что длительное время милицией г. Харькова грубо нарушаются мои права человека и гражданина, предусмотренные Конституцией Украины, законами, а также международно-правовыми документами о защите прав человека.

Меня регулярно безо всяких причин и поводов останавливают работники милиции на улицах города и, особенно, в метро. Так как никаких оснований, причин и поводов для того, чтобы систематически «проверяют мою личность» не имеется, я имею все основания полагать, что эти действия вызваны моей национальностью и связанной с ней внешностью. Такие проверки проходят почти каждый месяц, а иногда и дважды, и трижды в месяц. Ни разу они не заканчивались чем-либо, кроме формальных отписок о том, что проводились некие мероприятия. На одну из моих жалоб мне было прямо заявлено письменно, что меня останавливали, так как моя характерная внешность вызывает у милиции необходимость проверить «законность моего пребывания на территории Украины и мое гражданство». Несмотря на мои многочисленные жалобы на эти расистские действия милиции, незаконные остановки меня в метро и на улицах продолжаются.

Таким проверкам, основанным ни на чем, кроме расовых предрассудков и, возможно на незаконных приказах и указаниях, подвергаются, по моим наблюдениям именно лица с внешностью «иностранцев», хотя народом Украины являются люди всех национальностей.

Я обращаюсь к вам с просьбой обратить внимание на практику этнического профайлинга – незаконных проверок документов и задержаний исключительно по национальным признакам.

Пан Манукян звернувся з позовом проти органу внутрішніх справ до Харківського окружного адміністративного суду. У першій інстанції йому відмовили в задоволенні позову. Апеляційне провадження триває.

Також до ХПГ зверталися (по телефону) іноземні громадяни зі скаргами на те, що міліціонери регулярно вимагають у них гроші, «подарунки» тощо. Ці скарги залишилися безіменними, адже офіційно писати відповідні заяви постраждалі відмовилися, побоюючись помсти. ХПГ провела анонімне опитування серед іноземних студентів, що навчаються у Харкові, результати якого виявилися приголомшуючими. З 68 опитаних лише двох ніколи не зупиняли працівники міліції, а 49 затримували навіть тоді, коли вони мали при собі документи. 34 студента-іноземця визнали, що звільнитись від «пильної опіки» міліціонерів їм вдавалося лише за умови сплати грошей (називалися різні суми, від 20 грн. до 60 доларів), купівлі пива або кави, «дарування» певних речей тощо. Тобто, 50 % опитуваних засвідчили, що правоохоронці вчиняли щодо до них корупційні діяння. Це кричущі цифри, над якими, безсумнівно, органам внутрішніх справ слід замислитись та втілити дійові заходи для припинення цього ганебного явища.

Характерним є те, що переважна більшість опитаних навіть не зверталися ні до яких уповноважених органів по допомогу, оскільки вважали, що їм все одно ніхто не допоможе. І думати так в них є всі підстави, адже, згідно з даними анкетування, тим 20 студентам,

хто скаржився на незаконне затримання (до посольства своєї країни, деканату свого вузу, в міліцію), дійсно ніхто не допоміг.<sup>13</sup>

Якщо дискримінація ромів, іммігрантів з Кавказу, Азії та Африки в 2007 році помітно виросла порівняльно з попередніми роками, то антисемітизм в 2007 році, навпаки, зменшився. І це не зважаючи на політичну кризу і вибори до парламенту, які завжди ставали періодами росту антисемітизму. Слід зауважити, що і в період вересневих дострокових виборів були намагання деяких політтехнологів розіграти антисемітську карту: пов'язуванням з єврейським корінням спробували дискредитувати деяких лідерів виборчих перегонів, зокрема, Юлію Тимошенко та Юрія Луценка. Але на вибір електорату розповсюдження кількох антисемітських матеріалів не вплинув. А єдина політична сила, яка брала участь у виборах і мала в програмі ксенофобський принцип етнічно-пропорційного представництва, Всеукраїнське об'єднання «Свобода» отримала 0.76 % голосів виборців.

Причини зменшення публічних проявів антисемітизму в 2007 році полягають, на нашу думку, в поступовому згортанні антисемітської діяльності Міжрегіональної академії управління персоналом (МАУП). Це дає підстави визначати характер публічних проявів антисемітизму в Україні як штучний.

Останніми роками МАУП був єдиним помітним центром видання антисемітських матеріалів. Якщо в 2006 році було зафіксовано 676 антисемітських публікацій, то в 2007 році – 542, при цьому вона спадала все різкіше: 183 публікації в першому кварталі, 137 – у другому, 147 – у третьому (в цей період проходила виборча кампанія) і 75 – в четвертому. Тенденція зменшення кількості антисемітських публікацій продовжилася і в перші місяці 2008 року. Складається враження, що критика діяльності МАУП українським суспільством і державою (активізація протидії антисемітизму з боку держави стала особливо помітною з осені 2007 року), намагання Міністерства освіти і науки позбавити МАУП ліцензії, закриття декількох філіалів примусили МАУП загальмувати свою антисемітську кампанію.

Слід зауважити також, що ріст індексу соціальної дистанції за шкалою Богардуса, який щорічно вимірювався Інститутом соціології НАНУ, починаючи з 1994 року, торкнувся євреїв значно меншою мірою, ніж представників інших етнічних меншин і груп, що проживають в Україні. Відносно євреїв він виріс з 3.63 у 1994 році до 4.6 в 2007 році. Соціальна дистанція українців відносно євреїв менше, ніж відносно румунів, угорців, поляків та представників інших європейських спільнот, не кажучи вже про традиційних «лідерів» – ромів, вихідців з Африки, Азії та Кавказу. Зазначимо також, що ріст насильства на ґрунті расової та етнічної ненависті, який спостерігається відносно вихідців з Африки, Азії та Кавказу, євреїв не торкнувся.

Як і раніше, найбільш дискримінованою етнічною меншиною залишаються роми. «Програма державної підтримки соціально-духовного відродження ромів», розроблена ще у 2002 р. і доповнена у 2006 році, так і лишилася практично невиконаною, зокрема внаслідок мізерного фінансування – 100 тис. грн. У цій програмі було передбачено відкрити спеціальні класи для дітей ромів у дитячих садках і початкових класах середньої школи, щоб вони наздогнали за рівнем підготовки інших дітей. Але багато цілей не було досягнуто. За повідомленням ромських організацій, лише 68 % ромів є грамотними і лише 2 % мають вищу освіту. Основною причиною цього є бідність і відсутність ефективних програм, спрямованих на зміну стереотипів щодо ромів. Батьки інших дітей не хочуть, щоб діти навчалися разом з ромами, зокрема, ще й тому, серед ромів туберкульоз поширений значно більше, ніж серед інших етнічних спільнот. Багато ромів не мають доступу до поточної води, електрики, доріг, транспортних засобів і засобів комунікацій, і кожен десятий ром мешкає в антисанітарних умовах. Лише половина ромів має змогу їсти щодня. Внаслідок відсутності коштів доступ до медичного обслуговування значно гірший, ніж у представників інших спільнот. Безробіття серед ромів продовжує залишатися значною проблемою: за повідомленням ромських організацій, працює лише 38 % ромів, і лише

<sup>13</sup> Детальніше про це дослідження див.: Георгій Кобзарь. Многие люди думают, что это нормально. <http://www.khpg.org/index.php?id=1215648060>

## ХІІ. ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВА НА ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ

28 % з них мають повний робочий день. Взаємозв'язок між проблемами ромів у сферах освіти, зайнятості, житла, охорони здоров'я вимагає проведення досліджень і узгоджених дій з метою їх вирішення<sup>14</sup>.

### 2. СТАНОВИЩЕ КРИМСЬКИХ ТАТАР

Дискримінація кримських татар в 2007 році помітно посилилася. Насамперед це пов'язано з конфліктами щодо самозахоплення земельних ділянок, які загострилися у 2007 році. Самозахоплення були для усіх мешканців Криму майже не єдиним можливим засобом отримати землю для будівництва житла і ведення хазяйства, і його використовували не тільки кримські татари, а й інші мешканці Криму. Станом на листопад 2007 року прокуратура автономії нараховувала п'ять тисяч випадків незаконного використання землі, з них близько п'ятисот самозахоплень здійснено кримськими татарами<sup>15</sup>. Але російськомовна преса Криму, спекулюючи на цій темі, писала тільки про кримськотатарські захоплення і розв'язала справжню антитатарську та ісламофобську інформаційну кампанію. Ксенофобія проти татар вихлюпується у вигляді образ, актів вандалізму щодо святих місць, зокрема, мусульманських кладовищ, і навіть фізичних нападів. Іноді конфлікти з-за земельної ділянки або побутові сварки переростали у масштабні міжетнічні зіткнення з великою кількістю учасників з обох сторін і великою кількістю постраждалих.

Підписаний 30 січня 2007 р. Президентом Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України відносно посилення відповідальності за самовільний захват земельної ділянки» передбачав посилення адміністративної і введення кримінальної відповідальності за самозахоплення землі і самовільне будівництво на ній. У Криму цей закон почали використовувати проти кримських татар після закінчення курортного сезону, на початку листопаду.

1 листопада сталося зіткнення в Сімферополі між представниками будівельного підприємства «Олві-Крим», яке претендувало на ділянку землі площею 2.6 га для будівництва жилого комплексу, та кримськими татарами, які самовільно захопили цю ділянку і побудували два десятка тимчасових будиночків. У зіткненні взяли участь по декілька сот чоловіків з обох сторін, і тільки втручання міліції відвернуло масову бійку. При цьому кримські татари скаржилися на дії міліції, яка, за їх словами сама брала участь у побитті татар. Декілька десятків чоловіків, включно з міліціонерами, отримали тілесні ушкодження. Слід зауважити, що кримські татари з початку 2006 року проводили безстрокове пікетування проти незаконного, на їхню думку, рішення міськради Сімферополя про передачу ділянки фірмі «Олві-Крим». Прокуратура АРК опротестувала судове рішення, винесене судом на користь фірми, і надіслала до суду позов про визнання недійсним рішення міськради.

6 листопада була здійснена спецоперація міліції проти кримських татар на Ай-Петрі. Вранці на плато Ай-Петрі піднялося до тисячі міліціонерів, військовослужбовців внутрішніх військ, підрозділу «Беркут» у супроводженні техніки та бронетранспортерів. Вони знесли будівлю, яка належала приватному підприємцю Е.Мухатаєву, на підставі судового рішення про знесення, і ще сім недобудованих будівель і одне капітальне – кафе-бар «Едем», щодо яких судових рішень про знос не було. Кримських татар було на плато не більше 40 чоловік, вони намагалися стати на шляху бульдозерів, але були жорстоко побиті із застосуванням спецзасобів. Сім кримських татар було госпіталізовано з травмами різної тяжкості, один з них – з вогнепальним пораненням в живіт. Міліція затримала 28 кримських татар, щодо 23 з них були складені протоколи про адміністративні правопорушення за статтею 185 КпАП (злісна непокоря законному розпорядженню або вимозі працівника міліції). За рішенням Ялтинського суду 18 з них отримали адміністративний арешт терміном від 3 до 13 діб, 5 були оштрафовані.

<sup>14</sup> Європейська комісія проти расизму та нетерпимості. Третя доповідь по Україні. Страсбург: CRI(2008)4, 2008, п.п. 65-83.

<sup>15</sup> «Голос Крима», № 47, 16 листопада 2007 р.

Кримські татари стверджували, що вогнепальне поранення було нанесене міліціонерами. Доля кримінальної справи, яка була відкрита за фактом поранення, невідома.

У відповідь кримські татари провели низку масових заходів, вимагаючи об'єктивного розслідування дій кримської міліції, відставки і покарання її керівника Анатолія Могильова.

Слід відзначити також давню проблему ненадання кримським татарам земельної ділянки для будівництва Соборної мечеті. Кримські татари безуспішно намагаються отримати її вже близько десяти років. 30 листопада депутати Сімферопольської міськради скасували своє власне рішення, ухвалене в червні 2004 року, про виділення ділянки на окраїні міста – після того, як вже були зібрані усі документи, підготовлений і узгоджений проект. До 2004 року татарам тричі відмовляли в наданні ділянок і передавали їх для інших цілей.

У своїй заяві 6 листопада Меджліс кримськотатарського народу серед іншого стверджував таке: « В умовах відкритого ігнорування Українською державою необхідності відновлення прав кримськотатарського народу продовжують накопичуватися та поглиблюватися численні проблеми, пов'язані з поверненням і облаштуванням корінного народу на історичну батьківщину – Крим, таких, як: наділення землею, працевлаштування, повернення культових об'єктів, освіта рідною мовою, розвиток національної культури, відновлення історичної топоніміки і багатьох інших. Така державна політика сприймається органами влади АРК як керівництво із підсилення дискримінації кримських татар. Багатократні їхні звернення залишаються без позитивної реакції органів виконавчої та представницької влади АРК, а домовленості Меджлісу кримськотатарського народу з керівництвом автономії щодо проблемних ситуацій не виконуються. Так і не вирішені питання наділення земельними ділянками для будівництва індивідуального житла та будівництва культових споруд». З такою оцінкою становища кримських татар, на нашу думку, не можна не погодитися.

### 3. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Підготувати та ухвалити базовий антидискримінаційний закон, який містив би усі необхідні визначення, перелік ознак, за якими забороняється дискримінація, і механізми захисту від неї, підвищив відповідальність держави за протидію дискримінації, запроваджував спеціальний антидискримінаційний орган.

2. Підготувати законопроект про зміни до Закону «Про національні меншини в Україні», провести експертизу законопроекту на відповідність стандартам ОБСЄ, Ради Європи і Європейського Союзу.

3. Розробити законопроект про зміни до Закону про мови, переглянути Закон про ратифікацію Європейської хартії про регіональні мови та мовні меншини.

4. Підготувати законопроекти «Про національно-культурну автономію», про зміни в Цивільному кодексі та інших законах та спеціальні програми з метою розвинути принцип недискримінації та передбачити спеціальні квоти для дискримінованих етнічних груп (рома, кримські татари, караїми, кримчаки, тощо).

5. Підготувати спеціальний виборчий закон для Автономної республіки Крим.

6. Провести інвентаризацію землі в АРК з метою вирішення проблеми надання земельних ділянок представникам депортованих народів.

7. Уточнити кваліфікацію складу злочину за статтею 161 Кримінального кодексу, ввести норми, які передбачають цивільно-правову та адміністративну відповідальність за дії, спрямовані на дискримінацію окремих осіб і верств населення.

8. Поширити дію антидискримінаційних норм на іноземців, які на законних підставах перебувають в Україні.

## **XII. ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВА НА ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ**

---

9. Удосконалити процедури збору інформації правоохоронними органами та судами щодо вчинення злочинів на ґрунті ненависті. Зокрема, серед іншого слід передбачити збір статистики щодо використання п.3 ч.1 статті 67 Кримінального кодексу України.

10. МВС повинно провести узагальнення ОРД та інших дій щодо попередження та розслідування злочинів з метою усунення дискримінаційних підходів на основі національності та інших ознак

11. Створювати атмосферу нетерпимості до проявів расизму та ксенофобії, зокрема, розробити і проводити освітні і культурні кампанії, спрямовані на виховання толерантності до іноземців.

## **ХІІІ. ПРАВО ГРОМАДЯН НА ВІЛЬНІ ВИБОРИ ТА УЧАСТЬ У РЕФЕРЕНДУМАХ<sup>1</sup>**

У 2007 році відбулися позачергові вибори народних депутатів України, а також 132 позачергові вибори міських, селищних та сільських голів. У році, що минув, громадяни України також намагалися реалізувати своє право на проведення загальноукраїнського референдуму, а в окремих населених пунктах представники територіальних громад ініціювали проведення місцевих референдумів.

Ми проаналізуємо головні тенденції дотримання права громадян брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

### **1. ПОЗАЧЕРГОВІ ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ<sup>2</sup>**

Під час проведення виборчої кампанії правозахисники фіксували як порушення виборчих прав громадян, так і порушення інших прав, пов'язаних із виборами.

#### **1.1. ОБМЕЖЕННЯ ПРАВ ВИБОРЦІВ НА ЗАКОНОДАВЧОМУ РІВНІ**

Підготовка й проведення позачергових виборів народних депутатів відбувалися в умовах жорстокої політичної кризи та були ускладнені відсутністю реалістичних норм у виборчому законодавстві, які могли би забезпечити належне правове регулювання позачергових виборів народних депутатів.

У цій ситуації прийняття необхідних змін до Закону про вибори стало можливим лише в рамках політичних домовленостей, які, на жаль, враховували інтереси окремих політичних партій, а не виборців.

Такі зміни фактично позбавляли значну кількість громадян можливості брати участь у голосуванні. Зокрема, були скасовані відкріпні посвідчення. Подібний крок суперечить зобов'язанням із проведення демократичних виборів у країнах-учасницях ОБСЄ, в яких зазначається, що для громадян, які тимчасово відсутні у місцях проживання, повинні бути створені надійні механізми для їхньої участі у голосуванні.<sup>3</sup>

Також були закладені серйозні проблеми для громадян, які тимчасово виїжджали за кордон. Нагадаємо, що прикордонна служба повинна була надати виборчим комісіям інформацію про таких громадян. Експерти КВУ прогнозували, що подібна процедура лише заплутає та ускладнить виборчий процес, й, у разі виконання цієї норми, будуть обмежені в

<sup>1</sup> Підготовлено Дементієм Белім, Херсонське обласне відділення Комітету виборців України (КВУ).

<sup>2</sup> Під час підготовки розділу використовувалися моніторингові звіти щодо проведення позачергових виборів народних депутатів України, які доступні на сайті КВУ: <http://www.cvu.org.ua>.

<sup>3</sup> Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ. – Варшава: ОБСЕ-БДИПЧ, 2003 – с. 17



## ХІІІ. ПРАВО ГРОМАДЯН НА ВІЛЬНІ ВИБОРИ ТА УЧАСТЬ У РЕФЕРЕНДУМАХ

правах виборці, які повернуться в Україну в останні три дні до виборів, включаючи навіть день голосування, оскільки вони будуть виключені зі списку виборців.<sup>4</sup>

Реакційною нормою, на думку експертів КВУ, стало суттєве ускладнення включення до списку виборців тих, хто перебуває за кордоном. Обов'язковою умовою голосування для цієї категорії громадян стало перебування на консульському обліку.

*Таким чином, уже на законодавчому рівні були закладені норми, що обмежували права виборців на участь у голосуванні. Під час виборчої кампанії проявилися й інші серйозні недоліки вже в організаційному плані, що також стали джерелом порушень прав виборців.*

### 1.2. ОСНОВНІ ПОРУШЕННЯ ПРАВ ВИБОРЦІВ. ОСОБЛИВОСТІ ПОЗАЧЕРГОВИХ ВИБОРІВ

За оцінкою місії ОБСЄ, позачергові парламентські вибори в Україні пройшли, переважно, відповідно до вимог ОБСЄ й Ради Європи. «Вибори підтвердили, що вони проведені відкрито й у конкурентному середовищі», – заявив голова місії ОБСЄ Тоне Тінгсгард на прес-конференції в Києві 1 жовтня 2007 р. У виступі було підкреслено, що в ході виборів поважалося конституційне право громадян на збори і волевиявлення. Тінгсгард зауважила, що за оцінками місії день виборів «пройшов спокійно», процес голосування «пройшов прозоро». Разом з тим, вона зазначила, що останні поправки в законодавстві про вибори викликали «негативний вплив» на їхнє проведення. За її словами, «особливе занепокоєння» у місії спостерігачів викликала низька якість списків виборців, позбавлення права волевиявлення людей, які перетнули кордон після 1 серпня, а також позбавлення можливості голосування за відкріпними талонами. Вона зазначила, що була відсутня також «законодавча можливість забезпечення чесного і прозорого голосування вдома». «Проте, не дивлячись на важкі обставини, ці вибори були поведені під знаком плюс і на дуже високому професійному рівні», – підкреслила Тінгсгард.<sup>5</sup>

За підсумками роботи міжнародної місії Європейської мережі організацій, що спостерігають за виборами (ЕНЕМО), дострокові вибори в Україні були в цілому вільними від тиску та погроз по відношенню до виборців, політичних партій і блоків та в цілому відповідали міжнародним стандартам.<sup>6</sup> Міжнародні спостерігачі виявили порушення щодо дотримання законодавчих процедур виборчими комісіями, агітацією посадових осіб, проблемами зі списками виборців тощо.

Всеукраїнська громадська організація «Комітет виборців Україна» (КВУ), яка провела моніторинг виборів у всіх регіонах країни, зробила висновок, що виборча кампанія була вільною, конкурентною та прозорою. КВУ не зафіксував значних та системних порушень або фактів тиску на виборців, хоча були виявлені інші порушення.

Якщо систематизувати звіти із спостереження за виборчою кампанією, можна говорити про три головні тенденції порушень прав виборців під час дострокових парламентських виборів:

1) Сотні тисяч виборців були позбавлені права на волевиявлення тому, що або не потрапили до списків виборців, або були з них безпідставно виключені, а процес уточнення відомостей про виборців не був організований належним чином у зв'язку із неспроможністю органів влади та виборчих комісій. Таким чином, за оцінкою Комітету виборців України, вибори не були загальними.

2) Суттєвим порушенням стала постійна та демонстративна агітація посадовими особами всіх рівнів на користь різних політичних сил, що порушувало, на нашу думку, права українців на вільне волевиявлення.

3) Практикою національних виборів стало порушення інших прав людини.

<sup>4</sup> Звіт Комету виборців України за підсумками моніторингу підготовки до позачергових виборів народних депутатів України від 19 липня 2007 р.

<sup>5</sup> ОБСЄ визнала вибори в Україні (за повідомленням інформаційної агенції Інтерфакс-Україна). Інтернет-видання For.ua, <http://ua.for-ua.com/ukraine/2007/10/01/143357.html>.

<sup>6</sup> Органizzazioni наблюдения за выборами: <http://www.electiondog.net/doc.php?lang=rus&docid=3167>.

У першу чергу, слід відзначити масові порушення трудових прав членів виборчих комісій. Протягом кількох днів члени дільничних виборчих комісій, фактично, волонтери політичних партій, були вимушені цілодобово працювати без належної грошової компенсації. Так, день виборів для членів комісії, згідно із законодавством, повинен був розпочатися в неділю 30 вересня о 6-15 з ранкового засідання, а завершився в понеділок 1 жовтня, а в деяких містах й у вівторок 2 жовтня – після прийому в окружних виборчих комісіях бюлетенів та протоколів про підрахунок голосів.

Ми можемо констатувати й «підміну» змісту деяких прав. Наприклад, під час виборів право на свободу слова трансформувалося в право суб'єктів виборчого процесу на розміщення в ЗМІ політичної реклами або політичного замовлення (джинси).

Олександр Чекмишев, голова комітету «Рівність можливостей», який провів у серпні – вересні 2007 р. загальноукраїнський моніторинг ЗМІ, зазначив, що особливістю виборчої кампанії 2007 р. стала заміна цензури на замовлення. «Замість «темників» – «джинса». Політична «джинса» зразка 2007-го року так само небезпечна, як «темники» зразка 2004-го, – вважає Олександр Чекмишев, – адже виборець не отримує об'єктивної інформації, коли під виглядом реальних новин йому пропонують оплачений рекламний матеріал.<sup>7</sup>

На думку представників Комітету «Рівних можливостей», «у висвітленні діяльності суб'єктів виборчого процесу зберігається тенденція майже повної відсутності об'єктивних матеріалів, тобто таких, замовниками яких виступає сама газета, або таких, які є відображенням позиції автора. За дуже рідким виключенням, статті є «джинсою», тобто, прихованою та оплаченою рекламою з боку політичних партій, а не джерелом об'єктивної інформації або наслідком власної точки зору журналістів. Власне, й сам Закон про вибори підштовхує до споживацьких настроїв місцевої преси – перетворювати свою редакторську політику на політику орендодавця, який здає в оренду «торгові площі» своєї газети».<sup>8</sup>

У результаті цієї кампанії проявилася серйозна загроза одній з основ демократичного суспільства – свободі слова. «Суспільство не має соціального інституту, який через масове висвітлення, спростування, може розкрити випадки політичної корупції в провладних структурах та в бізнесі. Фактично в українських медіа існує загроза втрати професії, як за часів «темників».<sup>9</sup>

### 1.3. ПРИКЛАДИ ПОРУШЕНЬ ПРАВ ЛЮДИНИ ПІД ЧАС ВИБОРЧОЇ КАМПАНІЇ ТА В ДЕНЬ ГОЛОСУВАННЯ

#### Використання посадовими особами органів виконавчої влади та місцевого самоврядування адміністративного ресурсу

Комітет виборців України фіксував лише поодинокі випадки тиску та залякування виборців з боку посадових осіб, а також нечисленні факти незаконного перешкоджання представниками влади веденню виборчої агітації. Зменшення подібних випадків є, безумовно, позитивним явищем.

Так, за інформацією Донецької міської організації БЮТ, яка звернулась до прокурора м. Донецька із заявою про розслідування факту переслідування за політичними мотивами старшого лейтенанта міліції дільничного інспектора Пролетарського РВ м. Донецька В. Шебанова, 4 вересня він у неробочий час був присутній на публічній зустрічі з Ю. Тимошенко, що викликало незадоволення його керівництва. Відразу після цієї події, – йшлося в заяві до прокуратури, – почалося переслідування Шебанова з боку керівництва міської міліції. Зокрема, на його робочому місці було проведено обшук, а від самого Шебанова вимагали

<sup>7</sup> Оксана Лігостова. Під час виборів цензуру на телебаченні замінило замовлення// Голос України – 9 жовтня 2007 р. – <http://www.voanews.com/ukrainian/archive/2007-10/2007-10-09-voa2.cfm>.

<sup>8</sup> Із Резюме за результатами моніторингу преси під час позачергових виборів 2007 р (серпень – вересень) <http://www.prostir-monitor.org/results2007.php?reg=19&period=all&zmi=zvit&typ=all&typ2=p&menu=22&menu2=2>

<sup>9</sup> Більшість сюжетів новин про учасників виборів є замовленими – моніторинг українських ЗМІ// Інтерфакс-Україна – 25 вересня 2007 р. <http://www.interfax.com.ua/ua/press-center/press-conference/69093/>

### **ХІІІ. ПРАВО ГРОМАДЯН НА ВІЛЬНІ ВИБОРИ ТА УЧАСТЬ У РЕФЕРЕНДУМАХ**

письмового пояснення щодо недоліків у його роботі. Після чого в дільничного міліціонера відібрали службове посвідчення.<sup>10</sup>

Ще один факт був зафіксований у Рівненській області. Дубенський осередок Партії регіонів повідомив, що 25 серпня 2007 р. у центрі міста на їхніх представників був здійснений тиск з боку мера міста Дубно, який представляє «Нашу Україну». Він вимагав припинити агітацію і забрати палатку.<sup>11</sup>

Й в інших регіонах фіксувалися подібні поодинокі факти.

Найбільшою проблемою застосування адміністративного ресурсу на позачергових виборах стало суміщення посадовими особами органів влади та місцевого самоврядування виконання своїх обов'язків із діяльністю керівників виборчих штабів та кандидатів у народні депутати.

Взагалі, за підрахунками КВУ близько третини керівників та заступників керівників місцевих адміністрацій, органів місцевого самоврядування були формально задіяні у виборчій кампанії на боці різноманітних політичних сил й, не зважаючи на численні заяви, більшість з них не пішли у відпустку. А ті, хто заявили про відпустки, здебільшого продовжували виконувати свої обов'язки.

Наведемо типові приклади подібних порушень, що були оприлюднені довгостроковими спостерігачами КВУ у вересні 2007 р.

#### ***Севастополь***

Голова Севастопольської міської державної адміністрації С.Куніцин (№ 2 блоку «УРА» – Український регіональний актив), перебуваючи у відпустці, продовжує виконувати свої обов'язки: проводить наради, брифінги, приймає участь у офіційних заходах як голова СМДА (наприклад, поїздка до Москви), призначає на посади та знімає з посад держслужбовців. Як він заявив на брифінгу, «ви всі повинні радіти з цього приводу, тому що я, будучи у відпустці, виконую свої обов'язки. До речі, багато посадовців у Києві роблять те ж саме».

#### ***Херсонська область***

Після численної критики, 31 серпня прес-служба Херсонської ОДА, нарешті, повідомила, що голова облдержадміністрації та всі задіяні у роботі виборчих штабів голови районних державних адміністрацій пішли у відпустку. Але КВУ не знайшов підтвердження цього факту серед Розпоряджень голови облдержадміністрації про відправку у відпустку своїх підлеглих, що вивішуються на офіційному сайті Херсонської ОДА.

У газеті «Новий день» № 33 від 16 серпня були опубліковані інтерв'ю із кандидатами від СПУ, державними службовцями (головою Бериславської райдержадміністрації Володимиром Стеценко, заступником голови Голопристанської райдержадміністрації Петром Шевцовим, начальником служби в справах неповнолітніх Херсонської ОДА Наталією Іваненко), в якій названі особи пояснюють, чому потрібно голосувати за СПУ. Стаття носить промовисту назву «Соціалісти впевнені що...» В цій статі не вказано, що названі особи є кандидатами у народні депутати, вказані лише їхні посади. Ця стаття не була позначена, як політична реклама.

#### ***Черкаська область***

З 1 вересня пішли у відпустку голова ОДА О.Черевко, який очолював обласний штаб НУ-НС, та голови РДА, які очолювали районні штаби. Проте, перебуваючи у відпустці, Черевко 6 вересня разом з «відпускниками» головами РДА провів виїзну колегію ОДА в смт. Маньківка.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Аналіз виборчої кампанії протягом 6-14 вересня 2007 року. Моніторинговий бюлетень ВГО КВУ № 6. 14.09.2007 [http://www.cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=1470&lim\\_beg=90](http://www.cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=1470&lim_beg=90)

<sup>11</sup> Використання адмінресурсу на позачергових виборах народних депутатів. Моніторинговий бюлетень ВГО КВУ № 5. 07.09.2007 додаток до [http://www.cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=1461&lim\\_beg=105](http://www.cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=1461&lim_beg=105)

<sup>12</sup> Там же.

Подібна діяльність посадових осіб приводила до використання державних та комунальних ресурсів у виборчих кампаніях політичних партій, представлених у владі, поєднувала образ позапартійної влади з конкретною політичною силою. Ці дії порушували принципи вільної виборчої кампанії, а також впливали на процес волевиявлення виборців. Ось кілька типових прикладів.

### *Луганська область*

У Слав'яносербську Луганської області на центральній площі відбувся мітинг із використанням символіки, прапорів, пісень і девізів Партії регіонів. У робочий час співробітники організацій райцентру (у тому числі держслужбовці) були в наказовому порядку спрямовані на мітинг.

Як повідомила стаханівська «Телегазета», 1-й заступник міського голови Стаханова, він же голова міської організації Партії регіонів Сергій Гладких говорив під час святкового мітингу, присвяченого Дню шахтаря, про необхідність відстояти реформи, розпочаті урядом Віктора Януковича. Святковий захід, присвячений професійному святу і організований коштом міського бюджету, фактично був перетворений на передвиборний мітинг Партії регіонів.

### *Херсонська область*

21 та 22 серпня голова Херсонської облдержадміністрації Б.В.Сіленков презентував мешканцям Каховки та Нової Каховки соціальні ініціативи Президента України. Оголошення про захід за участю голови облдержадміністрації друкувалися на помаранчевому кольорі. Після презентації розповсюджувалися агітаційні матеріали «Нашої України – Народної Самооборони».<sup>13</sup>

Необхідно відзначити дії Центральної виборчої комісії щодо спроб припинити подібну приховану передвиборчу агітацію суб'єктами виборчого процесу.

Так, ЦВК відреагувала на факт передвиборчої агітації Президента України В.А.Ющенко, який мав місце 15 вересня 2007 р. у м. Львові. У своєму виступі під час «Народного віче» Президент України В.А. Ющенко закликав: «Я прошу вас підтримати мою команду – «Нашої України – Народної Самооборони». Я, як Президент, як громадянин, переконаний, маю право на це прохання, бо саме вони є тією силою – патріотами і професіоналами, яка здатна ефективно допомогти мені здійснити наші плани». ЦВК своїм рішенням 22 вересня 2007 року № 471 визнала дії Президента України Ющенко В.А. такими, що порушують виборчі права громадян, права та законні інтереси суб'єктів виборчого процесу, та зобов'язала Президента України Ющенко В. А. утримуватися від участі в передвиборній агітації під час виборчого процесу з позачергових виборів народних депутатів України 30 вересня 2007 року.

### **Порушення принципу загальності виборів**

Неправомірне позбавлення значної кількості українських громадян права на участь у виборах у зв'язку із безпрецедентно низькою якістю списків виборців, незадовільною роботою робочих груп з обліку виборців та виборчих комісій із складання та уточнення списків виборців, а також у зв'язку з невідпрацьованим механізмом фіксування прикордонниками відомостей про тих громадян, що виїхали за межі України, а потім повернулися. Подібні проблеми фіксувалися у всіх регіонах України.

Серед причин цих проблем можна назвати наступні.

1) Списки виборців, що бралися за основу, вже несли в собі чисельні недоліки. За основу при формуванні списків виборців брались списки, що використовувались при голосуванні на парламентських виборах 2006р., хоча в окремих випадках надходила інформація, що використовувалися списки 2004 року (!). Оскільки списки зразка 2006 р. мали багато недоліків, недоліки із самого початку були закладені в списки для голосування. Масово з

---

<sup>13</sup> Там же.

### **ХІІІ. ПРАВО ГРОМАДЯН НА ВІЛЬНІ ВИБОРИ ТА УЧАСТЬ У РЕФЕРЕНДУМАХ**

багатьох районів області напередодні голосування надходила інформація, що «нові» списки не зберегли уточнень, зроблених самими виборцями, під час виборів 2006 р.

2) Відсутність координованості, оперативності, єдиного формату роботи державних установ. Дані з багатьох установ, зокрема, органів МВС, РАЦСів та військкоматів надходили до робочих груп з обліку виборців із запізненням. При цьому інформація від різних установ часто надходила в різних форматах, що вкрай ускладнювало обробку даних. Наприклад, облік громадян у паспортних столах ведеться в паперовому вигляді, тому ця інформація, як правило, була мало придатною для опрацювання робочими групами. Єдина система електронного обміну інформацією була просто відсутня, це також ускладнювало формування списків.

3) Непідготовленість кадрів на місцях до інформаційних новацій спровокувала додаткові проблеми зі списками виборців. Значних проблем при формуванні списків додала непродумана спроба комп'ютеризувати процес уточнення списків на зразок формування електронного реєстру виборців. Використання програмного забезпечення, яке не було належним чином тестовано, а також недостатня кваліфікація технічних працівників (які через брак часу не отримали належної підготовки) у комплексі призвели до системних спотворень списків у деяких округах. Унаслідок усіх описаних проблем, що виникали в ході роботи над списками, списки виборців мали багато різноманітних неточностей: відсутність року народження, неповні адреси (відсутність конкретних номерів будинків, квартир), невключення або подвійне включення до списків.

4) Неспроможність робочих груп та виборчих комісій відслідковувати зміни в списках виборців. Як виявилось, робочі групи з обліку виборців, а пізніше й виборчі комісії, не змогли адекватно внести зміни в списки виборців щодо цілих категорій громадян – про тих, кому виповнилося 18 років, студентів перших курсів вищих навчальних закладів, а також щодо тих громадян, які останнім часом змінювали прізвище та тих, хто нещодавно змінювали місце реєстрації.

5) Неспроможність прикордонної служби виконати поставлені перед ними завдання. У результаті, відомості, які були отримані виборчими комісіями від прикордонної служби виявилися незадовільної якості. За поданням прикордонників із виборчих списків було виключено 570 тисяч громадян, значна частина з яких повернулася в Україну ще за місяць до виборів. У результаті були порушені права кількох сотень тисяч громадян.<sup>14</sup>

Окрім якості списків КВУ фіксував інші проблеми, пов'язані з організацією виборів, зокрема, брак виборчих бюлетенів на окремих спеціальних дільницях, що також позбавляло деяких виборців можливості проголосувати.

Більшість названих вище причин пов'язані в першу чергу із неспроможністю представників органів влади та волонтерів від політичних партій у виборчих комісіях належним чином реалізувати запроваджені норми виборчого законодавства щодо формування списку виборців.

*Ми можемо констатувати, що бажання законодавців запобігти фальсифікаціям шляхом ускладнення процедур підготовки та уточнення списків виборців, обернулося неспроможністю державних органів забезпечити права сотень тисяч виборців на участь у голосуванні.*

Наведемо типові приклади порушень та виявлених проблем щодо участі виборців у голосуванні напередодні голосування.

#### ***Київська область***

У м. Вишневе на виборчій дільниці (далі ВД) № 72 не було внесено до списків 11 вулиць та гуртожиток молокозаводу – в загальній кількості більше 600 виборців.

#### ***Львівська область***

У місті Сокалі (територіальний виборчий округ (далі ТВО) № 118) дільниці отримали старі списки виборців. Не були включені усі, хто голосує вперше, також у списку є

<sup>14</sup> КВУ заявляє про перші проблеми щодо процесу голосування на позачергових виборах. Прес-реліз ВГО КВУ [http://www.cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=1486&lim\\_beg=75](http://www.cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=1486&lim_beg=75)

померлі особи. У гуртожитках Львівського національного університету імені І. Франка (ТВО № 112) у списках виборців є студенти 5 курсу, які виписані з гуртожитку. Студенти, що є мешканцями інших областей, включені до списків двічі – удома й у гуртожитку.

### *Одеська область*

У Суворовському р-ні Одеси ТВО № 132 багато молоді віком 18 – 20 років не були внесені до списків. ТВО № 132, ВД № 44: у секторі приватних будинків не внесено 5 будинків. ТВО № 132, ВД № 151, до якої віднесені 5 гуртожитків Одеського національного університету ім. Мечникова – до списків не включено близько третини студентів з гуртожитків.

### *Херсонська область*

ТВО № 187: Село Новоукраїнка Скадовського району. У селі 400 виборців, 170 з них не включені до списків, замість них включені давно померлі особи.

ТВО № 187: Як виявили дільничні виборчі комісії № 121 та 122, 900 виборців одного села (Великі Копані) були помилково приписані до села Добросілля. Причина: технічна помилка при наборі. Ситуація була виправлена

### *Хмельницька область*

Робочі групи обліку виборців за основні взяли списки виборців, які були складені в 2004 році до першого туру президентських виборів. Відповідно, в списках були відсутні частини вулиць та будинки, у яких проживає до 400 чоловік (Старокостянтинівське шосе 9 у м. Шепетівка).

### *Черкаська область*

У списках виборчої дільниці № 14 ТВО № 199 (Черкаси) по одному з гуртожитків було включено 500 студентів, які закінчили навчання. У той же час не включено 250 студентів, які заселилися цього року.

Багатоквартирні дев'ятиповерхові будинки № № 71-79 по вул. Гагаріна в м. Черкаси «забули» включити до списків, що виявилось завдяки роботі «гарячої лінії» КВУ і пильності виборців.<sup>15</sup>

У день голосування проблеми зі списками виборців та неможливістю проголосувати стали ще більш масштабними.

Наводимо типові факти, що фіксувалися спостерігачами КВУ в день голосування по всій Україні<sup>16</sup>. Для зручності ми систематизували проблеми, у зв'язку з якими виборці безпідставно були позбавленні права брати участь у голосуванні.

### **Виборці, «забути» органами влади при складанні списків**

#### *Дніпропетровська область*

ТВО № 28: Від 800 до 1500 студентів, які повинні голосувати на дільницях, що розташовані в студентських гуртожитках, не внесені до списків. Така сама кількість студентів, що вже закінчили ВНЗ, присутні в списках як «мертві душі».

<sup>15</sup> Аналіз виборчої кампанії протягом 19-27 вересня 2007 року та загальна оцінка передвиборчої кампанії на дострокових виборах. – *Моніторинговий бюллетень ВГО КВУ № 8 від 28.09.2007* [http://www.cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=1480&lim\\_beg=90](http://www.cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=1480&lim_beg=90)

<sup>16</sup> Цитуємо за прес-релізами по результатам спостереження в день голосування спостерігачами ВГО КВУ № № 1-4, що розміщені за адресами:

[http://www.cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=1484&lim\\_beg=90](http://www.cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=1484&lim_beg=90),  
[http://www.cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=1485&lim\\_beg=90](http://www.cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=1485&lim_beg=90),  
[http://www.cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=1489&lim\\_beg=75](http://www.cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=1489&lim_beg=75),  
[http://www.cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=1491&lim\\_beg=75](http://www.cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=1491&lim_beg=75)

### **ХІІІ. ПРАВО ГРОМАДЯН НА ВІЛЬНІ ВИБОРИ ТА УЧАСТЬ У РЕФЕРЕНДУМАХ**

---

#### *Закарпатська область*

160 будинків по вул. Капушанській у місті Ужгороді не внесені до списків виборців.

#### *м. Київ*

ТВО № 221, ВД № № 61, 63, 67: близько 300 виборців на кожній з ділянок не включені до списку виборців – це переважно студентські ВД.

#### *Рівненська область*

ТВО № 154, місто Дубно – до списків виборців не включено два будинки (загалом близько 60 квартир) по вулиці Стародубській 18 і 20.

#### *Херсонська область*

ТВО № 187, м. Цюрупинськ: Зі списків виборців другі вибори поспіль «випадає» вулиця Інтернаціональна (в центрі міста). На вулиці увечорі 30 вересня спостерігалось масове заворушення обурених виборців, що були позбавлені права голосу.

#### *Хмельницька область*

Під приміщенням окружної виборчої комісії (далі ОВК) № 194 м. Хмельницький зібрався натовп виборців, які не були внесені до списків, з вимогами надати їм можливість проголосувати.

#### *Черкаська область*

ТВО № 205, ВД № 2 (м. Умань): Близько 500 студентів, які проживають у гуртожитку, не включені до списку виборців. Усього на ділянці 2000 виборців.

#### **Проблеми виборців, які напередодні голосування перетинали державний кордон**

#### *Дніпропетровська область*

До приміщень ОВК по всій області, особливо у великих містах, надходять громадяни зі скаргами щодо списків виборців. Переважна більшість скаржаться на виключення їх на підставі відомостей Прикордонної служби України.

#### *Донецька область*

Донецький міський голова Олександр Лук'янченко, прибувши на свою ділянку (ТВО № 39, ВД № 3) разом з журналістами, не зміг проголосувати. Його прізвище було виключено зі списку виборців на підставі даних прикордонної служби, хоч йому і надійшло запрошення прийти проголосувати. На початку вересня Лук'янченко перебував за кордоном, однак він повернувся 3 вересня.

ТВО № 42, Артемівськ: Понад 40 скарг надійшло до різних ділянок на те, що виборців виключено зі списків, хоча вони повернулися в Україну задовго до дня виборів.

#### *Закарпатська область*

ТВО № 69, м. Берегове: Зі списків виборців виключено близько 50 відсотків виборців. Подібна ситуація спостерігається й в інших прикордонних районах. Це сталося внаслідок роботи прикордонників, які не збирали в людей корінці карток при в'їзді в Україну.

Загалом, по 69 виборчому округу (Берегівський, Виноградівський, Іршавський райони) виключено за цією підставою 16 000 виборців. По 70 округу (Хустський, Рахівський, Тячівський райони) – 21 000 виборців, по 67 (Свалявський, Перечинський, Березнянський, Воловецький та Міжгірський райони) – 7 500 виборців, по 66 округу (Ужгород та Ужгородський район) – 6 000 виборців. По 68 виборчому округу (Мукачеве та Мукачівський р-н) інформацію окружна виборча комісія повідомити відмовилась.

### ***Івано-Франківська область***

ТВО № 80, ВД № 55, м. Тисмениця: Виборця виключено зі списку виборців відповідно до даних прикордонної служби, хоча він повернувся 2 вересня 2007 р.

ТВО № 84, ВД № 11, м. Коломия: Подружжя виборців повернулося в Україну 22.09.2007р., чоловік включений, а дружина виключена зі списку виборців.

### ***Тернопільська область***

До ОВК № 165, м. Тернопіль, у день голосування, за відомостями спостерігачів КВУ, надходило багато скарг від громадян, які повернулися з-за кордону, у тому числі місяць тому, але були виключені зі списків.

### ***Харківська область***

ТВО № 173. В ОВК у день голосування склалася велика черга виборців, які пишуть скарги про незаконне їх виключення зі списків виборців. У цілому, майже всі виборці, які не змогли знайти себе в списках, у вересні виїжджали до Росії й були виключені за поданням прикордонних служб.

### ***Херсонська область***

ТВО № 184, ВД № 113: Два виборця – чоловік і жінка прийшли на дільницю, де були внесені до списку виборців, але не змогли проголосувати, бо були виключені за даними прикордонної служби.

### ***Хмельницька область***

ОВК 195: 700 чоловік не змогли проголосувати через невчасне надходження інформації від прикордонної служби.

### **Безпідставно виключені зі списків виборців (нібито померлі, такі, що виїхали, тощо)**

### ***Луганська область***

ТВО № 103, ВД № 26: 906 студентів Східноукраїнського національного університету прийшли голосувати на виборчу дільницю № 26 зі своїми запрошеннями. Але виявилось, що вони виключені зі списків.

### ***Херсонська область***

ТВО № 184, ВД № 83, м. Херсон: Виборець в день голосування прийшла на дільницю, де завжди була внесена в списки виборців, і з'ясувалося, що вона виключена зі списку на підставі рішення ТВК № 184 від 20.09.2007 за поданням Комсомольського УМВС.

ТВО № 184, ВД № 81, м. Херсон: Двоє виборців не змогли проголосувати, бо виключені зі списків виборців як померлі за поданням робочої групи з обліку виборців.

### ***Черкаська область***

Жителі будинку 79 по вул. Гагаріна (Черкаси) отримали запрошення на 2 дільниці – № 118 і № 70. У день голосування вони не знайшли себе на жодній із цих дільниць. Жителі складають скарги і збираються подавати до суду.

### **Нестача бюлетенів у день голосування**

### ***Київська область***

У СІЗО Білої Церкви ВД № 76 – 45 виборців, але лише 17 бюлетенів. 29 вересня це питання намагалися вирішити, але в ОВК не було резерву бюлетенів.



## **ХІІІ. ПРАВО ГРОМАДЯН НА ВІЛЬНІ ВИБОРИ ТА УЧАСТЬ У РЕФЕРЕНДУМАХ**

### *Херсонська область*

ТВО № 184, ВД № 47: Спеціальна ВД, лікарня. На дільницю видали 32 бюлетеня, а виборців за списком 50, вибори не можуть продовжуватися, члени комісії звернулися до ОВК № 184.

ТВО № 184, ВД № 151, м. Херсон: На дільниці закінчилися бюлетені: 116 бюлетенів отримали, а виборців 126.

ТВО № 186, ВД № 56, м. Каховка: Спеціальна дільниця – лікарня. Не вистачило бюлетенів. Хворим пропонують їхати голосувати до своїх дільниць за місцем реєстрації.

### *Черкаська область*

ТВО № 199, ВД № 61 – спеціальна дільниця в госпіталі для ветеранів. У списках 145 виборців, а на дільницю надійшло 102 бюлетені. незважаючи на те, що голова комісії завчасно поскаржилася на це в ОВК, нестачу бюлетенів не виправили і близько 40 виборців не змогли проголосувати. Ветерани були дуже ображені таким ставленням до них.

ТВО № 199, ВД № 124 – спеціальна дільниця в пологовому будинку, у списку виборців близько 140 виборців, бюлетенів усього 60. Голова комісії написала скаргу до прокуратури.

### **Проблеми з голосуванням тих, хто перевіряв відомості про себе в списках виборців напередодні дня голосування**

#### *Місто Київ*

ТВО № 222, ВД № 144: Особа, якій виповнилось 18 років, 23 вересня подала заяву до дільничної виборчої комісії про включення до списків. Комісія повідомляла, що її внесено до списків, тим не менш, у день виборів у списках її не виявилось.

#### *Черкаська область*

ТВО № 202, ВД № 3 (м. Золотоноша): громадянин М., який завчасно уточнив себе в списках виборців, у день голосування не знайшов себе. Він упевнений, що списки замінили. Склав скаргу і збирається робити подання в прокуратуру.

#### *Чернівецька область*

До КВУ та ОВК № 207 звернулися 10 виборців, які подали скарги до ОВК на включення їх до списків виборців до 26 вересня, тобто згідно із зазначеними в законі термінами, однак себе в списках виборців так і не знайшли. Очевидно, в ОВК їх скарги так і не зареєстрували й не розглядали.

Фіксувалися й інші порушення прав виборців, але вони не носили, на відміну від вищезазначених, системного характеру, були поодинокими випадками.

*Таким чином, позачергові вибори народних депутатів України 2007 р. продовжили традицію парламентських виборів 2006 р. та відбулися в цілому, у демократичній, прозорій обстановці, без системних випадків тиску на волевиявлення виборців та на суб'єктів виборчого процесу.*

*Найбільш серйозним порушенням цих виборів стало позбавлення тисяч виборців у праві голосувати в зв'язку із недемократичними змінами у виборчому законодавстві та неспроможністю органів влади та виборчих комісій виконати законодавчі процедури зі складання та уточнення списків виборців.*

*У результаті, на парламентських виборах 2007 р. масово порушувався конституційний принцип загальності виборів.*

## **2. ПОЗАЧЕРГОВІ ВИБОРИ МІСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ ТА СІЛЬСЬКИХ ГОЛІВ**

Як уже відзначалося, в Україні в 2007 р. відбулися 132 позачергові вибори міських, селищних та сільських голів. Ці вибори можна розділити на дві групи:

1) Призначалися в зв'язку із відставкою голів за приватними обставинами (хворобами, нещасними випадками тощо). У більшості випадків вибори в цих територіальних громадах проходили в спокійній обстановці без порушень прав виборців.

2) Причиною позачергових місцевих виборів стало загострення соціально-політичної ситуації в зв'язку з новою хвилею розподілу комунальної власності та земель територіальних громад. Хвиля подібних позачергових виборів розпочалася з кінця 2006 р. скандальними виборами в місті Черкаси та супроводжувалася різноманітними порушеннями й суперечливою судовою практикою. З цією групою виборів пов'язана й більша частина спроб реалізувати права громадян на проведення місцевих референдумів (про це детальніше нижче).

Мабуть, найбільш показовими в цьому плані стали позачергові вибори Ірпінського міського голови.

3 квітня 2007 року депутати Ірпінської міської ради своїм рішенням достроково припинили повноваження міського голови Мирослави Свистович. Однією з причин відставки стали різні підходи міського голови та більшості депутатського корпусу до вирішення земельних питань. Не зважаючи на те, що 4 квітня Мирослава Свистович оскаржила рішення сесії Міської ради в суді, вже 5 квітня Верховна Рада оголосила дату позачергових виборів у цьому місті. На той момент правовий статус самої Верховної Ради був невизначений, бо напередодні Президент України своїм Указом розпустив Верховну Раду.

17 червня 2007 р. відбулося голосування. Представники Комітету виборців України, які вели спостереження за процесом голосування та підрахунком голосів зафіксували низку грубих порушень виборчого законодавства, які, на їхню думку, могли вплинути на результати голосування. Це – агітація посадовими особами Національного університету державної податкової адміністрації України на користь одного з кандидатів, спроби організувати контроль за волевиявленням виборців-студентів того ж університету. Так, КВУ стала відома інформація, що студентам Податкової Академії нібито пропонують 50 гривень за голос, якщо вони проголосують за одного з кандидатів і сфотографують свій бюлетень з відповідною позначкою за допомогою мобільного телефону в кабінці для голосування. Найбільше підозр щодо можливості такого порушення викликала дільниця № 11 (7-й корпус Податкової Академії). Студенти там голосували групами, тримаючи в руках мобільні телефони, а після голосування прямували на факультет податкової міліції, у приміщення якого сторонніх людей не пропускала охорона.

Ірпінська міська територіальна виборча комісія власними незаконними рішеннями значно ускладнила діяльність спостерігачів та фактично спровокувала визнання виборів недійсними на окремих дільницях.

Так, 6 червня 2007 року територіальна виборча комісія прийняла безпрецедентне рішення, за яким спостерігачі в день виборів та під час підрахунку голосів повинні знаходитися не ближче, ніж за два метри до членів дільничних комісій. Й хоча в день голосування територіальна комісія уточнила це рішення і рекомендувала головам дільничних комісій дозволити спостерігачам безперешкодно підходити до членів комісій з зауваженнями, актами та скаргами. Проте не всі виборчі комісії врахували це уточнення. З цієї причини на 5 виборчій дільниці підрахунок голосів був зірваний і вибори на цій дільниці визнані недійсними.

Могла вплинути на результати голосування й вкрай низька якість списків виборців. Наприклад, у списках були відсутні два багатоповерхові будинки, мешканці яких підтримували кандидата Мирославу Свистович.

Вибори міського голови Ірпіня продовжили загрозливу тенденцію проведення місцевих виборів з порушенням виборчого законодавства та демократичних принципів, розпочату на виборах міського голови Черкас у 2006 р.<sup>17</sup>

Переможцем цих виборів було оголошено Олега Бондаря, який випередив Мирославу Свистович на 293 голоси.

<sup>17</sup> Більш детально дивіться «Порушення на виборах міського голови Ірпіня могли вплинути на результат виборів» Прес-реліз ВГО КВУ від 18.06.07 за результатами спостереження: [http://www.cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=1356&lim\\_beg=120](http://www.cvu.org.ua/?lang=ukr&mid=fp&id=1356&lim_beg=120)

### **ХІІІ. ПРАВО ГРОМАДЯН НА ВІЛЬНІ ВИБОРИ ТА УЧАСТЬ У РЕФЕРЕНДУМАХ**

При цьому голосування на одній виборчій дільниці, де проживають переважно виборці Свистович були визнані недійсними (на цій дільниці проголосували 840 виборців).

У підсумковому протоколі ТВК про результати виборів 3102 бюлетені були визнані недійсними. Кількість виборців, які взяли участь у голосуванні, становила, згідно цього протоколу, 12568, але якщо скласти наведені у протоколі кількість недійсних бюлетенів, бюлетені з голосами за кожного кандидата і бюлетені з голосами проти всіх, то виходить на 2767 бюлетенів більше, ніж зазначено у протоколі виборців, які взяли участь у голосуванні.<sup>18</sup>

12 листопада Київський апеляційний суд Київської області скасував рішення Ірпінської міської ради від 3 квітня про дострокове припинення повноважень міського голови і поновив Мирославу Свистович на посаді мера Ірпіня. Але Мирослава змогла отримати рішення суду лише через тиждень й ще протягом тижня їй не вдалося добитися виконання судового рішення. Її спочатку не пропускала до міської ради приватна охорона, а потім і депутати міської ради. А 26 листопада своєю новою Ухвалою Київський апеляційний адміністративний суд зупинив виконання власної постанови в зв'язку з відкриттям провадження за нововиявленими обставинами. Як повідомив «Майдан», Ухвалу виніс суддя, який не був у складі колегії, що розглядала справу М. Свистович. Відразу потому цей суддя захворів, а після одужання пішов у відпустку, і тому в Апеляційному суді повідомили, що справа розглядатиметься не раніше, ніж наприкінці січня 2008 року.<sup>19</sup>

Таким чином, ми можемо відзначити, що недотримання демократичних норм та порушення прав виборців та суб'єктів виборчого процесу під час саме місцевих виборів залишаються актуальними для українських політичних реалій.

### **3. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВ ГРОМАДЯН НА ІНІЦІЮВАННЯ ТА УЧАСТЬ У ЗАГАЛЬНОУКРАЇНСЬКОМУ ТА МІСЦЕВИХ РЕФЕРЕНДУМАХ**

Ще одним проблемним місцем у дотриманні прав громадян залишається ініціювання та участь у загальноукраїнських та місцевих референдумах. Необхідно відзначити, що, по-перше, ініціювання референдумів, збір підписів на підтримку власних ініціатив залишається для політичних партій дієвою політичною стратегією залучення громадян та активно використовується напередодні та під час різноманітних політичних, зокрема, виборчих кампаній. По-друге, частина положень діючого Закону про референдум морально застаріла та потребує більш чітких формулювань й, головне, робить реалізацію права громадян на референдум за народною ініціативою майже неможливою.

На початку серпня 2007 р. Блок Юлії Тимошенко розпочав кампанію з проведення референдуму щодо змін до Конституції. Майже у всіх регіонах України Блок Юлії Тимошенко провів збори ініціативних груп щодо проведення референдуму. Учасниками зборів схвалено пропозиції про проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою щодо змін у Конституції та затверджено формулювання дев'яти питань, які пропонувалося винести на всеукраїнський референдум.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> ІРПЕНІАДА: В понеділок мешканці Ірпіня пікетуватимуть Президента і суд <http://maidanua.org/static/news/2007/1197040522.html>

<sup>19</sup> Там же.

<sup>20</sup> *Наступні питання:* 1. Чи підтримуєте Ви президентську форму правління, за якої Президент України обирається всенародно, є главою держави і очолює Уряд України? 2. Чи підтримуєте Ви парламентську форму правління, за якої посада Президента України скасовується, Уряд України призначається і звільняється Верховною Радою України, а Прем'єр-міністр України є главою держави? 3. Чи підтримуєте Ви обрання та відкликання суддів народом? 4. Чи підтримуєте Ви розширення прав місцевого самоврядування з наданням усім органам місцевого самоврядування права формувати власні виконавчі органи? 5. Чи підтримуєте Ви встановлення дієвого контролю за владою через надання конституційного статусу парламентській опозиції? 6. Чи підтримуєте Ви скасування недоторканності вищих керівників держави, народних депутатів України та суддів? 7. Чи підтримуєте Ви скасування всіх пільг вищим керівникам держави, посадовим особам та народним депутатам України? 8. Чи підтримуєте Ви позбавлення мандатів депутатів усіх рівнів, які порушили обіцянки перед народом, – з наданням права ухвалення відповідних

Усі документи щодо реєстрації ініціативних груп були передані відповідними органами місцевого самоврядування до ЦВК. Починаючи з кінця серпня, Центральна виборча комісія своїми рішеннями регулярно відмовлялася реєструвати ініціативні групи для проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Свою позицію ЦВК аргументувала рішенням Конституційного суду від 27 березня 2000 року № 3-рп, згідно з яким Центральною виборчою комісією була здійснена перевірка відповідності до Конституції України предмета всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.<sup>21</sup> За результатами цієї правової перевірки ЦВК визнала, що питання, котрі виносяться на референдум, не відповідають існуючим конституційним нормам.

Одночасно, Партія регіонів також ініціювала референдум з питань вступу України до НАТО та надання російській мові статусу другої державної. Активісти Партії регіонів розпочали збір підписів, хоча ЦВК попередньо не реєструвала жодних ініціативних груп. Як зазначив Андрій Магера: «Є всі підстави взяти цю інформацію до відома. Але, як на мене, немає жодних правових підстав надсилати ці підписи до президента й складати протокол ЦВК».<sup>22</sup>

### 3.1. МІСЦЕВІ РЕФЕРЕНДУМИ

Відкритої узагальнюючої статистики щодо ініціатив проведення місцевих референдумів у країні не існує, що ускладнює моніторинг практики проведення місцевих референдумів та дотримання прав громадян на участь в ініціюванні та проведенні місцевих референдумів.

З інформації, що вдалося зібрати, ми можемо стверджувати про чисельні факти порушень цього права громадян. З одного боку, представники влади, які не зацікавлені в реалізації «стихійних» народних ініціатив, використовують формальні норми застарілого Закону про референдум, судову тяганину тощо для того, щоби відмовити в праві проведення референдуму. З іншого боку, представники ініціативних груп часто не в змозі виконати в повній мірі процедури закону.

Усі спроби провести місцеві референдуми можна розділити на дві групи.

Нечисельна перша група ініціатив щодо проведення референдумів – ті, які ініціювали самі місцеві ради для вирішення актуальних питань громади або для надання легітимності іноді дуже сумнівним рішенням більшості депутатського корпусу.

Ми зафіксували проведення референдумів у трьох територіальних громадах. У двох з них (у Косівському районі Івано-Франківської області 4 березні 2007 р. та 27 травня в місті Біла Церква) вони не відбулися в зв'язку з низькою явкою виборців. Наприклад, у Косівському районі проголосувало 29 %, а в Білій Церкві 25 % виборців. За багаторічними спостереженнями, подібна явка виборців є типовою для місцевих виборів та відображає рівень активності місцевих громад. Тобто, бар'єри явки, що існують у Законі про референдум з радянських часів, для активної частини територіальних громад стають серйозною перешкодою в умовах індиферентності виборців до місцевих проблем.

Найбільш чисельна друга група ініціатив щодо проведення місцевих референдумів пов'язана зі спробами відправити у відставку або міських та сільських голів, або депутатів місцевих рад. Більшість подібних ініціатив надходять з боку місцевої політичної опозиції. Всі вони закінчуються невдачами для самих ініціаторів.

Члени територіальних громад Києва, Харкова, Одеси, Сум, Херсона та багатьох інших міст, селищ та сіл України проводили збори зі створення ініціативних груп з підготовки референдумів, навіть збирали підписи на підтримку власних ініціатив і жодного разу не змогли довести свою справу до оголошення місцевого референдуму.

рішень з'їздам партій (блоків)? 9. Чи підтримуєте Ви спрощення процедур проведення всеукраїнських та місцевих референдумів для залучення народу до безпосереднього здійснення влади?

<sup>21</sup> Дивиться, наприклад, рішення ЦВК № 238 від 27 серпня 2007 р. [http://www.cvk.gov.ua/postanovy/2007/p0238\\_2007.htm](http://www.cvk.gov.ua/postanovy/2007/p0238_2007.htm)

<sup>22</sup> ЦВК не розглядатиме підписи громадян, зібрані на підтримку референдуму щодо вступу до НАТО // «Німецька Хвиля», [www.dw-world.de](http://www.dw-world.de).

### ХІІІ. ПРАВО ГРОМАДЯН НА ВІЛЬНІ ВИБОРИ ТА УЧАСТЬ У РЕФЕРЕНДУМАХ

У кожній окремій ініціативній групі проблеми виникали на самих різних етапах: під час проведення зборів, під час подання документів про реєстрацію ініціативних груп до міськвиконкомів тощо. В окремих випадках депутатам на підставі зібраних підписів залишалося оголосити початок референдуму, але депутати голосували проти проведення референдуму.

Наведемо типові приклади «перешкод», що виникають на різних етапах підготовки місцевих референдумів.

У Херсоні 11 березня громадяни, які планували провести збори з метою обрати ініціативну групу для проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень міської влади, не змогли потрапити в призначений для зборів час до актової зали місцевого Палацу молоді. Зал був уже вщент заповнений прихильниками місцевої влади. Збори були зірвані.<sup>23</sup>

30 березня херсонці все-таки провели збори<sup>24</sup>, але міська влада відмовилася реєструвати ініціативну групу в зв'язку з порушеннями при проведенні цих зборів. Й суд підтвердив правоту рішення міської влади.

Наступна спроба провести збори з ініціювання місцевого референдуму відбулася в Херсоні лише 24 грудня 2007 р. Збори відбулися на території одного з промислових підприємств міста. Як результат, кілька громадян, що не змогли потрапити на збори, подали позов до суду в зв'язку з порушенням власних прав на участь у подібних заходах. Лише 21 лютого 2008 р. після кількох засідань Комсомольський районний суд міста Херсону відмовив у задоволенні вимог позову. Зараз справа щодо законності місця проведення зборів з ініціювання місцевого референдуму по відставці Херсонського міського голови розглядається в Одеському апеляційному адміністративному суді.

У Києві наприкінці 2006 – на початку 2007 рр. було проведено три збори із створення ініціативних груп з підготовки місцевого референдуму з відставки Київського міського голови. Після перевірок на відповідність вимогам Закону України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» документів, поданих ініціативними групами, що здійснило Управління правового забезпечення секретаріату Київської міської ради, були виявлені формальні розбіжності. Наприклад, 42 особи не підписали зобов'язання про додержання ними законодавства України про референдум, у 23 осіб були помилки в персональних відомостях тощо<sup>25</sup>. Зазвичай, якщо подібні неточності були б виявлені під час реєстрації кандидатів у народні депутати, ЦВК дало би час на їхнє виправлення чи викреслило конкретних осіб. У випадку з ініціативними групами міська влада відмовила в праві на існування всій ініціативній групі.

У Харкові в минулому році громадська організація «Харків'янин» тричі намагалася ініціювати проведення референдуму. Але всі спроби виявилися безуспішними з тієї простої причини, що міський голова відмовляв у реєстрації ініціативної групи, а суди зволікали із розглядом справ.

Наприклад, 3 квітня на зборах була утворена ініціативна група з організації Харківського міського референдуму. Одним із питань, яке було затверджено зборами громадян було питання про скасування рішення 11 сесії 5 скликання Харківської міської ради «Про затвердження об'єктів права комунальної власності територіальної громади м. Харкова, які можуть надаватися в концесію» (№ 26/07).

Але міська влада не зареєструвала ініціативну групу. 3 травня ініціативна група звернулася до суду. Попереднє судове засідання відбулося майже через місяць, 30 травня. Суд не прийняв до уваги клопотання, згідно з положенням п. 11 ст. 3 КАС України, щодо розгляду справи в «розумний строк», тобто, найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невиправданих зволікань) судового за-

<sup>23</sup> БЮТ навчив херсонську владу поважати громаду // Сайт БЮТ, <http://www.byut.com.ua/ukr/news-3101>

<sup>24</sup> У Херсоні соратники Юлії Тимошенко ініціюють проведення референдуму // Сайт БЮТ, <http://www.byut.com.ua/ukr/news-3433>

<sup>25</sup> Ще дві ініціативні групи з проведення місцевого референдуму... // Офіційний сайт КМДА, <http://day.km.gov.ua/news.asp?IdType=1&Id=84901>.

хисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах. Й перше судове засідання за заявою, яка була подана 3 травня, було призначено на 9 липня.<sup>26</sup>

У місті Одеса 16 листопада 2007 р. відбулися збори із створення ініціативної групи з проведення місцевого референдуму. Одеський міський голова не зареєстрував ініціативну групу на тій підставі, що повідомлення про проведення зборів було надіслано із запізненням. Це повідомлення надійшло на адресу міського голови 7 листопада. Юридичне управління Одеської міської ради зробило висновок, що збори громадян, з питання проведення місцевого референдуму, які відбулися 16 листопада 2007 року, порушили вимоги чинного законодавства України (не витримано десятиденний термін повідомлення представників влади про проведення зборів).<sup>27</sup> Але 22 листопада Одеський міський голова зареєстрував таки своїм Розпорядженням № 1322-01р іншу ініціативну групу Одеської міської ради з місцевого референдуму. Ця група не змогла протягом місяця зібрати необхідні за законом 74 тисячі підписів мешканців Одеси на підтримку проведення референдуму. В результаті, Одеський міський голова відхилив пропозицію про проведення місцевого референдуму.<sup>28</sup>

Сумський міський голова 27 грудня 2007 року зареєстрував ініціативну групу з підготовки проведення місцевого референдуму, яка була утворена 1 грудня на зборах громадян. Протягом місяця ініціативна група збрала та передала до міськвиконкому 28 635 підписів громадян.

Міськвиконком здійснив вибіркочу перевірку зібраних підписів. Загалом, оглянули 7 тисяч підписів і перевірили «3536 підписів, тобто 12,3 % від загальної кількості підписів. З них виявлено та заактовано 1 549 підроблених підписів, що становить 43,81 %».<sup>29</sup>

Й хоча, для підтримки вимоги про проведення місцевого референдуму необхідно було зібрати 24 тисячі 635 підписів громадян України – членів територіальної громади міста Суми (тобто кількості підписів вистачало), представники міськвиконкому прийняли рішення відмовити в прийнятті підписів та проведенні референдуму. Для обґрунтування цього рішення використовувався також аналіз змісту питань, що виносилися на референдум, на відповідність українському законодавству<sup>30</sup>. Але, після вагань, сумський міський голова Г. Мінаєв 27 лютого таки виніс на розгляд питання щодо призначення місцевого референдуму «Про дострокове припинення повноважень Сумської міської ради V скликання та міського голови Мінаєва Г. М.» на розгляд сесії міської ради. В результаті поіменного голосування, депутати не підтримали рішення про проведення референдуму.<sup>31</sup>

Майже подібна ситуація відбулася в місті Калуш Івано-Франківської області.

16 грудня 2007 року відбулися збори мешканців міста Калуш щодо проведення місцевого референдуму. Зареєструвалися 460 учасників зборів. Вони й утворили ініціативну групу в складі 53 осіб. За 10 днів ініціативна група збрала 7 тисяч підписів калушан (при необхідних 5,4 тис. підписів). Депутати міської ради розглянули питання щодо референдуму на позачерговій сесії 25 січня 2008 р. Під час обговорення вони знайшли невідповідності в оформленні протоколів зборів, на яких була обрана ініціативна група (у списку реєстрації в деяких учасників указані відомості про вулицю та будинок, а назва міста відсутня, у протоколах передачі підписів відсутня дата, деякі підписи осіб у списку реєстрації та в зобов'язаннях дотримуватися Закону дещо відрізняються, були знайдені й інші подібні помилки)<sup>32</sup>. Див-

<sup>26</sup> Детальніше про ситуацію дивися [http://hds-kharkiv.org.ua/2007\\_07\\_02/426.htm](http://hds-kharkiv.org.ua/2007_07_02/426.htm)

<sup>27</sup> Дивіться розпорядження Одеського міського голови від 03.12.2007 р. № 1364-01 <http://www.misto.odessa.ua/index.php?u=vlast/document/docod,1,12,2007,1333>

<sup>28</sup> Розпорядження Одеського міського голови № 1589-01 р. від 28.12.2007 // Газета «Одеські вісті», <http://izvestiya.odessa.gov.ua/Main.aspx?sect=Page&PageID=9487>.

<sup>29</sup> Більшістю голосів депутатський корпус Сумської міської ради відхилив пропозицію ініціативної групи про проведення місцевого референдуму // Офіційний сайт Сумської міської ради, [http://www.meria.sumy.ua/ua/archive/news\\_events/2008/02/21/referendum](http://www.meria.sumy.ua/ua/archive/news_events/2008/02/21/referendum).

<sup>30</sup> Там же.

<sup>31</sup> 13 квітня місцевого референдуму не буде – вирішили депутати // Офіційний сайт Сумської міської ради, [http://www.meria.sumy.ua/ua/archive/news\\_events/2008/02/27/referendum](http://www.meria.sumy.ua/ua/archive/news_events/2008/02/27/referendum)

<sup>32</sup> Референдуму щодо розпуску Калузької міської ради не буде // Газета «Вікна», <http://vikna.if.ua/print.php?id=3672>.

### **ХІІІ. ПРАВО ГРОМАДЯН НА ВІЛЬНІ ВИБОРИ ТА УЧАСТЬ У РЕФЕРЕНДУМАХ**

---

но, але ці «невідповідності» не стали перешкодою на етапі реєстрації ініціативної групи. У результаті, більшість депутатів проголосували проти оголошення місцевого референдуму.

Подібні приклади невдалих громадських ініціатив ми можемо продовжувати.

Таким чином, під час виборчих процесів застосовується велика кількість маніпулятивних технологій, що направлені на досягнення результатів будь-якою ціною. На місцевих виборах використовуються так звані рейдерські схеми, фіксуються суперечливі суддівські рішення. Подібна ситуація викликає занепокоєння не тільки в громадськості, а й у представників суддівської гілки влади. Так, Пленум Вишого адміністративного суду України у своїй Постанові № 2 від 02.04.2007 зазначив, що «вивчення судової практики в справах щодо спорів, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, показує, що деякі суди допускають помилки в застосуванні положень КАС України».

Ми можемо констатувати наявність великої кількості порушень дотримання прав громадян на участь у місцевих виборах та місцевих референдумах. Також, фактично, відсутній належний контроль за дотриманням прав виборців та суб'єктів виборчого процесу на місцевому рівні з боку правоохоронних органів, засобів масової інформації та громадськості.

#### **4. ВИСНОВКИ**

У 2007 році відбулася значна кількість виборів і спроб проведення референдумів на різних рівнях – від позачергових виборів народних депутатів до позачергових місцевих виборів в окремих територіальних громадах та ініціатив загальноукраїнських та місцевих референдумів.

Ми можемо констатувати, що відбулося закріплення позитивних тенденцій у дотриманні прав виборців під час проведення національних виборів, які проявилися під час виборів до Верховної Ради в 2006 р. Відсутні відомості щодо застосування фактів політичного тиску, цілеспрямованих спроб вплинути на вільне волевиявлення громадян, фальшувань результатів голосування, перешкод з боку влади в проведенні суб'єктами виборчого процесу передвиборчої кампанії тощо. Хоча фіксувалися спорадичні спроби посадових осіб використати власне службове становище на користь власних політичних сил. В умовах політичної конкуренції ці спроби в більшості своїй нейтралізувалися, але виборчі комісії повинні реагувати на подібні факти більш жорстко.

На сьогодні на перший план вийшли проблеми із дотриманням права громадян на загальні вибори. У зв'язку з невиправданими законодавчими обмеженнями та неспроможністю органів влади та виборчих комісій виконати існуючі процедури із підготовки та уточнення списків виборців, сотні тисяч виборців були позбавлені можливості взяти участь у голосуванні.

На відміну від виборів національного рівня, викликають серйозне занепокоєння дотримання прав громадян під час проведення виборів місцевого рівня та ініціювання місцевих референдумів. У минулому році на місцевому рівні фіксувалися адміністративний тиск, перешкоди влади в здійсненні цього права, спроби фальшувань тощо.

#### **5. РЕКОМЕНДАЦІЇ**

Досвід проведення виборчих кампаній засвідчив, що діюче законодавство про вибори і референдуми багато в чому не відповідає загальноприйнятим міжнародним стандартам, не забезпечує потреб організаторів виборів, суб'єктів виборчого процесу та, власне, виборців. Косметичні зміни законодавства перед кожними наступними виборами частково вирішують нагальні проблеми, проте актуальними залишаються системні зміни. В 2009-2010 роках Україну очікують чергові президентські та місцеві вибори, хоча не виключається можливість проведення позачергових парламентських або місцевих виборів та загальноукраїнських і місцевих референдумів.

Розрізнені і суперечливі виборчі закони мають бути уніфіковані та об'єднані в єдиний виборчий кодекс, котрий має складатися з загальної частини – однакової для всіх видів виборів, а також спеціальної – унікальної для кожного виду виборів і референдумів.

### 5.1. ВИБОРЧА СИСТЕМА

1) Необхідно усунути недоліки існуючої виборчої системи, за якої виникають проблеми надмірної централізації партій, з'являються можливості узурпації влади вузьким колом партійного керівництва, відстороняється від участі в балотуванні значна кількість не тільки позапартійних кандидатів, що не хочуть зв'язувати свою діяльність з існуючими політичними партіями, а й регіональних представників політичних партій. Одним із варіантів вирішення проблеми могло би стати запровадження виборів за відкритими регіональними списками

2) Вибори до різних органів влади повинні бути розведені в часі. Одночасне проведення виборів до різних органів влади значно ускладнює їх організацію та зменшує можливості контролю.

### 5.2. РЕЄСТР ВИБОРЦІВ

3) Органи державної влади мають забезпечити виконання закону про Державний реєстр виборців, хоч строки його виконання, передбачені цим законом, уже порушено. Центральна виборча комісія повинна, нарешті, провести відкритий тендер з розробки програмного забезпечення. Упорядкування реєстру має бути завершене до кінця 2008 року.

4) У виборчому кодексі необхідно скасувати кон'юнктурну норму про використання даних прикордонної служби для виключення виборця зі списку виборців на дільниці. Практика показала, що цю норму виконати практично неможливо.

### 5.3. ВИБОРЧІ КОМІСІЇ

5) Центральна виборча комісія повинна формуватися з фахівців, відібраних за професійними, а не за політичними критеріями. ЦВК має стати незалежним органом, який організує виборчі процеси, а не заручником політичних інтриг.

6) Окружні та дільничні комісії мають формуватися з професіоналів, що пройшли відповідну сертифікацію. Строки формування виборчих комісій мають бути достатніми для ретельного відбору членів ВК. Також повинні бути збільшені строки для підготовки виборчими комісіями процедури голосування. Зарплатня для членів виборчих комісій повинна бути суттєво підвищена.

7) Необхідно створити кадровий резерв для членів окружних виборчих комісій.

### 5.4. ГОЛОСУВАННЯ ТА ПІДРАХУНОК ГОЛОСІВ

8) Голосування та підрахунок голосів за відкритими списками потребуватиме додаткових заходів із просвіти виборців та членів комісій. Діюча процедура підрахунку вимагає від членів комісій діяльності, яка перевищує фізичні можливості членів ДВК. Відтак, варто розглянути доцільність впровадження централізованого підрахунку голосів в окружних виборчих комісіях. Дільничні виборчі комісії мають лише забезпечити процес голосування, а підрахунок мають проводити спеціально навчені фахівці під пильним контролем суб'єктів виборчого процесу, громадськості та ЗМІ.

9) Потрібно надати реальну можливість брати участь у голосуванні громадянам України, які перебувають за кордоном. Діюча система позбавляє можливості голосування кількох мільйонів найбільш активних громадян. Доцільно зробити голосування для них поштовим у межах країни перебування або дозволити голосування протягом 10 днів до дня виборів, із виконанням відповідних заходів контролю.



## **ХІІІ. ПРАВО ГРОМАДЯН НА ВІЛЬНІ ВИБОРИ ТА УЧАСТЬ У РЕФЕРЕНДУМАХ**

---

### **5.5. ЗАГАЛЬНОУКРАЇНСЬКИЙ ТА МІСЦЕВІ РЕФЕРЕНДУМИ**

10) Закон про референдуми, прийнятий в 1991 році, вже давно застарів. Практика загальноукраїнського референдуму 2000 року і спроби проведення місцевих референдумів засвідчили, що за цим законом неможливо провести результативний референдум. Питання проведення референдумів повинні бути чітко врегульовані й не залежати від політичної кон'юнктури.

11) Уже на початку 2008 року повинна бути дана однозначна правова оцінка мільйонам підписів, зібраних для проведення трьох загальноукраїнських референдумів під час виборчих кампаній 2006 та 2007 років і переданих до ЦВК.

## XIV. ПРАВО ВЛАСНОСТІ<sup>1</sup>

### 1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Дотримання права власності завжди було для України досить проблематичним через недосконалість судової системи, недоліки в регулюванні житлових і земельних відносин, відсутності реєстрації права власності на багато об'єктів. Цей рік не став виключенням із загальної тенденції останніх років до погіршення ситуації.

Зазначимо основні моменти, на які варто звернути увагу. В першу чергу слід наголосити на проблемі виконання рішень судів, як на одну із базових, що стосується захисту права власності. Дуже важливо посилити судовий контроль за виконанням рішень, оскільки на сьогодні неефективно використовується контрольна функція суду, особливо коли йдеться про неналежне здійснення державними виконавцями своїх обов'язків щодо виконання судових рішень. Фактично існує парадоксальна ситуація, коли навіть на законодавчому рівні держава більшою мірою захищає боржника, а не стягувача, і відкриває йому законні можливості для ухилення від виконання судових рішень. Крім того, ще й досі встановлено мораторій щодо примусового продажу майна державних підприємств і підприємств паливно-енергетичного комплексу, а це в багатьох випадках дуже прибуткові підприємства. Тобто продовжується практика, коли деякі суб'єкти повинні виконувати рішення суду, а для інших оголошується індульгенція.

Не менш важливо згадати те, що в цьому році так і не була сформована ефективна система реєстрації прав на різні об'єкти нерухомого майна, що в свою чергу призвело до поглиблення проблем силового захоплення земель, підприємств. Так і не було прийнято законодавчого акту, який би системно врегулював діяльність акціонерних товариств. Не створено чітких, зрозумілих і прозорих правил приватизації. Усе це сприяє тому, що проблема рейдерства залишається актуальною.

2007 рік також не став роком закінчення мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення, що стало однією з причин продовження порушень права власників на розпорядження своїм майном, а також розквіту тіньових схем продажу земель.

Поширеними залишаються афери і махінації з житлом і землею, державою не створено ефективної системи захисту від цих зловживань, а потерпілі від цих правопорушень практично залишаються сам на сам зі своїми проблемами.

Водночас крадіжка майна у дрібних розмірах, тобто до 772 грн., не визнається злочином, а це, в свою чергу, веде до незахищеності права власності людей, для яких ця сума аж ніяк не є символічною.

Неможливо оминати загрозливу ситуацію, що складається із вилученням майна для суспільних потреб. У цьому році були спроби затвердити нормативні акти, які несли явну небезпеку для прав власників земельних ділянок і житла. Зокрема, Верховною Радою України був прийнятий закон «Про викуп земельних ділянок приватної власності для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності», який був згодом ветоований Президентом. Також розглядався проект Житлового кодексу, у який було переписано багато небезпечних

<sup>1</sup> Підготовлено юристом УГСПЛ Максимом Щербатюком.

## **XIV. ПРАВО ВЛАСНОСТІ**

норм із Закону «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду», що можуть значно послабити гарантії прав власників житлових приміщень.

### **2. ГАРАНТІЇ ЗАХИСТУ ПРАВА ВЛАСНОСТІ**

#### **2.1. ДЕРЖАВНА РЕЄСТРАЦІЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО**

Однією з найважливіших гарантій захисту права власності є необхідність забезпечення державою прозорої й ефективно працюючої системи державної реєстрації прав на нерухоме майно. Ця система відіграє важливу роль для захисту державою прав власників, офіційного визнання і юридичного закріплення прав власників.

На сьогодні реєстрація прав на різноманітні об'єкти нерухомого майна здійснюється різними органами й у різних базах даних, а реєстрація прав на окремі види майна взагалі не передбачена. Так, скажімо, реєстрацію прав на земельні ділянки здійснюють органи з питань земельних ресурсів, реєстрацію права власності на нерухоме майно, що розміщується на земельних ділянках, проводять бюро технічної інвентаризації, реєстрацію заборон та арештів на відчуження об'єктів нерухомого майна, іпотеку нерухомого майна здійснюють нотаріуси.<sup>2</sup>

1 липня 2004 року був підписаний Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень». Законом було визначено, що в Україні формується та діє єдиний Державний реєстр прав, який базується на державному обліку земельних ділянок усіх форм власності та розташованого на них іншого нерухомого майна, реєстрації речових прав на об'єкти нерухомого майна, їхніх обмежень та правочинів щодо нерухомого майна. Проте цей закон не реалізований.

Щоправда, цим законом не передбачається інтеграція бази даних Державного реєстру прав з базами даних таких реєстрів, як Єдиний реєстр заборон відчуження об'єктів нерухомого майна, Державний реєстр правочинів, Державний реєстр іпотек, що явно свідчить про неможливість абсолютного наповнення Державного реєстру прав.

Крім того, на сьогодні Державний реєстр іпотек та Єдиний реєстр заборон відчуження об'єктів нерухомого майна є «відкритими» реєстрами, тобто, витяги з них можуть отримати будь-які фізичні та юридичні особи. У той же час, згідно із законом устанавлюється обмежене коло осіб, які мають право отримання інформації з Державного реєстру прав. Тобто ці реєстри повинні перейти в практично закритий режим, що обмежить наявний обсяг права на інформацію.

У 2007 році Президентом України було накладено вето на Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно». Концептуальною ідеєю зазначених змін було покладення прав щодо державної реєстрації прав на нерухоме майно та їхніх обмежень на Міністерство юстиції й створення в ньому єдиної системи реєстрації цих прав. Але, водночас, визначені цим законом зміни могли призвести до ускладнення реалізації права власності на нерухоме майно, у тому числі на земельні ділянки.

Отже, в Україні фактично нічого не змінюється в дуже складній ситуації, пов'язаній з реєстрацією прав на нерухоме майно, і фактично ситуація погіршується.

Ще однією проблемою в забезпеченні захисту права власності на нерухоме майно є відсутність чіткого правового регулювання скасування колективної власності та існування кількох законодавчих актів, які по-різному регулюють це питання. Так, нещодавно втратив силу Закон України «Про власність» і, відповідно, припинили свою дію загальні норми щодо права колективної власності. Проте законодавець не передбачив перехідні норми при скасуванні цієї форми власності, зокрема, у контексті реєстрації прав, що призводить до неузгодженостей і численних конфліктів.

<sup>2</sup> О. Панасюк. Проблеми реєстрації прав на нерухоме майно в Україні // Науково-практичний журнал Української нотаріальної палати «Нотаріат для вас» № 7-8, липень-серпень 2007 року.

### 2.2. ЗАХИСТ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА КОРПОРАТИВНІ ПРАВА

Ще однією з найбільш актуальних проблем України є забезпечення належного рівня захисту прав власності при недружніх поглинаннях підприємств. За оцінкою Світового банку, Україна посідає одну з останніх позицій у рейтингу захищеності права власності, а недружні та протиправні поглинання набули надзвичайно широких масштабів.<sup>3</sup> Все це зумовлено недосконалістю законодавства, що неефективно перешкоджає рейдерським захватам підприємств та організацій. Тут потрібно виділити зволікання із прийняттям комплексного закону про акціонерні товариства, непрозорість і протиріччя в законодавстві, що покликане регулювати приватизаційні процеси.

Проблему незахищеності права власності визнає і Верховний суд України, який нещодавно затвердив рекомендації по боротьбі з рейдерством, визначаючи, що нормативна неврегульованість і законодавчі колізії створюють ґрунт для здійснення рейдерських атак. Верховний суд відзначив, що серед усього іншого атаки організуються з допомогою законних засобів із використанням законодавчих недосконалостей і протиріч, а також за рахунок зловживання правом.

Потрібно зазначити, що одним із найнеобхідніших заходів для забезпечення захисту права власності є вдосконалення судової системи, а особливо посилення дії антикорупційних механізмів цієї системи, оскільки суди – це той механізм, без якого неможливо ефективно захистити своє право на власність, і якщо він неналежно функціонує, то це створює передумови для рейдерських захоплень, непрозорої приватизації і реприватизації та інших порушень прав.

### 2.3. ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВА ВЛАСНОСТІ

Однією з найбільших проблем є виконання судових рішень, котрими захищається право власності.

З одного боку, це загальна проблема неефективності системи виконання судових рішень, про що можна більше дізнатися в розділі «Право на справедливий суд». З другого – це істотні проблеми, що прямо пов'язані з правом власності.

Недосконалою й ускладненою залишається процедура реалізації майна боржників, арештованого під час здійснення виконавчого провадження. Державний виконавець фактично позбавлений контролю за цією стадією виконавчого провадження. Внаслідок цього реалізація арештованого майна часто здійснюється з порушенням вимог закону, що затягує терміни виконання, майно переоцінюється, знижується його ринкова вартість, трапляються факти неперерахування спеціалізованими організаціями коштів від реалізації майна. Статистичні дані також невтішні. Так, у 2007 році в спеціалізованих торговельних організаціях перебувало на реалізації майна, переданого державними виконавцями, на суму 746,3 млн. грн. Реалізовано було майна на суму 215 млн. грн., тобто менше третини. Слід зауважити, що протягом останніх років відстежується зниження рівня реалізації майна боржників.

Істотною проблемою, яка впливає на всю систему правового порядку в країні, є відсутність дійового механізму виконання рішень про стягнення коштів із держави та бюджетних установ. Зауважимо, крім іншого, що саме це породжує численні звернення до Європейського суду з прав людини.

Так, у 2007 році підлягало примусовому виконанню 8115 виконавчих документів на суму понад 73 млн. грн. за рішеннями судів, а усього завершено 3476 виконавчих документів, тобто менше половини.

Досі діє низка правових норм, які прямо забороняють примусовий продаж певних видів майна, наприклад, встановлено мораторій щодо примусового продажу майна державних підприємств і підприємств паливно-енергетичного комплексу (до речі, останні – це найбільш фінансово спроможні підприємства), чим унеможливають виконання значної частини рішень.

<sup>3</sup> Глава держави просить відновити діяльність Міжвідомчої комісії з питань протидії протиправному поглинанню та захопленню підприємств, <http://www.president.gov.ua/news/9064.html>

## ХІV. ПРАВО ВЛАСНОСТІ

У зв'язку з дією мораторію відповідно до Закону України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна», прийнятого ще 2001 року, ускладнено виконання майже 88 тис. виконавчих документів, сума за якими сягає понад 6 млрд. грн., що становить третину від загальної суми виконавчих проваджень, зупинених у зв'язку з дією різних мораторіїв.

Крім того, внесення підприємств до Реєстру підприємств паливно-енергетичного комплексу, які беруть участь у процедурі погашення заборгованості відповідно до Закону України «Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу», унеможливує стягнення значних сум за виконавчими документами про стягнення коштів з підприємств паливно-енергетичного комплексу, у тому числі за виконавчими документами про стягнення на користь громадян заборгованості із заробітної плати.

Окремої уваги заслуговує порядок внесення підприємств до цього Реєстру. Відсутність чітких критеріїв, а також надання права включення підприємств до цього реєстру Міністерству палива та енергетики України, на практиці призводить до численних зловживань і неприхованої корупції. На цих підставах зупинено виконання 45,3 тис. виконавчих документів на суму майже 9 млрд. грн., з них за рішеннями судів про стягнення заборгованості із заробітної плати — на суму понад 25 млн. грн.

У зв'язку з порушенням господарськими судами справ про банкрутство зупинено виконання 54,8 тис. виконавчих документів на суму 5,8 млрд. грн. Загалом, на початок 2008 року, відповідно до Закону України «Про виконавче провадження», зупиненими є майже 169 тис. виконавчих документів на суму, що перевищує 18 млрд. грн.

Загалом, станом на початок 2008 року можливість невиконання судових рішень законодавчо закріплена такими Законами України:

- «Про особливості приватизації підприємств Державної акціонерної компанії «Укррудпром»;
- «Про трубопровідний транспорт»;
- «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна»;
- «Про заходи щодо державної підтримки суднобудівної промисловості в Україні»;
- «Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу».

Частиною п'ятою статті 124 Конституції встановлено, що судові рішення ухвалюються судами іменем України і є обов'язковими до виконання на всій території України. Тому жодними законами не можуть встановлюватися норми, які обмежують виконання таких рішень. Крім того, статтею 13 Конституції України закріплено, що держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом. Надання будь-яких переваг окремим власникам чи встановлення пільгових режимів господарювання є прямим порушенням Конституції України. По суті, йдеться про те, що в Україні свого часу з мотивів доцільності було запроваджено неконституційну практику, яка триває й нині.<sup>4</sup>

Україні необхідно встановити порядок виконання рішень за цією категорією справ, і, щонайменше, з метою забезпечення належного виконання рішень щодо відшкодування шкоди, завданої фізичним та юридичним особам органами державної влади, у випадках, коли стягнення здійснюється з Державного бюджету, щорічно передбачати в проекті закону про Державний бюджет України кошти на зазначені потреби.

### 2.4. ГАРАНТІЇ ЗАХИСТУ ПРАВ ВЛАСНИКІВ ЗЕМЛІ

Важливо відмітити проблеми, що пов'язані із захистом прав власників земельних ділянок (паїв) сільськогосподарського призначення, а також власників земельних ділянок у великих містах.

<sup>4</sup> М.Оніщук. Державна виконавча служба: на шляху до реформ та ефективності. // Газета «Дзеркало тижня», № 9 (688) 8 — 14 березня 2008 <http://www.dt.ua/1000/1050/62281/>

У цьому контексті можна привести дуже показовий приклад із відібраним земельних ділянок у селян на Київщині. Насправді, таких випадків можна нарахувати сотні, хоча цей випадок має одну відмінність: швидше за все, землю в людей відібрати не вдасться, як у більшості інших випадків.

*У цій справі мешканці сіл Щасливе та Гора Бориспільського району Київської області відповідно до законодавства набули права власності на земельні ділянки сільськогосподарських угідь.*

*У березні 2007 року за позовами низки акціонерів відкритого акціонерного товариства «Племінний завод «Бортничі» до Бориспільського районного відділу земельних ресурсів Київської області та Бориспільського районного відділу Київської регіональної філії Державного підприємства «Центр Державного земельного кадастру при Держкомземі України» Бориспільський міськрайонний суд скасував реєстрацію державних актів на землю. Внаслідок цих дій 541 мешканець цих сіл був позбавлений права власності на землю, навіть не будучи залученими до суду. Це майже 2 000 Га землі сільськогосподарського призначення. Усупереч чинному законодавству, суд мотивував своє рішення доказами, які ним не витребовувалися у відповідних державних органів та не перевірялися на достовірність. А це значить, що справа розглядалася в повній таємності від усіх: власників земельних ділянок, представників Щасливської та Гірської сілрад, Бориспільської районної державної адміністрації.*

*Про явно незаконні рішення судді селяни дізналися лише після того, як на їхніх землях розпочалися будівельні роботи. Прийняті судом рішення були оскаржені власниками земельних ділянок та Бориспільською районною державною адміністрацією. Також на бік обманутих громадян, яких позбавили права власності на земельні ділянки, стала прокуратура Київської області. Нарешті, 16 серпня 2007 року, у цій справі було здобуто першу перемогу: Київський апеляційний адміністративний суд поновив строк на оскарження селянами рішень суду та їх було допущено до участі в справах. Київський апеляційний адміністративний суд 31 серпня прийняв рішення у трьох з чотирьох справ щодо позбавлення права власності мешканців цих сіл, яким скасував незаконні рішення Бориспільського міськрайонного суду, а провадження у справах закрити.<sup>5</sup>*

*Хоча рішення апеляційного суду є першою ластівкою довгоочікуваної перемоги, фінальну крапку в цій справі ставити ще зарано. Зокрема, наприкінці липня 2007 року суддя Краснодонського міськрайонного суду Луганської області Афанасьєвський Ю.М. виніс ухвалу, якою заборонив Бориспільській районній державній адміністрації передавати у власність мешканцям сіл Щасливе та Гора земельні ділянки, змінювати цільове призначення земель та вчиняти будь-які дії щодо вищезазначених земель.<sup>6</sup> Тим самим, він фактично обмежив рішення апеляційного суду. Таке рішення не може не дивувати.*

### 2.5. ГАРАНТІЇ ЗАХИСТУ ПРАВА ВЛАСНОСТІ ІНВЕТОРІВ НА РИНКУ ЖИТЛА

Також люди залишаються не достатньо захищеними від афер із нерухомістю. Недостатнє гарантування права власності в законодавстві призводить до масових порушень прав на ринку будівництва. На сьогодні у державі фактично відсутній ефективний контроль за діяльністю фінансових структур, що залучають гроші для інвестування в житло.

Після найбільшого будівельного скандалу в історії України з Еліта-Центром держава пропонувала різні варіанти вдосконалення захисту права власності на нерухоме майно. Зокрема, у березні 2006 року Президент підписав указ, яким зобов'язав Кабмін у двомісячний термін розробити пакет законопроектів, які посилять правила гри на первинному ринку нерухомості. Президент насамперед наполягав на запровадженні заборони продавати житло до введення його в експлуатацію. Але й до сьогодні жоден з «прописаних» в Указі законів не було ні створено, ні ухвалено.

<sup>5</sup> Земельний переділ. Навіть державний акт приватної власності на землю вже не є гарантією захисту від зовнішніх посягань // Газета «Дзеркало тижня», № 28 (657), 4 — 10 серпня 2007, <http://www.dt.ua/2000/2675/60020/>

<sup>6</sup> В.Боровик, Е. Хачатурян, Невгамовні земельні рейдери або атаки на землі Бориспільщини продовжуються <http://antiraid.com.ua/articles/p200709111.html>

## ХІV. ПРАВО ВЛАСНОСТІ

Афери з нерухомістю відбуваються по всій країні, щоправда, у скромніших масштабах. У законодавстві не з'явилось кардинальних змін, спрямованих на запобігання таким аферам. На ринку нерухомості триває безлад, вигідний тільки корумпованим чиновникам та компаніям-монополістам. У жовтні 2006 року начальник ГУ МВС у Києві Віталій Ярема обмовився, що після викриття афери з Еліта-Центром міліція виявила ще 20 фактів шахрайства на ринку нерухомості. «Нами порушено близько 20 кримінальних справ за фактами зловживань. Вони, звичайно, менші за обсягом і з меншими збитками. Але такі випадки мали місце», — зазначив начальник столичної міліції.

Водночас, потерпілі від махінацій з нерухомістю залишаються сам на сам зі своєю бідою. Зокрема, це яскраво видно із ситуацією потерпілих від афери Еліта-центру. Прозорого механізму відшкодування збитків інвесторам Еліта-Центру київська влада досі не розробила. Хоча законодавчо влада не має обов'язку відшкодувати шкоду, проте рішення було прийнято з політичних мотивів.

Тільки наприкінці лютого 2007 року Київська держміськадміністрація оприлюднила результати інвестиційного конкурсу з відбору компанії, яка збудує житло для потерпілих. У конкурсі взяла участь лише одна компанія — Київміськбуд, яка через відсутність конкурентів його ж, звісно, виграла. З п'яти ділянок, запропонованих владою, Київміськбуду сподобалися лише три. 25 % квартир у трьох будинках обіцяно віддати потерпілим. У міськадміністрації стверджують, що на конкурс запросили 14 найбільших будівельних компаній і ще 80 компаній — членів Асоціації будівельників України, 60 банків та 10 страхових компаній.

Крім того, на сьогодні немає механізму розподілу житла для потерпілих. А, отже, не існує жодних гарантій передачі їм квартир. До того ж, коли спорудять ці будинки (через 2-3 роки), потерпілі вже не матимуть права вимагати від будівельників або влади ордери, адже на той час спливе термін позовної давності в справі Еліта-Центру. У міськадміністрації обіцяють, що нікого не обдурять: Київміськбуд споруджує будинок, 25 % житлоплощі віддає Київському інвестиційному агентству, яке перебуває в комунальній власності міста, агентство-посередник, своєю чергою, передає квадратні метри потерпілим.

Утім, у мерії відкрито говорять, що помешкання отримують не всі потерпілі. Ще навесні 2006 року, незабаром після обрання мером, Леонід Черновецький прямо заявив, що інвесторів поділять на «справді потерпілих» і «буржуїв». Тим, хто вкладав гроші в купівлю квартир з метою заробітку, ніхто нічого не відшкодує. За 2007 рік позиція міської адміністрації не змінилася. За словами виконуючого обов'язки заступника голови КМДА Віталія Журавського, 25 % житлоплощі трьох будинків (не більш ніж 150 квартир на майже 1500 інвесторів Еліта-Центру) буде передано інвесторам, які «потерпіли найбільше, і тільки за рішенням суду». При цьому критерії відбору обраних більш ніж дивні. На помешкання можуть претендувати лише ті, хто взагалі залишився без житла: продали стару квартиру, щоб вкласти гроші в нову від Еліта-Центру. Проте, якщо бути дуже точними, «найбільше потерпіли» й ті інвестори, які продовжують погашати кредити плюс відсотки, взяті на купівлю неіснуючого житла. А таких близько 300 осіб. Більшість з них теж розраховували поліпшити житлові умови (в одній квартирі мешкає дві-три сім'ї), але при цьому обрали інше джерело фінансування.<sup>7</sup> Такий відкрито дискримінаційний підхід не може не дивувати, хоча він значною мірою пояснюється тим, що це рішення є політичним і не базується на нормах законодавства щодо відшкодування шкоди. Але це жодним чином не виправдовує таку дискримінацію.

### 2.6. ПОКАРАННЯ ПОРУШНИКІВ ПРАВА ВЛАСНОСТІ

Залишилася гострою проблема незахищеності власників у випадку дрібних крадіжок майна. Більше того, на сьогодні для порушення кримінальної справи необхідно, щоб сума збитку становила не менше 772 грн. 51 коп. Якщо сума менше, крадіжка розглядається як дрібна, і не тягне за собою кримінальної відповідальності. Вона є лише адміністративним

<sup>7</sup> Н. Гончарук. Будинки-примари // Тижневик «Контракты», № 10 від 05.03.2007р. <http://www.kontrakty.com.ua/show/ukr/article/8629/1020078629.html>

правопорушенням і карається, в більшості випадків, накладанням незначного штрафу, що в чотири рази менший від максимальної суми збитку.

Можна уявити ситуацію, коли людина вкрала щось на 772 гривні і якщо її одразу впіймають на місці злочину, міліція складає на неї адміністративний протокол і доставляє до суду. А якщо зловмисника не спіймали, звертатися до міліції — практично марна справа. Там, звісно, приймуть заяву, але в порушенні кримінальної справи відмовлять за відсутністю складу злочину через малозначність.

Кримінальний кодекс у статті 185 кваліфікує кілька видів крадіжок: зі зломом, скоєна повторно або за попередньою змовою групою осіб. Для адміністративного кодексу всі ці обтяжуючі відповідальність обставини не мають значення.

Верховний суд України розіслав на місця роз'яснення стосовно квартирних крадіжок: якщо впіймали злодія, але сума викраденого не дотягує до потрібної кваліфікації, його потрібно судити за статтею 162 Кримінального кодексу — незаконне проникнення в житло. На словах це звучить добре, та що поробиш, коли в райвідділах міліції часом навіть старші офіцери не підозрюють про існування такої статті. Причому слідство за нею веде прокуратура, оскільки взагалі ця стаття була придумана з огляду на те, що нормальна людина не лазитиме по чужих квартирах, якщо вона не злодій. І спрямована вона була переважно проти працівників міліції, які практикували незаконні обшуки, за що їх могли ув'язнити строком від двох до п'яти років. Нині кримінальних справ за цією статтею практично немає, оскільки «домушники» — не та публіка, на яку прокуратура буде витратити робочий час.

Питання компенсації матеріальної шкоди жертвам дрібних крадіжок узагалі залишилося не вирішеним. Коли людина щось виносить через КПП заводу або з супермаркету, її або ловлять відразу на гарячому, або не ловлять узагалі, тому там питання відшкодування збитку не настільки важливе. Та у крадіжки особистого майна інша специфіка, і зловмисник іноді встигає крадені речі продати, а гроші витратити.

У разі порушення кримінальної справи питання щодо компенсації вирішується паралельно з покаранням винного: слідчий виносить постанову про визнання потерпілого цивільним позивачем, а суддя при винесенні вироку оголошує рішення про задоволення або відмову в задоволенні цивільного позову. Проте в адміністративній справі держава клопочеться лише про покарання правопорушника, а захистом своїх матеріальних прав потерпілий має займатися сам, тобто в приватному порядку подавати позовну заяву.

Отже, чинне законодавство досить дошкульно вдарило насамперед по найбідніших верствах населення. Загалом, з'являється розуміння глибини цієї проблеми в законодавця. Уже є пропозиції законодавчих змін, зокрема, пропонується змінити спосіб розрахунку цієї межі, враховуючи те, що для кожного потерпілого одна і та ж річ має різне значення залежно від його доходів. Автори змін пропонують впровадити додатковий критерій кваліфікації крадіжки, а саме кваліфікувати крадіжку, якщо вартість викраденого майна перевищує 10 % місячного доходу потерпілого.<sup>8</sup> Щоправда, у такому випадку жодна особа не зможе передбачити законність чи незаконність своєї поведінки, оскільки наперед буде неможливим визначити чи є такі дії злочином. Це, у свою чергу, може становити порушення права особи. Водночас, всі ці пропозиції залишаються проектами, а відповідно проблема до сьогодні є невирішеною.

### 3. ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВЛАДИ ЩОДО ОБМЕЖЕННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ

Одним із найважливіших моментів є обґрунтованість і правомірність установлених державою обмежень права власності. Найперше важливо проаналізувати стан справ з установленням державою обмежень щодо володіння, користування і розпорядження земельними ділянками та нерухомістю, а також правовим регулюванням вилучення цих об'єктів з мотивів суспільної необхідності.

<sup>8</sup> Нардепи пропонують підвищити відповідальність за крадіжки майна // Інтернет-видання «Главред», <http://ua.glavred.info/archive/2008/02/21/112900-16.html>



## ХІV. ПРАВО ВЛАСНОСТІ

На сьогодні немає законодавчого акту, який би врегулював проблему викупу земельних ділянок приватних власників для суспільних потреб. У 2007 році робилися спроби це питання врегулювати.

Так, 19 квітня 2007 року Верховна Рада України прийняла Закон «Про викуп земельних ділянок приватної власності для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності», але цей документ не встановлював критеріїв, за якими орган влади має право обирати для вилучення ту чи іншу ділянку, фактично залишаючи це на розсуд чиновників. Так само він не встановлював чіткого механізму викупу та примусового відчуження земельних ділянок для суспільних потреб. Крім того, деякі статті заперечували одна одну: наприклад, ст. 8 вказаного Закону встановлювала, що викуп земельної ділянки можливий лише за згодою власника, однак не встановлює правових наслідків його відмови. Водночас, ст. 13 передбачала, що в разі відмови власника від викупу ділянки для суспільних потреб або неукладення угоди у встановлений законом строк, орган місцевої чи державної влади «звертається з позовом до суду про викуп земельної ділянки». Ці та інші недоліки зумовили повернення цього Закону Президентом до Верховної Ради на доопрацювання як такого, що не забезпечує гарантовану Конституцією непорушність права приватної власності, є концептуально недосконалим і не визначає механізмів законного та справедливого примусового відчуження земельних ділянок.

Важливо звернути увагу на продовження дії мораторію на продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення до прийняття законодавства, яке врегулювало б відносини на земельному ринку. Але ситуація з кожним роком погіршується і права тих людей, які мають право власності на земельні ділянки, суттєво обмежуються. Власники землі фактично позбавляються можливості ефективно розпоряджатися своїм майном. Більше того, на ринку землі діють тіньові схеми її продажу, зміни цільового призначення цієї землі. Усе це залишає власників земельних ділянок законодавчо незахишеними.

За всі роки незалежності Україна так і не спромоглася створити законодавство, яке регулювало б відносини на земельному ринку: не прийнято закони «Про земельний кадастр», «Про ринок землі» та інші. Виникає думка про безкінечність мораторію, а відповідно й безкінечність порушень прав власників земельних ділянок сільськогосподарського призначення.

Усе це веде до того, що на селі на повну силу працює тіньовий ринок. Селяни розпродають задешево свої паї, потерпають від земельного рейдерства фірм, які під прикриттям судів скуповують документи на їхні ділянки, місцеві ради сотнями гектарів змінюють цільове призначення земель для подальшого їх перепродажу тощо. А у містах за відсутності генеральних планів і чіткого зонування подальшої забудови масово роздають землі фірмам під забудову за копійки в довгострокову оренду. Природно, з подальшим правом викупу. Земельні аукціони — велика рідкість.<sup>9</sup>

Багато питань викликає проект Житлового кодексу України, який став предметом широкого обговорення в 2007 році. Особливо турбує процедура вилучення житла з мотивів «суспільної необхідності». Ще наприкінці грудня 2006 року побачив світ Закон України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду». УГСПЛ вже багато писала про неконституційність цього Закону, про порушення прав власників житла під час так званих реконструкцій районів. По суті, цей Закон, прикриваючись ширмою «суспільної потреби» (до речі, у чинному законодавстві немає визначення поняття «суспільна потреба», і вказівки на суб'єкта, повноважного визначати існування чи відсутність такої потреби), дозволяє примусово вилучати житло у власника для реалізації інвестиційних проектів на рівні районів.

Не довго думаючи, автори проекту Житлового кодексу дублювали частину норм цього шедедру законотворчості. Так, ст. 162 проекту визначає умови переселення наймачів та власників жилих приміщень при реалізації інвестиційних проектів з реконструкції кварталів (мікрорайонів) житлової забудови. Частина 1 цієї статті відразу шокує — реалізація

<sup>9</sup> Пробач нам, земле, бо ми ще ростемо... або Як максимально ефективно розпорядитися земельними ресурсами // Газета «Дзеркало тижня», № 34 (663), 15 — 21 вересня 2007, <http://www.dt.ua/2000/2060/60448/>

інвестиційних проектів з реконструкції кварталів (мікрорайонів) житлової забудови може здійснюватися з викупом земельних ділянок з мотивів суспільної потреби або без такого викупу.

Схоже, що законодавці забули, що за Конституцією примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів «суспільної *необхідності*», на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Виходячи з цього, бажання інвестора отримати прибуток (абзац 6 ч. 2 ст. 13 проекту), навіть якщо на це погодились 50 % мешканців будинку, не може розглядатись як конституційна підвалина для примусового позбавлення інших власників житла в цьому будинку. Більше того, Конституція не передбачає вилучення об'єктів права приватної власності з мотивів «суспільної *потреби*». Різниця між потребою та необхідністю, на нашу думку, істотна. Як би там не було, але питання відселення власників мають вирішуватись на добровільній основі, а примусове виселення можливо лише з аварійних будинків або у випадку справді крайньої необхідності.

Загалом, переселення за проектом Кодексу здійснюється шляхом повідомлення через ЗМІ та особистого повідомлення власника за місяць. Згідно з Кодексом громадянам передається інше житло в тому ж районі, проте не визначено, на яких умовах і в якому порядку воно передається. Так, скажімо, якщо особа жила на першому поверсі, а отримала квартиру на дев'ятому – чи буде це порушенням її прав? І таких норм у проекті безліч.

Уточнень вимагає визначення житла, яке має підлягати реконструкції. Проект містить масу суб'єктивних норм, наприклад, «застарілий житловий фонд». Ще у висновку до Закону України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» експерти Верховної Ради України зазначали: «за цих умов може скластись ситуація, за якою постійно будуть перебудовуватись квартали в центрі Києва, але поза увагою інвесторів залишаться райони масової забудови «хрущовками». Більше того, експерти вимагали замінити поняття «реконструкція району (кварталу)» на «квартал (мікрорайон) застарілої забудови або окремих житлових будинків», адже, з одного боку, в районі можуть бути і нові будинки в задовільному стані.<sup>10</sup>

Необхідно також звернути увагу на те, що в Україні вже тривалий час існує проблема застарілості, несистемності, фрагментарності нормативних документів щодо обмеження права власності на окремі види майна. До сьогодні перелік речей, що не можуть бути об'єктами права власності громадян, громадських об'єднань, міжнародних організацій та юридичних осіб інших держав на території України встановлюється Постановою Верховної Ради України від 17 червня 1992 року. Цей нормативний акт не має чіткої концепції, фрагментарно вирішує лише деякі питання щодо обмеження права власності на окремі види майна і залишає за межами регулювання чимало важливих проблем. До теперішнього часу в Україні немає закону, котрий був би актом, який комплексно і вичерпно, а також виважено, точно і однозначно врегулював би зазначені питання.<sup>11</sup>

#### 4. РЕКОМЕНДАЦІЇ

- 1) Створити прозору й ефективно працюючу систему державної реєстрації прав на нерухоме майно.
- 2) Удосконалити захист прав власників земельних ділянок, створити механізми протидії силовому захопленню цих земель.
- 3) Ефективніше здійснювати боротьбу із поширенням афер із нерухомістю, а також забезпечувати ефективний захист потерпілих від цих правопорушень.

<sup>10</sup> С. Сахачький. Проект Житлового кодексу України: недолуга відповідь на квартирне питання // Тижневик «Правовий тиждень», № 37(58), 11 вересня 2007 р., <http://www.legalweekly.com.ua/article/?uid=82>

<sup>11</sup> Право на мирне володіння своїм майном: Прецеденти та коментарі. / Упор. О. Грабовська – Л.: «Террус», 2005.

#### **XIV. ПРАВО ВЛАСНОСТІ**

---

4) Здійснити реформування виконавчої служби з метою неухильного виконання нею своїх функцій, у тому числі вдосконалити судовий контроль за виконанням рішень судів, а також припинити дію мораторіїв щодо примусового продажу майна державних підприємств.

5) Впровадити зміни до законодавства, направлених на посилення захисту власників у випадку дрібних крадіжок.

6) Прийняти закон, який системно і комплексно врегулював би діяльність акціонерних товариств, а також удосконалити методи боротьби із рейдерством.

7) Здійснити врегулювання питання вилучення земель і житла з мотивів суспільної необхідності в чіткій відповідності до Конституції, і взятих Україною на себе міжнародних зобов'язань.

8) Удосконалити регулювання питання щодо обмеження права власності на окремі види майна.

## XV. СОЦІАЛЬНІ ТА ЕКОНОМІЧНІ ПРАВА<sup>1</sup>

### 1. ТЕНДЕНЦІЇ ДОТРИМАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРАВ

Забезпечення соціальних та економічних прав завжди було питанням політики. Кожна політична партія чи сила повсякчас прагнула показати свою турботу про простих людей. Звісно, за їхніми словами в більшості стояла неспроможність гарантувати їх здійснення. Як наслідок, на сьогодні ми маємо декларативне, негнучке законодавство, великий дисбаланс у сфері соціального страхування, а також поглиблення розриву між багатими і бідними.

Особливо вражає розрахунок прожиткового мінімуму, який є базовим показником для всієї системи соціального захисту. Набір продуктів харчування та набір непродовольчих товарів та послуг, який закладено в основу цього показника, вже на сьогодні не відповідає тим мінімальним вимогам, які необхідні для того, щоб забезпечити виживання. Крім того, сама методика розрахунку прожиткового мінімуму є застарілою. Вона не дає змогу встановити достовірні дані цього показника. Що можна говорити, якщо до сьогодні з розрахунку прожиткового мінімуму не виключається прибутковий податок, який сплачує кожен громадянин. Наслідком такої політики є те, що населення стрімко скорочується, що яскравіше, ніж будь-який інший факт, говорить про проблему.

Декларативність законодавства найкраще показує невиконання рішення Конституційного Суду щодо Закону «Про Державний бюджет на 2007 рік», яким визнано не конституційними деякі його положення, які обмежують соціально-економічні права. Більше того, з усього видно, що держава не має наміру його виконувати. Це підтверджує й те, що в законі про бюджет на 2008 рік повторюються багато з тих обмежень, які вже були визнані судом неконституційними.

У 2007 році продовжилася тенденція щодо збільшення розриву між багатими й бідними, а також міжгалузевий дисбаланс в оплаті праці. Механічне збільшення мінімальної заробітної плати без відповідного реформування самої системи оплати праці не змогло привести до покращення рівня життя людей. Але навіть попри збільшення доходів населення неефективне реагування держави на інфляційні процеси практично звели це зростання нанівець. Крім того, продовжується поглиблюватися розрив між продуктивністю праці та її оплатою, що може привести до вкрай негативних наслідків для економіки, а відповідно й для всього населення.

Непростою залишається ситуація із забезпеченням безпеки праці працівників. На жаль, кількість випадків виробничого травматизму зі смертельними наслідками продовжує зростати, практично не виділяються кошти на профілактичні заходи, контроль за дотриманням безпеки праці в багатьох сферах є недостатнім і неефективним. Можна пригадати не одну й не декілька резонансних аварій, які сталися на шахтах, великих промислових підприємствах, але є й величезна кількість менших випадків, які не стали відомими.

Попри великі плани вже який рік стоїть перед Україною проблема впровадження накопичувального рівня пенсійної системи. Зрозумілим є те, що існуюча система, враховуючи сьогоднішні демографічні тенденції, не зможе в скорому часі забезпечити пенсійний захист

---

<sup>1</sup> Підготовлено Максимом Шербатюком, УГСПЛ.

## XV. СОЦІАЛЬНІ ТА ЕКОНОМІЧНІ ПРАВА

літніх людей. Але поки із завданням побудови збалансованої, гнучкої та ефективної пенсійної системи держава явно не може впоратися.

І на кінець, дуже важливо зробити принципове розділення правового регулювання, що визначає соціально-економічні права, та пільги, котрі є за своєю суттю привілеями. Велика політика залишається політикою обіцянок і лозунгів, але дуже важливо забезпечити й гарантувати здійснення соціально-економічних прав, яке б не залежало від політичних настроїв і прагнень. Крім того, відповідно до міжнародних стандартів і згаданого вище рішення Конституційного Суду, не можна зменшувати обсяг існуючих прав, а от привілеї скасовувати можна, а часом навіть треба.

### 2. ПРАВО НА ДОСТАТНІЙ ЖИТТЄВИЙ РІВЕНЬ

Останнім часом багато говориться про те, що рівень життя покращується, що якість його стає вищою. Державні органи рапортують про збільшення доходів населення, ріст заробітної плати, зниження безробіття. Водночас, небагато людей задумуються, чим насправді є право на достатній життєвий рівень.

Право на достатній життєвий рівень це, у першу чергу, право особи на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я й добробуту її самої та її сім'ї. І навіть більше – це право полягає у тому, що кожен має бути спроможним на те, щоб, не соромлячись і не наштовхуючись на необґрунтовані перешкоди, бути повноправним учасником звичайних, повсякденних взаємодій з іншими людьми. Це означає, між іншим, що люди мають бути спроможними на те, щоб задовольняти свої основні потреби з почуттям гідності. Ніхто не повинен жити в умовах, за яких єдиний спосіб задовольнити власні потреби полягає в тому, щоб принизити або позбавити себе власних основних свобод – наприклад, через жебрацтво, проституцію або працю на кабальних умовах.

І, якщо ми подивимося на реалії життя, то побачимо наскільки далеко ми ще від тієї високої планки, яку встановлено у європейських країнах. І недаремно Комітет ООН з економічних, соціальних і культурних прав, відзначаючи у своїх заключних рекомендаціях для України невідповідність рівня доходів у нашій країні для забезпечення достатнього життєвого рівня, дав рекомендацію щодо якнайскорішого прийняття необхідних заходів щодо дотримання цього права.<sup>2</sup>

У суто матеріальному плані достатній життєвий рівень передбачає перебування понад межею бідності, визначеною в тому чи іншому суспільстві.

В Україні основним соціальним показником, від якого відштовхуються при визначенні й межі бідності, й мінімальної заробітної плати, є прожитковий мінімум. Також на основі цього показника визначаються державні соціальні гарантії та стандарти в сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я та освіти.

Це є однією з ключових проблем, оскільки методика розрахунку прожиткового мінімуму не змінювалася вже багато років, є застарілою, не відповідною сьгоднішнім реаліям. Більше того, маємо явне порушення законодавства про прожитковий мінімум. Так, законом встановлено, що набір продуктів харчування та набір непродовольчих товарів та послуг визначаються Кабінетом Міністрів України не рідше одного разу на п'ять років.<sup>3</sup> Водночас, останнім документом, який затверджував вищезазначений набір, є Постанова Кабінету Міністрів від 14 квітня 2000 року № 656 і, на жаль, станом на кінець 2007 року, не має жодних інших затверджених документів у цій сфері.

<sup>2</sup> UKRAINE Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights E/C.12/UKR/CO/5 23 November 2007 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/cescr39/E.C.12.UKR.CO.5.pdf>

<sup>3</sup> Закон України «Про прожитковий мінімум» від 15 липня 1999 року (зі змінами та доповненнями)// Портал Верховної Ради України, <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=966-14>

Потрібно розуміти, що існуюча методика не відповідає сучасним потребам, а також занижує мінімальні потреби людини. Для прикладу, на працездатну особу передбачено 52 кг м'яса на рік, замість медичного стандарту 80 кг; верхній зимовий одяг та костюм чоловік повинен купувати один раз на п'ять років, а жінці протягом тих самих п'яти років пропонується носити одну спідницю і три блузки – таких прикладів є багато. При всьому цьому не виключається з розрахунку прожиткового мінімуму прибутковий податок, який сплачує кожен громадянин, що відповідно зменшує реально отримані кошти. Усе це веде до викривлення сутності показника прожиткового рівня, а відповідно й решту всіх соціальних показників.

Українська Гельсінська спілка з прав людини неодноразово зверталася до Кабінету Міністрів України, а також Міністерства праці та соціальної політики щодо необхідності перегляду застарілих нормативів. Але відповіді цих державних органів свідчили про те, що проект нової методики гуляє кабінетами, і коли буде прийнято хоч яке-небудь рішення, ніхто не знає. Також на недосконалість розрахунку прожиткового мінімуму звертав увагу й Президент.

Поглиблює проблему й те, що для розрахунку багатьох соціальних гарантій використовується навіть не прожитковий мінімум, а такий показник як рівень забезпечення прожиткового мінімуму. Держава немовби підписується під тим, що вона не спроможна виконати навіть зобов'язання, нижчі за мінімальні, згідно з єдиним для всіх прожитковим мінімумом, а встановлює ще один, який відображає фінансову спроможність держави забезпечити соціально-економічні права.

Природним наслідком неефективності політики в сфері забезпечення достатнього життєвого рівня є стійке погіршення демографічної ситуації в країні. За 2006 рік Україна втратила за рахунок депопуляції 297,7 тис. осіб, за 2007 рік (незважаючи на деяке зростання показника народжуваності – з 9,7 до 10,1) – 290,22 тис. Середня очікувана тривалість життя в 2007 році становила 67,9 років, або 62,1 років у чоловіків (1991 – 64,2) та 73,5 – у жінок (1991 – 74,2).<sup>4</sup> За цим показником Україна відстає від Німеччини на 11 років, Франції – на 12, Швеції – на 13, і навіть від найближчих сусідів – Угорщини і Болгарії – на 4 та Словаччини – на 5.

Негативний процес природного скорочення відбувається на тлі загальної втрати відтворення поколінь та деформації вікового складу населення, чисельність якого в репродуктивному віці скорочується. За 2003-2007 роки питома вага населення, старшого за 50 років, у загальній чисельності населення зростає з 32,8 до 33,4 %. Погіршуються показники здоров'я людей усіх вікових груп: у 2006 році в середньому на кожні 100 осіб припадало 175 зареєстрованих хвороб. Посилюється інтенсивність трудової еміграції працездатного населення – за експертними оцінками, нині за кордоном працює понад 3,5 млн громадян України.<sup>5</sup>

Особливо загострюється ситуація в сільській місцевості. За висновками Рахункової палати системної державної підтримки соціально-економічного розвитку села як не було, так, по суті, немає й до сьогодні. І про це красномовно свідчать цифри – з 1991 до початку 2007 року чисельність сільського населення зменшилась майже на 2 мільйони чоловік або на 11,8 %. Відсутність позитивних зрушень у забезпеченні життєдіяльності сільського населення, які б могли стати основою поліпшення демографічної ситуації та розвитку трудового потенціалу, призводить до того, що негативні процеси в соціальній сфері села поглиблюються.

Зокрема, відбувається обезлюднення сільської місцевості. Протягом 2001-2005 років у 3,6 тис. сіл (12,5 % загальної кількості) не народилося жодного немовляти, а в 3 тисячах сіл не було дітей віком до п'яти років. За роки незалежності чисельність сільських населених

<sup>4</sup> Демографічна ситуація в Україні у 2007 році. Експрес-біюлетень // Державний комітет статистики України, 2008, [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).

<sup>5</sup> Експертна доповідь «Україна в 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку». Національний інститут стратегічних досліджень, [http://www.niss.gov.ua/book/Eks\\_d2007/index.htm](http://www.niss.gov.ua/book/Eks_d2007/index.htm)

## XV. СОЦІАЛЬНІ ТА ЕКОНОМІЧНІ ПРАВА

пунктів скоротилася на 305 одиниць. Рівень депопуляції сільського населення чітко сигналізує про демографічну катастрофу.<sup>6</sup>

Таким чином, швидкі темпи зростання номінальних доходів громадян не знаходять належного втілення в поліпшенні якості життя та захисту соціально-економічних прав.

Важливим елементом гарантування права на достатній життєвий рівень є забезпечення належної якості продуктів харчування. Потрібно відзначити значні проблеми з додержанням якості. Цей факт визнають не тільки громадські організації, які займаються захистом прав споживачів, але й навіть державні органи. Зокрема, Державний комітет з питань технічного регулювання й споживчої політики (Держспоживстандарт) указує на необхідність розробки нових вимог до безпеки й якості продукції, визначених Законом «Про безпеку і якість продуктів харчування».

Начальник Науково-дослідного центру випробування продукції при Держспоживстандарті Володимир Семенович зазначає, що в даний час як основний нормативний документ з якості продукції використовуються застарілі «Медико-біологічні вимоги до якості і безпеки харчових продуктів», розроблені і затверджені в 1989 році, тоді як Законом «Про безпеку і якість продуктів харчування» на Міністерство охорони здоров'я була покладена функція розробки нових стандартів. Але дотепер Мінздрав не розробив відповідний документ. При цьому застарілий нормативний акт містить перелік пестицидів, який не враховує збільшення видів засобів захисту рослин, що використовувався у виробництві продукції рослинництва за останнє двадцятиріччя.<sup>7</sup>

Крім того, Держспоживстандарт указує на недоцільність скасування обов'язкової сертифікації імпортованих продуктів харчування і звуження переліку обов'язкової сертифікації вітчизняних продуктів харчування, що було здійснене в рамках процесу вступу України до Світової організації торгівлі. Володимир Семенович зазначив, що вибіркові дослідження наукового центру при Держспоживстандарті показали, що багато продуктів не відповідають стандартам якості, а деякі несуть загрозу здоров'ю громадян. Як приклад, було наведено факти підвищеного вмісту фосforoорганічних пестицидів і нітратів у винограді походженням з Туреччини та Італії, а також у зелені, що імпортується з Польщі, Грузії, Туреччини, Латвії та інших країн.

Ще одним дуже важливим аспектом є забезпечення населення якісною питною водою, що залишається одним із найбільш соціально значимих питань, оскільки це безпосередньо впливає на стан здоров'я громадян, визначає ступінь екологічної та епідемічної безпеки цілих регіонів. Як зазначається в звіті Рахункової палати України за ступенем водозабезпечення Україна займає одне з останніх місць в Європі. У той же час, у середньому, витрати води на одного мешканця міста становлять 320 літрів на добу. Через зношеність водопровідно-каналізаційного господарства спостерігається стала тенденція до збільшення втрат води при транспортуванні. Ще одна проблема полягає в тому, що 15 % селищ міського типу та 78 % сіл взагалі не забезпечені централізованим водопостачанням.

Незадовільне вирішення цього питання в країні підтвердила й Колегія Рахункової палати, яка розглянула результати аудиту використання коштів Державного бюджету на виконання заходів із розвитку й реконструкції централізованих систем водопостачання та водовідведення. Визнано, що стан систем централізованого водопостачання та водовідведення є кризовим, характеризується зношеністю основних фондів і потребує невідкладних дій з боку влади. Зокрема, органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, в порушення вимог Законів України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення» і «Про питну воду та питне водопостачання», не вжито необхідних заходів, які б забезпечили населення якісною питною водою в достатній кількості.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Селу... допомагають вмирати. Інформація Рахункової палати України: [http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art\\_id=955131&cat\\_id=411](http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art_id=955131&cat_id=411)

<sup>7</sup> Стандарти безпеки і якості продуктів в Україні давно застаріли // Інформагентство УНІАН, <http://health.unian.net/ukr/detail/187490>

<sup>8</sup> Мільйони розчинені у воді. Інформація Рахункової палати України, [http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art\\_id=1024010&cat\\_id=411](http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art_id=1024010&cat_id=411)

Попри дуже широке визнання пов'язаних із житлом прав у всіх міжнародних, регіональних і національних правових системах, мало існує прав, що порушуються в такому масштабі або з такою силою, як право людини на достатнє житло. Хоча й досі важко виявити з точністю масштаби порушення цього права. Причому у міжнародних документах захищається не просто право на житло, а право на достатнє житло, яке у відповідності до документів Комітету ООН з соціальних, економічних і культурних прав людини означає право на окреме житло, належну площу проживання, належну безпеку, належне освітлення та вентиляцію, належну основну інфраструктуру й місцезнаходження з точки зору роботи та основних послуг, і більше того – все це за розумну ціну.<sup>9</sup>

Високі ціни на житло завжди були проблемою в гарантуванні права на достатнє житло. За останні роки відрив цін на квадратний метр від поточних зарплат різко зріс. Ще у 2006-му ціна квартир у містах-мільйонниках упевнено перетнула позначку в тисячу доларів за квадратний метр і пішла далі.

У Києві ціни на вторинному ринку за той же метр становлять уже близько 2,5 тис. дол., у ближніх передмістях столиці – 1,5 тис. Тоді як середня зарплата в більшості регіонів країни починається від 200 дол., а в Києві – від 450 дол. за місяць. Житло досі будується в розрахунку на елітний сегмент. Тобто ігноруються не лише малозабезпечені, а й середні прошарки населення.

Ситуація із забезпеченням житлом не вирішується. Радянський механізм його розподілу майже помер, а якась розумна альтернатива так і не була запропонована. Відносно благополучна цифра в 22 квадратні метри на душу населення не повинна нікого ввести в оману. За даними Держкомстату, житлова площа двох із кожних п'яти домогосподарств країни була нижчою від санітарної норми (13,65 метра на людину). До речі, остання прийшла до нас ще з революційних часів, і в початковому варіанті звучала як «три квадратні сажні». Однак досі 45 % городян не мають її, а в 19 % немає навіть «двох квадратних сажнів на душу».

У листопаді 2007 року свою концепцію вирішення житлового питання оприлюднив Президент<sup>10</sup>. Подібна концепція також була розроблена Кабінетом Міністрів. Пропозиції Президента звелися до того, що держава дасть гроші частині тих, хто потребує житла. «На моє глибоке переконання, держава мусить подбати про одноразову безплатну грошову допомогу на перший внесок при купівлі житла в розмірі 30 %», – казав Президент.<sup>11</sup>

Уряду пропонується знайти на цю справу 0,5 % ВВП (4 млрд. грн.) починаючи з 2009 року. Власне кажучи, про тих, хто потребує житла, на цьому все. Як і про доступність. Важко уявити собі доступне житло, яке розподіляється чиновниками за складеними ними списками. А саме це, по суті, і пропонується.

У найбільш райдужних розрахунках це має забезпечити рух житлової черги з 20 тис. ордерів на рік, як зараз, до 70 тис. «колись». Ураховуючи, що в черзі зараз стоять 1,3 млн. осіб, перспективи неважко порахувати. До речі, 290 тис. із них житло взагалі мають видати або позачергово, або в першу чергу. Якщо додати 133 тис. військових черговиків, усе стане ще веселіше. Тож раніше від 2020 року ця проблема точно не вирішиться. Але, навіть поділивши запропоновані 4 млрд. грн. на рік на декларовану вартість квадратного метра, отримаємо трохи більше мільйона метрів для роздавання. Тобто по метру на черговика.<sup>12</sup>

Особливо наболілою вже не перший рік є проблема доступності житла для військових. У першу чергу, для тих, хто багато років перебуває на квартирній черзі. Із труднощами повсякчас стикаються і ті, хто має житло. Адже внаслідок кардинального скорочення Збройних Сил, розформування окремих частин і військових містечок, чимало сімей військовослужбовців залишилися сам на сам зі своїми проблемами, оскільки будинки тривалий час не ремонтують, заміни та оновлення потребують комунікації, тепло та водопостачання. Для

<sup>9</sup> Загальні зауваження № 4 Комітету ООН з соціальних, економічних і культурних правах людини. <http://hrlibrary.ngo.ru/russian/gencomm/Repcomm4.html>

<sup>10</sup> Указ Президента України від 8 листопада 2007 року «Про заходи щодо будівництва доступного житла в Україні й поліпшення забезпечення громадян житлом».

<sup>11</sup> І. Маскалевич. «Житло: доступність за списками» // Газета «Дзеркало тижня», № 45 (674), 24-30 листопада 2007 року, <http://www.dt.ua/2000/2675/61244/>

<sup>12</sup> Там же.



того, щоб вирішити дане питання на державному рівні було прийнято рішення про передачу житлового фонду та об'єктів соціально-культурної сфери на баланс органів місцевої влади. Ураховуючи ж додаткове навантаження на бюджети органів місцевого самоврядування, які, у більшості випадків, ледве зводять кінці з кінцями, під названу програму планувалося виділення додаткових коштів.

Однак, як свідчить практика, у нашій державі навіть при ідеальних планах кінцевий результат досить часто не має нічого спільного з наміченим. Підтвердили дану тезу і результати аудиту ефективності управління коштами субвенції місцевим бюджетам на заходи з передачі житлового фонду та об'єктів соціально-культурного Міноборони в комунальну власність, які було розглянуто на черговому засіданні Колегії Рахункової палати. За її висновками як Міністерство фінансів, так і Міністерство оборони здійснювали управління багатомільйонними сумами бюджетних грошей на етапах планування та фінансування без належної взаємодії й обґрунтованих розрахунків. У кінцевому результаті це призвело до недофінансування затверджених обсягів робіт, несвоєчасного освоєння коштів субвенції та невиконання запланованих заходів з капітального ремонту й реконструкції переданих об'єктів.<sup>13</sup>

Як бачимо, дуже важко говорити про доступність житла, а це водночас свідчить про значні труднощі у виконанні державою своїх міжнародних зобов'язань у сфері дотримання права на достатній життєвий рівень.

### 3. ПРАВО НА ПРАЦЮ

Право на працю є невіддільним компонентом людської гідності. Кожна людина повинна мати можливість для такої праці, яка дозволить їй вести гідне життя. Право на працю забезпечує виживання людини, її сім'ї й одночасно сприяє розвитку та визнанню такої особистості в суспільстві, за умов, що вид трудової діяльності був вибраний вільно або на нього була дана вільна згода. Повинна бути забезпечена безпека праці та її гідна й вчасна оплата.

Період економічного зростання в цілому позитивно відбився на рівні використання трудового потенціалу. Впродовж 2000-2007 років чисельність зайнятого населення, незважаючи на відомі негативні демографічні тенденції, зросла на 4,5 %. На кінець 2007 року рівень зайнятості населення зріс до 59,1 % і досяг найвищого значення з 1999 року. Відповідно, економічне зростання супроводжувалося поступовим зниженням рівня безробіття. Зокрема, за січень-жовтень 2007 року чисельність громадян, які мали офіційний статус безробітних, зменшилась на 27,1 %. Рівень безробіття, визначений за методологією Міжнародної організації праці, знизився до 6,2 %, що є найнижчим показником з 1996 року. Поряд із цим, безробіття набуває дедалі більш вираженого структурного характеру, що є відображенням неререформованості та диспропорційності ринку праці. Ринок праці характеризується неврівноваженою кон'юнктурою, що поєднує в собі протилежні тенденції: дефіциту й надлишку праці.

Потрібно зазначити, що саме низький рівень заробітної плати, яка пропонується для безробітних є найгострішою проблемою на сучасному ринку праці. З усіх вакансій, про наявність яких роботодавці проінформували центри зайнятості 2007 року, понад 40 % пропонували зарплату, нижчу від прожиткового мінімуму.

Залишаються низькими й розміри допомоги по безробіттю. Зокрема, для застрахованих осіб мінімальний розмір допомоги по безробіттю складає 40-65 % мінімальної заробітної плати. За даними Держкомстату, середній розмір допомоги по безробіттю становив у минулому році 294,3 грн., а в аграрних регіонах – 230-250 грн. Вважати цей рівень достатнім з огляду на інфляцію, ніяк не можна.<sup>14</sup> Це у свою чергу відзначає й Комітет ООН з еконо-

<sup>13</sup> Безвідповідальність чиновників – удар по сім'ям військовослужбовців. Інформація Рахункової палати України, [http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art\\_id=951813&cat\\_id=411](http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art_id=951813&cat_id=411)

<sup>14</sup> Низька зарплата – найбільша проблема ринку праці // Газета «День», № 15, вівторок, 29 січня 2008 <http://www.day.kiev.ua/195389/>

мічних, соціальних і культурних прав, звертаючи увагу на необхідність активних дій уряду щодо підвищення розміру допомоги по безробіттю.<sup>15</sup>

До сьогодні залишається декларативною норма Закону України «Про загальнообов'язкове державне страхування на випадок безробіття», яка визначає, що допомога по безробіттю не може бути нижчою за прожитковий мінімум, установлений законом. Натомість наголошується на відсутності ресурсів для виконання цього припису закону.

Так само не впроваджується в життя норма вищезазначеного закону, яка визначає порядок і умови надання допомоги по частковому безробіттю. Практично цей вид допомоги взагалі не діє й всі спроби його впровадження поки що залишаються тільки спробами. Про це свідчать відповіді Міністерства праці та соціальної політики на запити Української Гельсінської спілки з прав людини з цього приводу.

Залишається актуальною проблема високого безробіття серед найбільш уразливих категорій населення, а це в першу чергу молодь, люди передпенсійного віку, люди з інвалідністю. Багато з них не можуть працювати повний робочий день, потребують особливих умов роботи. Працедавець не хоче ускладнювати собі життя – і в результаті: або не бере таких людей на роботу, або бере на менш вигідних умовах.

Прикладом можуть бути людин передпенсійного віку, які фактично перебувають ніби поза ринком праці. Вони змушені витрачати час, енергію на те, аби вирішувати проблеми зайнятості самотужки, в основному – через родичів, знайомих. Така ситуація примушує їх надміру дорожити робочим місцем, триматися за нього навіть тоді, коли не влаштовують ані зарплата, ані умови праці. Це спотворює ринок праці, створює передумови для дискримінації та нерівності. Потрібно звернути увагу, що в Законі України «Про Державний бюджет на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» було скасовано норму про гарантію особам передпенсійного віку права на достроковий вихід на пенсію за півтора року до встановленого законодавством строку. А відповідно, ті люди, які мають півтори роки до пенсії, залишаються без пенсійного забезпечення й змушені отримувати лише мізерну допомогу для безробітних.

Щодо оплати праці, то потрібно зазначити, що середня заробітна плата в 2007 році досягла в реальному вимірі приблизно 70 % рівня заробітної плати 1990 р. Проте, попри суттєве зростання середньої номінальної заробітної плати, відставання України від переважної більшості розвинених європейських країн, а також Румунії, Білорусі, Російської Федерації, Болгарії, Польщі зберігається. Так, порівняно з 2004 роком на 73 євро збільшилась різниця із середньою заробітною платою в Чехії, на 61 – у Польщі, на 52 – у Росії. Саме це, скоріш за все, спричиняє масову міграцію робочої сили з України, її сьогоднішній дефіцит у деяких галузях і регіонах.

Також залишається низькою частка заробітної плати у ВВП та собівартості продукції, що суперечить загальносвітовій практиці. У ВВП частка заробітної плати останніми роками становила 45, тоді як у країнах Європейського Союзу – у середньому 65 відсотків. У собівартості продукції частка витрат на оплату праці – близько 12 відсотків, тоді як у більшості країн ЄС цей показник сягає 30–35 відсотків.

Заробітна плата, яка складає основу доходів населення, залишається надто низькою для виконання її основних функцій. У той час, як, згідно з вимогами Європейської соціальної хартії, мінімальна заробітна плата має становити не менше, ніж 2,5 прожиткового мінімуму, в Україні вона становить лише близько 81 % прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Частка працівників, яким нарахована заробітна плата нижче рівня прожиткового мінімуму, у 2007 року склала 19,1 %. Відтак, понад 2 млн. працівників своєю працею не можуть забезпечити мінімального рівня споживання та задоволення основних соціальних і культурних потреб. І це при тому, що до уваги береться вельми недосконала й застаріла методика розрахунку прожиткового мінімуму.

Зберігається тенденція до значної диференціації рівня оплати праці за видами економічної діяльності, що вказує на формування заробітної плати від належності до певної

<sup>15</sup> UKRAINE Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights E/C.12/UKR/CO/5, 23 November 2007, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/cescr39/E.C.12.UKR.CO.5.pdf>

сфери економічної діяльності, а не кількості, якості та результатів праці. За даними Держкомстату, найбільший зиск від економічного зростання отримали 10 % населення з найвищими доходами: у середньому за першу половину 2007 року, їхні надходження збільшились в номінальному вимірі на 24 %, тоді як доходи решти зросли на 16–17 %. І це в черговий раз показує нам ще одну дуже глибоку проблему – розрив між бідними й багатими збільшується, що, в свою чергу, веде до збільшення соціальної напруженості в суспільстві.

Механічне підвищення мінімальної заробітної плати упродовж 2005 – 2007 років, не обумовлене відповідним зростанням продуктивності праці, не розв'язало системних суперечностей в оплаті праці й не спонукало роботодавців до «висвітлення» доходів найманих працівників. Так, станом на вересень 2007 року 6,3 % найманих працівників мали нарахування в розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої законодавством. Найбільша частка найманих працівників, які мають заробітну платню нижче мінімальної, спостерігається в рибальстві – 16,9 %, у сільському господарстві – 15,6 %, у сфері надання комунальних послуг та в сфері культури – 8 %.

Як уже зазначалось, відтворюється економічно необґрунтована міжгалузєва диференціація оплати праці, зокрема, у низці галузей працівники отримують заробітну плату в 2–2,5 рази нижчу за середню по країні. Передовсім низьким рівнем оплати праці відзначаються галузі бюджетної сфери та сільське господарство. Так, у вересні 2007 року 25,5 % працівників освіти й 26,6 % працівників охорони здоров'я було нараховано заробітну плату, нижчу за прожитковий мінімум, встановлений законодавством для працездатної особи (561 грн.), що перевищує показники 2006 року, які становили, відповідно, 21,0 % та 21,9 %. Незадовільним є стан оплати праці в промисловості: працівники найбільш наукомістких її галузей (виробництво машин та устаткування, виробництво електричного, електронного та оптичного устаткування), які забезпечують інші сфери економіки новими технологіями й технікою, одержують заробітну плату меншу, ніж ті, що користуються цими технологіями й технікою.

За сьогоднішніх умов актуальним є розробити практичні механізми індексації оплати праці з метою нейтралізації негативного соціального ефекту інфляції, запобігання падінню купівельноспроможного попиту. Індексція має здійснюватися диференційовано, залежно від рівня доходу, більшою мірою стосуватися осіб з низькими доходами та бути одним із засобів зниження диференціації оплати праці. Належна методика індексації дозволить знизити соціальну «ціну» адаптаційної інфляції на рівні 10–12 % на рік.

Важливим є зазначити, що у 2007 році так і не була введена система мінімальної погодинної оплати праці. Вона може стати позитивним кроком у напрямку вдосконалення оплати праці людей, але, з іншого боку, потребує дуже розумного підходу при її введенні. Це необхідно для того, щоб уникнути зловживань на ринку праці, коли велика кількість людей буде найматися на неповний робочий день, а відповідно й отримувати неповний пенсійний стаж та неповні відрахування до соціальних фондів.

Дещо кращою стає ситуація із заборгованостями по виплаті заробітної плати. Так, за січень–листопад 2007 року загальна сума заборгованості з виплати заробітної плати зменшилась на 7,6 %, причому зменшувалась вона в більшості регіонів країни. Із загального обсягу боргу на сьогодні майже дві третини припадає на економічно неактивні та збанкрутілі підприємства. Кількість працівників економічно активних підприємств, яким вчасно не виплачено заробітну плату, на 1 грудня 2007 року становила 1,5 % від загальної кількості працівників, зайнятих в економіці.

Але водночас проблема заборгованості залишається ключовою, особливо це стосується працівників паливо-енергетичної сфери, працівників освіти, а також працівників зайнятих у сільському господарстві. На сьогодні залишились не виконаними запевнення Президента остаточно ліквідувати усю заборгованість із заробітної плати – а це 700 мільйонів гривень – протягом восьми місяців 2007 року.<sup>16</sup> Проблема із заборгованістю по заробітній платі сприяє зокрема, й те, що попри передбачену значну відповідальність за її не виплату

<sup>16</sup> Інформація про зустріч Президента України із профспілками, <http://www.president.gov.ua/news/8822.html>

поки на практиці найчастіше застосовується штраф від 15 до 50 неоподатковуваних мінімумів (255 – 850 грн.).

За даними Генеральної прокуратури в 2007 році прокуратури порушили 1659 (в 2006 році – 1847) кримінальних справ за порушення законодавства про оплату праці, з них було направлено до суду 1502 справи (у 2006 році – 1631). У багатьох випадках, зарплата була виплачена після втручання Прокуратури. Так, тільки за приписами прокурора Дніпропетровської області працівникам ВАТ «Міттал Стіл Кривий Ріг» та ДП «Завод імені Малишева» погашено заборгованість на загальну суму 42,3 млн. грн.<sup>17</sup>

Неможливо оминати тему безпечних умов праці, як складової права на гідну працю. Зростає кількість робочих місць, де існує реальна загроза здоров'ю. Зараз майже кожний третій працівник працює в умовах, які не відповідають вимогам нормативно-правових актів з охорони праці. З цих причин і через незадовільне забезпечення працюючих засобами індивідуального та колективного захисту різко зросла професійна захворюваність – із 2,5-2,7 тисячі в 1990-1992 роках до 5-7 тисяч у 2005-2006 роках.

Ситуація в 2007 році не зазнала кардинальних змін. Зокрема, фінансування видатків на заходи щодо профілактики нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань хоча й дещо збільшилась, але все одне їхній рівень є недостатнім. Крім того, навіть за офіційними даними Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань у 2007 році порівняно з аналогічним періодом 2006 року кількість випадків травматизму на виробництві зі смертельним наслідком збільшилась на 3,6 %.<sup>18</sup> Як було заявлено Президентом, рівень безпеки на виробництві у два рази нижче ніж у сусідніх країнах. Він також відзначив, що за минулий рік на виробництві були смертельно травмовані 1176 людей, і відбулося 19 тис. випадків травматизму.<sup>19</sup> Крім того, такі випадки часто неналежно та повільно розслідуються.

Потрібно сказати, що офіційні цифри випадків травматизму зовсім не відображають гостроту проблеми, оскільки випадки травматизму на виробництві приховуються. Особливо це стосується випадків більш легкого травматизму, які масово приховуються від розслідування та обліку. Зокрема, за даними Федерації профспілок України у 2007 році ними було виявлено 520 прихованих випадків, серед них 6 смертельних.<sup>20</sup>

Усе це підтверджується й даними Генеральної прокуратури, яка зазначає, що в минулому році прокурорами в сфері охорони праці було порушено 555 кримінальних справ, з яких 463 направлено до суду. За документами реагування до відповідальності притягнуто майже 10 тис. посадових осіб. Перевірками встановлено численні факти безконтрольності працедавців за додержанням працівниками технологічних процесів, відсутності фінансування заходів з охорони праці, надання вказівок щодо виконання робіт із порушенням правил промислової безпеки, незабезпечення засобами індивідуального захисту та не проведення інструктажу з охорони праці. Ігноруються вимоги нормативних актів з охорони праці працівниками підприємств, випадки виробничого травматизму приховуються. Крім того, як зазначає прокуратура, адекватні зусилля щодо запобігання загибелі та травмування людей на виробництві органами влади та державного контролю не вживаються.

Досі парламентом не затверджено загальнодержавну програму поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища. З діючих нормативно-правових актів з охорони праці – 70 % прийняті ще до 1990 року. Вони не відповідають сучасним умовам виробництва.

Держгірпромнагляд на виявлені порушення законодавства про охорону праці принципово не реагує. Матеріали про виявлені факти, які створили загрозу життю людей або настання інших тяжких наслідків, до органів прокуратури не завжди передаються. Належного

<sup>17</sup> Інформація «Про стан законності в державі у 2007 році (відповідно до ст. 2 Закону України «Про прокуратуру») // Генеральна прокуратура України, Офіційний інтернет-портал, версія для друку від 10.03.2008, 20:15:58, [http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=12985](http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?_m=publications&_t=rec&id=12985)

<sup>18</sup> Про засідання правління Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України. <http://www.fpsu.org.ua/activity/social-defence/4491492c87fc8/20080303-010/>

<sup>19</sup> Інформація про зустріч Президента України із профспілками, <http://www.president.gov.ua/news/8822.html>

<sup>20</sup> Інформація Федерації профспілок України, <http://www.fpsu.org.ua/news/ukraine-world/20080201-006/>

контролю за використанням машин та устаткування підвищеної небезпеки ще не забезпечено. Держгірпромнаглядом надаються погодження на ведення робіт, зупинених його територіальними управліннями, хоча виявлені порушення залишаються не усунутими.

Фондом соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань не забезпечено повного виконання профілактичних заходів, спрямованих на усунення шкідливих і небезпечних виробничих факторів. До цього часу не створено спеціалізованої медичної та патронажної служби.

Порушення нормативних актів з охорони праці на підприємствах вугільної галузі залишаються найбільш поширеними. Від загальної кількості травмованих на виробництві в 2007 році 36 % – шахтарі. Водночас, Міністерством вугільної промисловості належного державного управління охороною праці у вугільній галузі та відомчого контролю із цих питань не забезпечено. Не розроблено сучасні правила безпеки у вугільних шахтах. Не впроваджено галузеву програму «Здоров'я шахтарів» для профілактики професійних захворювань гірників.

Працівники шахт забезпечені робочим взуттям лише на 48 %, рукавицями – на 50 %, протипиловими респираторами – на 86 %. Недостатньо індивідуальних світильників та саморятівників. Аналогічна ситуація також і в інших галузях економіки, зокрема у металургійній, хімічній галузях, агропромислового комплексу та на будівництві.<sup>21</sup> І це є ще одним підтвердженням наскільки глибокою є проблема безпеки праці.

Однією з головних причин порушення трудових прав є масове ігнорування законодавства про працю, а також відсутність ефективного контролю за додержанням цього законодавства з боку державних органів. Як зазначає Федерація профспілок, у наслідок цього зростає кількість порушень у зв'язку з незаконним звільненням з роботи. Досить високим залишається рівень порушень трудових прав працівників щодо режиму робочого часу (включаючи залучення їх до надурочних робіт), часу відпочинку, у тому числі залучення до роботи у святкові та неробочі дні.<sup>22</sup>

Що говорити, коли навіть практично всі міністерства (зокрема, Мін'юст, МЗС, Мінпраці та інші), прокуратура та інші органи влади, як правило, вимагають працювати на вихідні дні чи в позаробочий час. При цьому за таку роботу працівники не отримують жодних доплат чи пільг – за документами формально такої роботи просто не існує й вона здійснюється не офіційно. Це серед іншого зумовлено значним перевантаженням працівників обов'язками, котрі фізично не можливо виконувати вчасно в робочий час.

Набули масового поширення факти укладення цивільно-правових договорів замість трудових, що призводить до позбавлення працівників права на відпустки, одержання допомоги з різних видів соціального страхування тощо.<sup>23</sup>

Залишаються проблеми з додержанням прав профспілок. Зокрема, за інформацією Федерації профспілок у 2007 році нею виявлено 129 порушень прав профспілкових організацій, які входять до федерації. До найбільш кричущих можна віднести втручання працедавців у статутну діяльність профспілкових організацій, особливо первинних; заборону на участь у профспілках; перешкоди в створенні працівниками профспілкових організацій, у першу чергу, на приватних підприємствах, транснаціональних компаніях; утворення кишенькових профспілок; ускладнення процедури проведення страйків; порушення трудових прав членів профспілок у зв'язку з їх активною участю в профспілках; заборону членам виборних органів профспілкових організацій та їх повноважним представникам безперешкодно відвідувати підприємства, установи й організації, де працюють члени профспілок; незаконне звільнення голів первинних профспілкових організацій, членів профкому, притягнення їх до дисциплінарної відповідальності, зміни умов їхньої праці; ухилення роботодавців від проведення колективних переговорів; перешкоду збору профспілкових внесків або непе-

<sup>21</sup> За даними, які були наведені під час розширеного засідання колегії Генеральної прокуратури України, присвяченої стану додержання законодавства про охорону праці від 29 лютого 2008 року. [http://www.gpu.gov.ua/ua/news.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=13405&fp=61](http://www.gpu.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=13405&fp=61)

<sup>22</sup> Лист Федерації профспілок України N07/01-15/576 від 17.03.2008 р. про стан дотримання прав людини у сфері праці до Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин, <http://www.fpsu.org.ua/news/ukraine-world/20080326-005/>

<sup>23</sup> Там же.

рерахування їх відповідним профспілковим організаціям; ускладнення системи реєстрації профспілок; здійснення фінансового контролю за статутною діяльністю з боку органів виконавчої влади, місцевого самоврядування тощо.

Відзначено, що основними причинами порушень трудових прав членів профспілок і прав профспілкових організацій є правовий нігілізм працедавців, невиконання законів посадовими особами органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, власних повноважень щодо забезпечення додержання прав і свобод громадян. Тому необхідно передбачати посилену відповідальність за невиконання обов'язків всіма суб'єктами, а державою та її уповноваженими особами – у першу чергу, оскільки найпродуманіші механізми реалізації правових норм будуть безглузді, якщо держава не здатна спитати зі своїх органів та посадових осіб за невиконання або неналежне виконання обов'язків з охорони прав людини.<sup>24</sup>

Також глибоку занепокоєність порушеннями прав профспілок висловлює й Конфедерація вільних профспілок України. Голова Конфедерації пан Волинець відзначив, що грубі порушення прав профспілок в 2007 році аж ніяк не є поодинокими (безпідставні відмови в легалізації профспілок, розпуски профспілок, переслідування профспілкових лідерів, звільнення та утиски працівників через їхню участь у профспілках, втручання адміністрації та державних органів у внутрішні справи профспілок). Кожен з наведених прикладів є яскравим свідченням відсутності належного дотримання прав профспілок та виконання Конвенції Міжнародної організації праці № 87.

*«Так у місті Шостка Сумської області на Казенному підприємстві «Зірка» об'єктом розправи з боку адміністрації стала незалежна профспілка, яка насмілилася боротися проти багатомісячної невиплати зарплати. Працівники не отримували заробіток упродовж п'яти місяців, а в цей час директор рекомендував їм брати кредит у банку під заставу особистого майна. Попри значну заборгованість із заробітної плати, адміністрація відверто ігнорувала Закон «Про професійні спілки їх права та гарантії діяльності» і відмовлялася надати профспілці дані про фінансові надходження підприємства.*

*20 серпня 2007 року голова профспілки Ростислав Дуплін отримав лист директора підприємства Козлова про те, що йому дозволяється відвідувати робочі місця членів профспілки тільки за наявності попередження про дату, мету відвідування та конкретні структурні приміщення, де він має намір побувати. Отже, профспілку фактично було позбавлено можливості працювати на підприємстві, виконуючи функції з охорони праці, техніки безпеки й безпосередньо профспілково-організаційні.*

*Лише з допомогою депутатського звернення до Генеральної прокуратури їм через три місяці вдалося добитися надання голові профспілки перепустки для доступу на підприємство.*

*За цей час кабінет Дупліна, який перейшов на профспілкову роботу з посади начальника цеху, був фактично розграбований, а профспілкова документація викрадена. Положення Кодексу законів України про працю та Закону «Про професійні спілки їх права та гарантії діяльності» щодо необхідності надання профкому окремого належним чином обладнаного приміщення не виконуються досі, активісти профспілки зазнають гонінь, заступників голови профкому було звільнено з роботи під виглядом скорочення штатів і тут же в газеті опубліковано оголошення про пошук спеціалістів на аналогічні посади.*

*Державна інспекція праці, до якої Незалежна профспілка неодноразово зверталася з приводу порушень адміністрацією підприємства трудових прав найманих працівників систематично відповідає відписками.»<sup>25</sup>*

Грубі порушення Конфедерацією Вільних профспілок зафіксовані не лише в провінційних містечках, але й у мегаполісах. Наприклад, за словами Волинця, місто Харків відоме переслідуванням членів вільних профспілок.

*«У Харкові в серпні 2007 року 130 машиністів Харківського метрополітену для захисту і представництва своїх трудових і соціальних прав прийняли рішення вступити до Вільної проф-*

<sup>24</sup> Там же.

<sup>25</sup> Порушення прав профспілок: українські реалії (Конфедерація вільних профспілок України), [http://www.kvpu.org.ua/news/25\\_%20sichnia\\_%202008.html](http://www.kvpu.org.ua/news/25_%20sichnia_%202008.html)

## XV. СОЦІАЛЬНІ ТА ЕКОНОМІЧНІ ПРАВА

спілки залізничників Харківського метрополітену, після чого керівництво підприємства почало їх цілеспрямовано переслідувати.

29 серпня, одразу ж після повідомлення адміністрації ДП «Харківський метрополітен» про створення Вільної профспілки, був проведений показово залякувальний захід із глузливою назвою «День безпеки» в електродепо «Московське». Як результат, тринадцятьом працівникам, — усі вони є членами Вільної профспілки, — винесені дисциплінарні заходи стягнення: знизити розмір премії на 20 %, позбавити талона попередження № 1, направити на позачергову перевірку знань тощо. Двом машиністам — Міцкевичу Ю.І. і Сердюку Ю.А. — указані заходи стягнення були винесені наперед, так би мовити, авансом, оскільки на момент складення протоколу — 16 год. 30 хв., вони ще не приступили до роботи, а отже, здійснити вказані в протоколі порушення не могли навіть теоретично.

Іншим наказом, № 541 від 8 жовтня 2007 року, встановлено численні обмеження швидкості руху поїздів на різних ділянках метрополітену, які є практично несумісними зі встановленим графіком руху підземних поїздів. Видані адміністрацією ці та інші накази, інструкції, положення суперечать як одне одному, так і наказам та інструкціям Міністерства транспорту та зв'язку, і призводять до того, що працівника завжди можна звинуватити й покарати за порушення тих чи інших інструкцій.

На сьогоднішній день в умовах розгорнутого пресингу на Вільну профспілку, з ініціативи адміністрації звільнено вже 20 працівників. Усі вони є машиністами електропоїздів та членами Вільної профспілки.

Зрозуміло, що такі дії є не лише порушенням трудових прав найманих працівників — членів профспілки, але й серйозною загрозою для безпеки тисяч пасажирів. Проте для адміністрації підприємства головним є бажання розправитися із незалежною профспілкою та добитися рабської покірності працівників». <sup>26</sup>

Найбільший пасажирський авіаперевізник країни — компанія «Аеросвіт» — також продемонстрував безпрецедентний випадок ігнорування профспілки, зазначив Волинець.

«У 2006 році адміністрація уклала з профспілкою льотчиків «Ліга лінійних пілотів» колективний договір. Проте, як видно із самого початку, зробила це без будь-яких намірів реально його виконувати. Профспілка нарахувала не менше 10 порушень колективного договору, починаючи від питань оплати праці та закінчуючи забезпеченням бортовим харчуванням.

В авіакомпанії систематично не виконується ряд основоположних вимог наказу Державіаerослужби від 5 грудня 2005 року № 920 щодо робочого часу та часу відпочинку екіпажів повітряних суден. І як наслідок, на багатьох рейсах нічний робочий час екіпажів становить понад 12 замість дозволених 8 годин. При цьому з боку адміністрації авіакомпанії має місце підштовхування екіпажів до фальсифікації фактичного початку роботи. Внаслідок застосування для нічного часу «денних» норм робочого дня та систематичної фальсифікації фактичного часу початку роботи на деяких рейсах пілоти відпрацьовують до 12,5 годин замість належних 8, що є дуже небезпечним, та може привести до фатальних наслідків.

Проти цієї системи повстав колишній голова «Ліги лінійних пілотів» Сергій Молодий, який почав боротьбу за дотримання в реальному житті зафіксованих на папері прав і соціальних гарантій для льотчиків.

Наслідком стало, очевидно, незаконне звільнення, не погоджене ні з керівним органом первинної профспілки, ні з органами профспілкових об'єднань, до складу яких вона входить. Проте суд відмовив у поновленні його на роботу.» <sup>27</sup>

Як бачимо, права професійних спілок систематично порушуються багатьма працедавцями.

Проблема чималого відтоку працездатного населення за межі країни внаслідок соціально-економічної невлаштованості виникла не вчора. На заробітки вирушають сьогодні, передусім, мешканці заходу та сходу країни. Попри певну економічну стабілізацію, що спостерігається останнім часом, темпи та обсяги трудової міграції, на думку низки експертів, потребують від держави невідкладних й адекватних правотворчих дій. Зокрема, дуже важли-

<sup>26</sup> Там же.

<sup>27</sup> Там же.

вим кроком у напрямку захисту прав мігрантів стала ратифікація Україною в 2007 році Європейської конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів, яка спрямована на удосконалення державної системи правового і соціального захисту громадян України за кордоном, які працюють в країнах Ради Європи відповідно до законодавства приймаючої сторони.

Але для того, щоб захист мігрантів був насправді ефективним, необхідно також укладення міжнародних договорів у сфері працевлаштування з окремими країнами, і в першу чергу з тими, де є найбільша кількість українських громадян. Більше того, потрібно створити умови, щоб ті механізми захисту прав мігрантів, які закладаються в ці договори, почали працювати. На сьогодні тільки з деякими країнами укладено ці міжнародні договори. За даними Міністерства праці та соціальної політики такі договори є лише з такими країнами як Азербайджан, Білорусь, Вірменія, В'єтнам, Латвія, Литва, Лівія, Молдова, Польща, Португалія, Росія та Словаччина. Проте таких договорів поки що не має з Іспанією, Грецією, Італією, Румунією та іншими, де є величезна кількість мігрантів з України.<sup>28</sup>

### 4. ПРАВО НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ

Економічне зростання та наповнення коштами каналів системи соціального забезпечення водночас висвітлили комплекс суттєвих системних проблем, пов'язаних з відставанням у реформуванні соціальної сфери. Серед них:

– недосконалість норм соціального та трудового законодавства, невикористання державних соціальних стандартів і соціальних гарантій чинного законодавства, недостатня адаптованість соціального законодавства до права Європейського Союзу;

– нечіткість розмежування соціальних функцій, обов'язків та відповідальності за розв'язання соціальних проблем між центром та регіонами.

Зазначені проблеми суттєво знизили ефективність державної соціальної політики, яка не забезпечує належного соціального ефекту від зростання економічних показників та виявилася неспроможною подолати значні соціальні загрози.

У першу чергу, серед цих загроз – низькі рівень та якість життя населення, наявність значної кількості бідного населення, зокрема, працюючого, різке розшарування населення за рівнем доходів та несприятливі умови для формування середнього класу.

Потрібно зазначити, що в останні роки в якості пріоритету соціальної політики було обрано підтримку найбідніших прошарків, малозабезпечених, соціально вразливих, непрацевдатних груп населення. Цей пріоритет реалізовувався за відсутності національної стратегії в галузі соціальної політики. Це призвело до звуження соціальних функцій держави, різкого зниження ефективності соціальної політики в цілому, і соціальних витрат зокрема. Еволюція системи соціального захисту, що відбулася впродовж 2004 – 2005 років, призвела до посилення утриманських настроїв серед широких верств населення, руйнування страхових принципів пенсійного забезпечення, спровокувала «зрівнялівку» доходів переважної більшості непрацюючих громадян, спричинила надмірне соціальне навантаження на бюджет.

У 2007 році продовжувалась тенденція збільшення видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення. Так, у Державному бюджеті на 2007 рік видатки на соціальний захист склали 21 % (15 % у 2006), освіту – 7 % (5 % у 2006), охорону здоров'я – 4 % (3 %). Проте, суттєвих практичних зрушень у сфері соціального захисту досягнуто не було. Механічне збільшення ресурсного забезпечення соціальної сфери, по суті, підмінило собою зміни, які мали б відбутися, перш за все, у її організації та технологіях забезпечення соціальних потреб, що підвищило б ефективність соціальних витрат. У країні відсутній науково обґрунтований моніторинг і систематичне оцінювання ефективності витрат, спрямованих на соціальні потреби.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Торгівлі людьми – ефективний заслін. // Газета «Праця та зарплата», № 11 від 19 березня 2008 року.

<sup>29</sup> Експертна доповідь «Україна в 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку» Національний інститут стратегічних досліджень [http://www.niss.gov.ua/book/Eks\\_d2007/index.htm](http://www.niss.gov.ua/book/Eks_d2007/index.htm)



## XV. СОЦІАЛЬНІ ТА ЕКОНОМІЧНІ ПРАВА

Відбулося заміщення розвитку можливих напрямків соціальної політики постійним розширенням кількості різноманітних видів соціальної допомоги та пільг з низьким рівнем адресності, не підкріплених можливостями бюджетного фінансування. Наразі держава має зобов'язання з надання 156 видів соціальних пільг, гарантій і компенсацій 230 категоріям населення, систему пільг регулюють 46 нормативно-правових актів. Пільги громадянам за соціальною ознакою надаються на підставі 24 законодавчих актів, згідно з ними право на пільги мають 15 млн. громадян, тобто, майже третина населення. За різними оцінками, вартість задекларованих пільг становить 19-29 млрд. грн. на рік, що в декілька разів перевищує обсяг бюджетних коштів, які виділяються на їхнє реальне фінансування.

Через відсутність реальних реформ у соціальній сфері, остання перетворилася на рудимент соціалістичної системи з високим ступенем патерналізму, поширенням утриманських настроїв серед значної частини населення, фінансовою необґрунтованістю значної частини зобов'язань, вкрай неефективною системою управління. Сформувалися глибокі викривлення в структурі та розподілі доходів, у доступності для населення базових соціальних послуг.

Відповідно, стратегічними орієнтирами соціальної політики, має бути поступове зменшення частки прямого державного фінансування соціальних потреб та підвищення частки фінансування з боку населення на основі збільшення всіх доходів, насамперед заробітної плати, пенсії, інших видів соціальних трансфертів.

Щодо реформування системи соціального забезпечення провідні експерти сходяться на тому, що такі реформи мають передбачати:

- надання всіх видів соціальної допомоги (включаючи соціальну пенсію) на адресних засадах з урахуванням сукупного доходу сім'ї;
- запровадження єдиної адресної соціальної допомоги на випадок непередбачуваних життєвих обставин – смерті родича, важкого захворювання, стихійного лиха, соціальних конфліктів тощо;
- спрощення та уніфікацію механізмів отримання адресної соціальної допомоги разом із впровадженням інструментів визначення реальних доходів претендентів на адресну соціальну допомогу;
- поступовий перехід від надання допомоги по малозабезпеченості та субсидій на оплату житлово-комунальних послуг і палива до надання єдиної адресної соціальної допомоги;
- підвищення стипендій студентам та учням професійно-технічних училищ, які є сиротами, до рівня подвійного прожиткового мінімуму;
- підвищення вдвічі рівня грошового забезпечення військовослужбовців строкової служби;
- збільшення рівня державної допомоги багатодітним родинам до 50 % прожиткового мінімуму з урахуванням доходів та встановлення додаткових пільг.<sup>30</sup>

У цьому контексті дуже важливо звернути увагу на проблему пенсійної реформи.

На сьогодні держава збирає кошти на пенсії через систему обов'язкових зборів і розподіляє за необхідністю в ручному режимі незалежно від того, скільки кожна особа насправді сплатила до Пенсійного фонду. За такою схемою, ті хто зараз працюють, фактично сплачують пенсію тим, кому вона зараз виплачується.

На жаль, до сьогодні не впроваджено накопичувальну систему загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

Неадекватність наявної пенсійної системи, яка базується на суто фіскальному перерозподілі ресурсів, фактично вилучаючи їх з інвестиційного обороту, є очевидною.

Як свідчить міжнародний досвід, забезпечити гідний рівень життя пенсіонерів здатні лише гнучкі диверсифіковані пенсійні системи, які поєднують різні методи та джерела фінансування. Найефективнішими є системи пенсійного забезпечення, що складаються з 5 елементів: нульовий рівень – соціальна пенсія: мінімальне пенсійне забезпечення, яке гарантується усім громадянам після досягнення певного віку (зазвичай, на 5-7 років пізні-

<sup>30</sup> Там же.

ше загального пенсійного) незалежно від наявності страхового стажу та сплати страхових внесків; перший рівень – пенсії із солідарної системи, які сплачуються всім особам пенсійного віку за наявності необхідного страхового стажу та відповідно до сплаченої упродовж життя суми страхових внесків; другий рівень – пенсії із загальнообов'язкової накопичувальної системи, що виплачуються особам пенсійного віку, які упродовж життя сплачували відповідні внески, із накопичених таким чином та свого часу інвестованих коштів; третій рівень – пенсії із додаткової накопичувальної системи, внески до якої наймані працівники та їх роботодавці сплачували на добровільних засадах; неформальний рівень – підтримка людей похилого віку в межах громад або родин.<sup>31</sup>

Солідарна система пенсійного забезпечення, яка функціонує сьогодні, вже в найближчому майбутньому не зможе забезпечити достатній рівень пенсій за існуючої демографічної ситуації (за підрахунками фахівців, у 2050 р. в Україні співвідношення працюючих та пенсіонерів буде 50 % на 50 %). Навіть сьогодні існує проблема забезпечення коштами все більш зростаючий обсяг витрат на виплату пенсій.

Необхідність запровадження накопичувальної системи пенсійного страхування передбачена також Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». У відповідності до нього Кабінет міністрів виніс проект Закону, який передбачав запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування на розгляд парламенту. Цим законопроектом визначався термін запровадження такої системи, встановлювався розмір відрахувань до Накопичувального пенсійного фонду та пов'язаних із цим завдань, які слід було вирішити до початку їх перерахування.

Парламент 24 квітня 2007 року цей проект Закону прийняв у першому читанні. Проте не було жодного прогресу в прийнятті цього проекту протягом минулого року.

Пізніше знову до парламенту був внесений проект Закону про запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування (№ 0942), який перебуває на розгляді в Комітеті ВР з питань фінансів та банківської діяльності. Цим документом передбачається введення накопичувальної пенсійної системи з 2009 року.

Але важливо наголосити на тому, що є певні обставини, які потребують нагального вирішення до впровадження другого рівня пенсійної системи. У першу чергу, необхідно створити ті передумови, які потрібні для ефективного існування накопичувальної системи. Зокрема, Прикінцевими положеннями Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (п. 9) визначено перелік вимог, виконання яких і обумовлює введення накопичувальної системи. Серед них обставини загальноекономічного характеру, насамперед стійкого економічного зростання країни та фінансової стабільності солідарної системи пенсійного страхування; забезпечення гарантій щодо мінімального розміру пенсії та збереження рівня доходів при запровадженні накопичувальної системи; виконання вимог щодо здійснення низки заходів організаційно-фінансового та правового характеру, зокрема, створення інституційних компонентів функціонування накопичувальної системи пенсійного страхування та прийняття законодавчих та нормативних актів, необхідних для її функціонування.

Загалом, на сьогодні можна констатувати виконання лише двох вимог із зазначеного переліку: певного економічного зростання та забезпечення виплати пенсій у солідарній системі на рівні прожиткового мінімуму.<sup>32</sup>

Є проблемою розширення системи недержавного пенсійного забезпечення. За останній час вона певним чином розвивається – збільшується число зареєстрованих фондів, зростають їхні активи. Проте фахівці зазначають, що цей розвиток охоплює досить вузький сегмент економіки. Визначені законодавством умови функціонування недержавних пенсійних фондів цілком прийнятні для роботодавців переважно банківського сектору, а також певною мірою можуть задовольнити суб'єктів підприємницької діяльності, що користуються

<sup>31</sup> Експертна доповідь «Україна в 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку» Національний інститут стратегічних досліджень [http://www.niss.gov.ua/book/Eks\\_d2007/index.htm](http://www.niss.gov.ua/book/Eks_d2007/index.htm)

<sup>32</sup> Пенсійна реформа: далі, ширше, глибше // Тижневик «Правовий тиждень», № 4(77), 22 січня 2008 р. <http://www.legalweekly.com.ua/article/?uid=241>

монопольним становищем на ринку, оскільки вони можуть скористатися усіма позитивними моментами цього виду страхування. Загалом, активи фондів не досягають і 1 % річного фонду заробітної плати в країні.

Своєю чергою, для обґрунтованого прийняття рішень щодо термінів запровадження окремих елементів накопичувальної системи доцільно врахувати досвід реалізації аналогічних заходів, які здійснювались, наприклад, у Польщі та Угорщині. Зокрема, норми стосовно виплати довічної пенсії страховими організаціями за рахунок коштів накопичувальної системи в цих країнах почали діяти вже після відкриття страхового ринку і запровадження європейських стандартів страхової діяльності. Натомість в Україні наразі відсутні страхові організації, які могли б належним чином виконувати вимоги з виплати довічної пенсії.<sup>33</sup>

Потрібно зазначити, що в цьому році з прийняттям Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» у солідарній пенсійній системі відбулося й декілька позитивних змін. Найперше – зросла вартість одного року страхового стажу: з 1 % до 1,2 % з 1 січня 2008 року та до 1,35 % з 1 жовтня 2008-го. Також більш ніж утричі збільшено заробітну плату для обчислення пенсії, яка застосовувалася при перерахунку пенсії в 2004 році. А саме: з 306 грн. до 928 грн. Це в певній мірі може дозволити відійти від запровадженої раніше сумнозвісної «зрівнялівки», коли пенсії більшості пенсіонерів установлювалися на рівні прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність.<sup>34</sup>

Але водночас хотілось би звернути увагу на рекомендації міжнародних експертів щодо розвитку пенсійної системи. Зокрема, серед них є рекомендація уникати дискретних підвищень мінімальної пенсії і запровадити правило індексації, за якого підвищення пенсії буде прив'язане до індексу споживчих цін, розрахованого для груп населення з різними доходами. Також зазначається про необхідність поступово підвищити визначений пенсійний вік, прирівняти пенсійний вік для жінок з пенсійним віком для чоловіків, переглянути систему внесків для самозайнятих, осіб з неповною зайнятістю, сезонних працівників.

Крім того, експерти зазначають, що важливо вдосконалити регулювання та нагляд за недержавними пенсійними фондами з урахуванням міжнародного досвіду та консультацій, прийняти законодавство щодо закріплення функції збору всіх соціальних внесків за Пенсійним фондом. І накінець, потрібно активізувати роботу з розповсюдження інформації про пенсійні реформи, включаючи недержавні пенсійні фонди, оскільки існуюча недовіра до них тісно пов'язана з недостатнім розумінням того, як ці організації функціонують.<sup>35</sup>

Ще однією базовою проблемою щодо додержання права на соціальне забезпечення є ігнорування державними органами законодавства в сфері соціального захисту. Про це свідчить невиконання рішення Конституційного суду від 09 липня 2007, яким визнано неконституційними деякі положення Закону «Про Державний бюджет на 2007 рік» щодо обмеження соціально-економічних прав. Цим рішенням фактично підтверджується декларативність законодавства в сфері соціального захисту населення, оскільки ті правові норми, які існують на сьогодні, не виконуються, а держава намагається їх різними способами обійти. Більше того, у Законі України «Про Державний бюджет на 2008 рік» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» повторюються ті самі порушення, що були й у законі про бюджет на 2007 рік, що вказує про відсутність у державних органах наміру не тільки розробити механізм втілення рішення Конституційного суду, але й, взагалі, у будь-який спосіб виконувати це рішення.

Не було в 2007 році великих поступів у створенні єдиної системи соціального страхування. Зокрема, так і не було прийняте відповідне законодавство, необхідне для запро-

<sup>33</sup> Там же.

<sup>34</sup> Уряд прагне добитися соціальної справедливості у розмірах пенсій. Інформація Міністерства праці та соціальної політики України. <http://pension.ukrinform.com.ua/news-january-08.html>

<sup>35</sup> Рекомендації щодо економічних та інституціональних реформ. Аналітично-дорадчий центр Благитної стрічки ПРООН [http://www.un.org.ua/brc/ua\\_adp\\_src/Recommendations %20to %20ministriesUK.pdf](http://www.un.org.ua/brc/ua_adp_src/Recommendations%20to%20ministriesUK.pdf)

вадження єдиного внеску на загальнообов'язкове соціальне страхування, не об'єднано в єдиний фонд фонди страхування від тимчасової втрати працездатності та страхування від нещасного випадку на виробництві.

Крім того, щоб така система працювала, необхідно розробити механізми його впровадження, а, зокрема, визначити розмір страхових виплат виключно сплаченими внесками, а також створити єдину базу даних відстеження страхових внесків та виплат. Важливим є забезпечити сплату внесків до системи загальнообов'язкового державного страхування за всіх без винятку застрахованих осіб (якщо не передбачені внески роботодавця та/або найманого працівника, їх має сплачувати бюджет) і здійснювати виплати зі страхових фондів тільки за страховими випадками (фінансування допомоги по догляду за дитиною, на поховання тощо мусить здійснювати бюджет). Але, на жаль, на сьогодні поки що все це є тільки в планах.

Щодо реформування системи надання соціальних пільг, то тут також особливих зрушень не має. Так, і далі не існує поділу в законодавстві на норми, що забезпечують певні соціально-економічні права, та ті, що надають певні привілеї, пов'язані з особливими заслугами, посадою, тощо. Більше того, реформування системи надання соціальних пільг вимагатиме:

- переходу до адресного принципу, створення механізмів адресного надання пільг конкретній особі;
- застосування, з метою підвищення адресності пільг та уникнення зловживань при встановленні права на отримання пільги, критерію граничного душевого доходу домогосподарства;
- створення інтегрованої бази даних про кількість та склад осіб, які мають право на пільги, та вартість послуг, які повинні їм надаватися, впровадження обліку наданих соціальних пільг згідно з єдиним реєстром пільговиків у межах держави;
- поетапного запровадження системи надання пільг у готівковій формі (на першому етапі – за добровільним вибором громадян, які мають відповідне право);
- переходу до надання пільг, пов'язаних із компенсацією шкоди здоров'ю, у формі та розмірах, безпосередньо пов'язаних із масштабами та видом завданої шкоди.<sup>36</sup>

Із проблемами працювала в цьому році й система нарахування житлових субсидій населенню, яка вже давно є застарілою й малоефективною. Основним проблемним аспектом тут є бюрократично складна, заплутана і зарегульована система надання цього виду допомоги. Проблема ефективності системи субсидій загострюється через відсутність прозорості ціноутворення в житлово-комунальному господарстві. Потрібно зазначити, що не існує науково та економічно обґрунтованих механізмів визначення величини тарифів на послуги житлово-комунального господарства, а, відповідно, не відомо за що саме сплачують люди, коли сплачують послуги житлово-комунальних підприємств, і, як наслідок, на що отримують компенсацію у вигляді субсидій від держави.

Також є проблеми зі створенням безбар'єрного середовища для людей з обмеженими фізичними можливостями. Зокрема, потребує вдосконалення законодавство щодо забезпечення створення безперешкодного середовища та транспортного обслуговування людей з інвалідністю, а також щодо створення умов належного функціонування закладів, що надають соціальні послуги. Не в повному обсязі виконуються вимоги щодо створення умов для безперешкодного доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями до приміщень державних органів, об'єктів соціальної інфраструктури місцевих органів соціального захисту населення та Пенсійного фонду.

Не встановлено жорсткого контролю за врахуванням потреб осіб з обмеженими фізичними можливостями при будівництві та ремонтах будівель і приміщень закладів культури та охорони здоров'я, навчальних закладів, об'єктів житлового та громадського призначення.

Крім того, Україна поки що так і не підписала Конвенцію ООН про права інвалідів та Факультативний протокол до неї.

<sup>36</sup> Експертна доповідь «Україна в 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку» Національний інститут стратегічних досліджень [http://www.niss.gov.ua/book/Eks\\_d2007/index.htm](http://www.niss.gov.ua/book/Eks_d2007/index.htm)

## **XV. СОЦІАЛЬНІ ТА ЕКОНОМІЧНІ ПРАВА**

---

### **5. РЕКОМЕНДАЦІЇ**

#### **5.1. ЗАГАЛЬНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ:**

- 1) реформувати систему надання соціальних пільг: здійснити розділення правових норм на ті, що гарантують соціально-економічні права, та ті, що надають певні привілеї у зв'язку із зайняттям певною посадою чи особливими заслугами;
- 2) припинити практику зупинення дії чи невиконання правових норм, що гарантують реалізацію соціально-економічних прав;
- 3) у повному обсязі передбачати фінансування закріплених у законодавстві гарантій дотримання соціально-економічних прав.

#### **5.2. ЩОДО ДОТРИМАННЯ ПРАВА НА ДОСТАТНІЙ ЖИТТЄВИЙ РІВЕНЬ:**

- 1) удосконалити розрахунок прожиткового мінімуму, зокрема, затвердити новий набір продуктів харчування та набір непродовольчих товарів та послуг, затвердити нову методику розрахунку цього показника;
- 2) здійснити реформи, спрямовані на зменшення розриву між багатими і бідними, а також міжгалузевих дисбалансів у сфері оплати праці;
- 3) активізувати заходи щодо підтримки жителів сільської місцевості;
- 4) удосконалити регулювання якості харчових продуктів, а також безпеки та якості питної води;
- 5) запроваджувати заходи, спрямовані на забезпечення доступності житла.

#### **5.3. ЩОДО ДОТРИМАННЯ ПРАВА НА ПРАЦЮ:**

- 1) підвищити розмір допомоги по безробіттю до розміру прожиткового мінімуму, який передбачений законодавством;
- 2) впровадити допомогу по частковому безробіттю;
- 3) зменшити високе безробіття серед найбільш вразливих категорій населення, в першу чергу, молоді, людей передпенсійного віку, інвалідів;
- 4) збільшити частку заробітної плати у ВВП та собівартості продукції;
- 5) гармонізувати мінімальну заробітну плату згідно з вимогами Європейської соціальної хартії;
- 6) удосконалити систему безпеки праці з метою зменшення виробничого травматизму, у тому числі здійснювати профілактичні програми;
- 7) удосконалити контроль за дотриманням стандартів і вимог у сфері охорони праці; забезпечити швидке та ефективне розслідування випадків травматизму;
- 8) забезпечити жорстке дотримання прав профспілок.

#### **5.4. ЩОДО ДОТРИМАННЯ ПРАВА НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ:**

- 1) поступово зменшити частку прямого державного фінансування соціальних потреб та підвищити частку фінансування з боку населення на основі збільшення всіх доходів, насамперед заробітної плати, пенсії, інших видів соціальних трансфертів;
- 2) надавати всі види соціальної допомоги на адресних засадах з урахуванням сукупного доходу сім'ї;
- 3) запровадити єдину адресну соціальну допомогу на випадок непередбачуваних життєвих обставин – смерті родича, важкого захворювання, стихійного лиха, соціальних конфліктів;
- 4) забезпечити жорсткий зв'язок між соціальними пільгами, що надаються, та джерелами й механізмами відшкодування їхньої вартості надавачам;
- 5) впровадити уніфіковані підходи до визначення розміру видатків державного бюджету на відшкодування витрат надавачам пільгових послуг;

## **ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2007. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ**

---

- 6) поетапно запроваджувати систему надання пільг у готівковій формі;
- 7) продовжувати реформувати пенсійну систему шляхом впровадження накопичувального рівня цієї системи, створити передумови для цього;
- 8) уникати дискретних підвищень мінімальної пенсії; запровадити правило індексації, за якого підвищення пенсії буде прив'язане до індексу споживчих цін, розрахованого для груп населення з різними доходами;
- 9) удосконалити регулювання та нагляд за недержавними пенсійними фондами з урахуванням міжнародного досвіду та консультацій,
- 10) створити механізми для реалізації рішення Конституційного Суду щодо невідповідності Конституції України Закону «Про Державний бюджет на 2007 рік»;
- 11) впровадити систему єдиного соціального страхування, розробити механізми його впровадження;
- 12) сприяти створенню безбар'єрного середовища для людей з обмеженими фізичними можливостями;
- 13) активізувати політику в сфері соціального захисту безпритульних та їхньої реінтеграції в суспільство.

## XVI. ПРАВО НА ОСВІТУ<sup>1</sup>

### 1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Реалізація права на освіту передбачає дотримання чотирьох основних принципів:

– **Наявність** – має бути достатня кількість діючих навчальних закладів і програм. Умови, необхідні для їх функціонування залежать від багатьох факторів, включаючи рівень розвитку, при якому вони функціонують: наприклад, для всіх закладів і програм необхідно, щоби було приміщення та інші споруди, санітарно-гігієнічні зручності для осіб обох статей, чиста питна вода, професійний викладацький склад з конкурентоспроможною для внутрішнього ринку оплатою праці, навчальні матеріали та інше; при цьому в багатьох випадках також необхідні такі елементи інфраструктури, як бібліотека, комп'ютери тощо.

– **Доступність** – учбові заклади і програми мають бути доступними кожній людині без будь-якої дискримінації. Доступність характеризується трьома взаємозалежними рисами. Першою є недискримінація, тобто освіта має бути доступною для всіх, особливо для найбільш уразливих груп де-юре й де-факто, без дискримінації за будь-якою ознакою. Другою є фізична доступність, тобто держава має забезпечити безпечну фізичну досяжність освіти шляхом надання можливості особі відвідувати навчальний заклад, який знаходиться на розумній географічній відстані від неї, або шляхом отримання доступу до різних способів дистанційного навчання. І накінець, третьою рисою є економічна доступність, тобто освіта має бути доступною для всіх.

– **Прийнятність** – форма і зміст навчання, включаючи програми і методи навчання мають бути прийнятними (наприклад, адекватними, враховуючими культурні особливості, та якісними) для тих, хто навчається.

– **Адаптованість** – освіта має бути гнучкою, здатною адаптуватися до потреб суспільства, які постійно змінюються, а також відповідати потребам тих, хто навчається в межах різноманітних соціально-культурних норм.<sup>2</sup>

Аналіз дотримання права на освіту в контексті реалізації основних принципів дає можливість зробити висновок щодо наявності в Україні досить значних проблем у цій сфері.

Перш за все фінансування освіти залишається на низькому рівні, хоча й було збільшено за останні декілька років. Існує також серйозна проблема неефективного витрачання отриманих коштів, що посилює проблему нестачі ресурсів.

Надзвичайно складною є ситуація з існуванням навчальних закладів у сільській місцевості. Сільська школа перебуває на межі вимирання, й діяльність держави щодо подолання цієї тенденції шляхом реалізації окремих державних програм на кшталт програми «Шкільного автобусу» не дає необхідного результату. Така складна ситуація в більшості випадків є результатом загального занепаду села.

Серйозною проблемою залишається питання доступу до навчальних закладів людей з інвалідністю, особливо тих, що обмежені в русі, сліпих тощо.

<sup>1</sup> Підготовлено Максимом Шербатюком, юристом УГСПЛ.

<sup>2</sup> Загальні зауваження Комітету ООН з економічних, соціальних і культурних прав № 13 (право на освіту) <http://hrlibrary.ngo.ru/russian/gencomm/Rescgencom13.html>

Фактично, декларативним стало конституційне право на безкоштовну вищу освіту щодо певних професій (юристи, медики). Діючи в напівлегальний спосіб, ВУЗи примушують студентів укладати договори, за якими вони зобов'язуються відпрацювати протягом трьох років за державним скеруванням після отримання диплому або повернути державі кошти за навчання. Таке скерування надається зазвичай без урахування особистих та сімейних обставин чи побажань випускника. Також часто це малооплачувані посади, тобто таким чином, фактично, повертають кошти за навчання державі іншим шляхом. Практика укладання таких договорів не ґрунтується на законі і в корні нищить право на безкоштовну освіту.

Істотною проблемою, що гальмує розвиток сучасної освіти, є відсутність академічної свободи навчальних закладів, а також стара та неадекватна система отримання наукових ступенів. Значне державне регулювання цієї системи та надмірна бюрократизація не відповідає кращим світовим прикладам і міжнародним стандартам.

Вимагає вдосконалення також система ліцензування й акредитації вищих закладів освіти, оскільки сьогодення система спрямована на оцінювання вищого навчального закладу в основному за кількісними, а не якісними, показниками, що негативно впливає на якість освітніх послуг.

Студентське самоврядування, забезпечення студентів належною навчальною й виробничою практикою – в усіх цих сферах існують суттєві проблеми, які потребують нагального вирішення не завтра, а вже сьогодні.

Протягом 2007 року не була вирішена проблема гуртожитків і підручників. Ці питання залишаються дуже актуальними, особливо в контексті забезпечення доступності та прийнятності освіти. Зрозуміло, що неможливо здійснювати повноцінний освітній процес без необхідних підручників або в приміщенні, що не відповідає мінімальним санітарно-технічним умовам.

Важливим зрушенням у 2007 році стає підготовка впровадження незалежного зовнішнього оцінювання, яке має стати запорукою об'єктивності, прозорості при наданні освітніх послуг. Проте не менш важливим є уникнути небезпек, які супроводжують введення цієї системи, особливо тих, що пов'язані з існуванням єдиного органу, який одноособово розробляє методику оцінювання, проводить це оцінювання й контролює якість власної роботи.

Слід також додати, що в країні відсутня системна освіта з прав людини в усіх навчальних закладах. В окремих закладах пропонується вивчення окремих законів, але це не забезпечує достатнього розуміння, знання та використання прав.

Не можна оминати й певну несистемність впровадження болонського процесу в системі освіти України, оскільки здійснення цього процесу впливає на реалізацію всіх принципів дотримання права на освіту. Серед основних проблемних аспектів потрібно навести такі:

– надлишкова кількість навчальних напрямів і спеціальностей, відповідно 76 та 584. Кращі ж світові системи вищої освіти мають у 5 разів менше;

– недостатнє визнання в суспільстві рівня «бакалавр» як кваліфікаційного рівня, його незатребуваність вітчизняною економікою. Як правило, прийом до ВУЗу здійснюється не на бакалаврат, а на спеціальність;

– загрозлива в масовому вимірі тенденція до погіршення якості вищої освіти, що наростає з часом;

– збільшення розриву зв'язків між освітянами і працедавцями, між сферою освіти й ринком праці;

– невиправдана плутанина в розумінні рівнів спеціаліста і магістра. З одного боку, має місце близькість програм підготовки спеціаліста і магістра, їхня еквівалентність за освітньо-кваліфікаційним статусом, а з іншого – вони акредитуються за різними рівнями, відповідно за III і IV;

– нехтування передовими науковими дослідженнями в закладах освіти, які є основою університетської підготовки. Наша система наукових ступенів складна в порівнянні із загальноєвропейською, що ускладнює мобільність наших викладачів і науковців в Європі;



– неадекватно до потреб суспільства і ринку праці вирішується доля такої розповсюдженої ланки освіти, як технікуми і коледжі. Це при тому, що їхня чисельність у державі в чотири рази більша, ніж вищих навчальних закладів III та IV рівнів акредитації разом узятих;

– відійшла в минуле колись добре організована за централізованої економіки система підвищення кваліфікації та перепідготовки. Нової системи, що задовольняла б потреби ринкової економіки, не створено. Тому дуже важливий загальноєвропейський принцип «освіта через усе життя» поки що в умовах нашої держави не може бути в повній мірі реалізований;

– університети не беруть на себе роль методологічних центрів, новаторів, піонерів суспільних перетворень, за якими має йти країна. Рівень автономії вищого навчального закладу в цих питаннях значно нижчий від середньоєвропейського. Не виконують роль методологічних керманців заклади освіти, що мають статус національних, у той час, коли їхня кількість досягла близько 40 % від загальної кількості вищих навчальних закладів III та IV рівнів акредитації.

### 2. ДЕРЖАВНЕ ФІНАНСУВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ОСВІТУ

У першу чергу потрібно виділити питання фінансування освіти, і навіть у більшій мірі зосередитись на ефективності цього фінансування, оскільки виконання всіх принципів у великій мірі залежить від вирішення цієї проблеми.

Потрібно зазначити, що, не зважаючи на зростання рівня фінансування освіти в цьому році, проблеми із низькою оплатою праці вчителів, проблемним матеріально-технічним забезпеченням закладів освіти, а також зі зменшенням кількості бібліотек, які склалися протягом багатьох років, залишилися невирішеними.

Зокрема, продовжують існувати стандартні норми розподілення ресурсів у сфері освіти, які не дозволяють закладам освіти реагувати на ті зміни, що відбуваються в конкретній місцевості, у конкретному навчальному закладі. Також залишаються проблеми в забезпеченні самостійності місцевих органів влади щодо видатків у сфері освіти.

Хоча в 2007 році фінансування державою вітчизняної освіти зросло з 5 до 7 % ВВП, багато проблем, які були накопичені останніми роками, залишаються.

Згідно з висновками Світового банку, Україні потрібно не просто збільшувати обсяги державних видатків у сфері освіти, а слід підвищити *ефективність* цих видатків, що дасть змогу поліпшити показники і якість цих послуг.

Хоча в Україні на душу населення припадає більше вчителів, ніж у багатьох європейських країнах, проте результати роботи її системи освіти значно гірші.

Ресурси, необхідні для інвестицій, які поліпшать якість послуг, можна відшукати, підвищивши самостійність місцевих органів влади щодо видатків і, тим самим, посиливши їхні стимули до переорієнтування державних послуг на задоволення відповідного попиту населення.<sup>3</sup>

Основним джерелом неефективності є відсутність гнучкості в процесі формування бюджетів для сфери освіти, до якої призводять стандартні норми матеріально-технічних ресурсів, що не дозволяють місцевим органам влади перерозподіляти ресурси відповідно до змін у попиті. «Існуючу неефективність посилюють регулювання та стимули, пов'язані з механізмами формування бюджетів, фінансування та адміністративного управління місцевих органів влади та надання послуг... освіти», – зазначав Пабло Сааведра, економіст Світового банку, – «Незважаючи на істотну роль, яку відіграють місцеві органи влади в системі державних видатків на послуги... освіти, їхня спроможність перерозподіляти

<sup>3</sup> Звіт Світового банку «Вдосконалення міжбюджетних відносин і стратегія видатків у сферах охорони здоров'я та освіти»  
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/UKRAINEINUKRAINIANEXTN/0,,contentMDK:21680301~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:455681,00.html>

ресурси в межах секторів задля забезпечення вищої ефективності та якості послуг українська обмежена».

За таких обставин додаткові бюджетні ресурси ситуації не поліпшать. Першочергові заходи реформ повинні натомість спрямовуватися на ліквідацію негнучкої системи розподілу видатків, які повинні підтримувати наявні мережі навчальних закладів і забезпечити сильніші стимули й можливості для місцевих органів влади розподіляти кошти так, щоб задовольняти попит населення. Ці заходи необхідно здійснити в такий спосіб, щоб захистити бідних і врахувати соціальні наслідки оптимізації шкіл та зменшення кількості їх працівників. «Вчителі... заслуговують на кращі умови праці», – зазначав Мартін Райзер, економічний радник Світового банку, – «Багато з них будуть змушені працювати по-іншому, але отримуватимуть за це й гідну винагороду, яка виявлятиметься у поліпшенні умов праці та у вищій оцінці їхньої роботи учнями, батьками...».<sup>4</sup>

Підтвердженням неефективного використання бюджетних коштів на освіту є звіт Рахункової палати України щодо ефективності державного замовлення. Як зазначають аудитори, майже 80 відсотків усього обсягу державного замовлення незмінно спрямовується на підготовку фахівців, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення їх кваліфікації, а інші напрями становлять всього лише від 0,6 до 4,2 відсотки. При формуванні його обсягів у Мінекономіки не застосовується єдиний підхід щодо визначення вартості підготовки фахівців. Міністерство здійснює коригування фінансування в ручному режимі. Такі дії призводять до подорожчання умовної вартості підготовки одного фахівця й, як наслідок, до неефективного використання бюджетних коштів. Крім того, обсяги державного замовлення визначалися Мінекономіки на власний розсуд, формально, без наявності достатніх обґрунтувань. Державними замовниками, як зазначають аудитори, протягом 2004–2007 років, не визначалися та не забезпечувалися пріоритетні державні потреби щодо працевлаштування в державному секторі економіки випускників з вищою освітою. Внаслідок цього бюджетні кошти у сумі понад 36 мільйонів гривень використано неефективно.<sup>5</sup>

Такий формальний підхід можна заперечити тим, що держава забезпечує реалізацію права на безкоштовну вищу освіту, а не просто надає освітні послуги. З огляду на це необхідно знайти розумний баланс між забезпеченням потреб економіки й правом на власний розсуд обирати майбутню професію в поєднанні з правом на безкоштовну вищу освіту.

Проблема неефективності використання коштів яскраво проявилась на такому прикладі. З метою покращення освіти в багатьох школах були облаштовані комп'ютерні класи з 10–20, а то й більше, комп'ютерами. Можна тільки вітати такий крок. Проте подальше обслуговування цих комп'ютерів і комп'ютерних мереж практично не фінансується. Тому ми маємо приклади, коли такі класи не використовують, і техніка старіє. Особливо часто така ситуація спостерігається в сільських школах, де є великий дефіцит кадрів, і учні взагалі не вміють користуватися комп'ютерами.

### 3. ПРИНЦИП НАЯВНОСТІ

Залишаються великі проблеми з впровадженням принципу «наявності» хоча б початкової освіти в селах. Далеко не завжди виправданими є закриття сільських шкіл. З усієї кількості закритих шкіл 85 % – це сільські школи. У багатьох сільських школах, зазвичай, нараховується від 30 до 10, а то й 5 дітей. Звісно, говорити про повноцінний виховний процес у них важко. Але при закритті таких шкіл ставиться під питання розвиток цілого села. У багатьох випадках село повноцінно існує, коли там є школа, без цього село приречене на вимирання. Цю проблему висвітлила Рахункова палата України у своєму висновку щодо

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> «Держзамовлення потребує змін» // Інформація на сайті Рахункової палати України [http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art\\_id=1056085&cat\\_id=411](http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art_id=1056085&cat_id=411)

вимирання сіл.<sup>6</sup> Недаремно вже на початку 2008 року з'явилися законодавчі пропозиції щодо запровадження мораторію на закриття сільських шкіл.<sup>7</sup>

Незважаючи на певні позитивні кроки щодо збільшення оплати праці вчителям, потрібно сказати, що 2007 рік не став переломним. Заробітна плата вчителів залишилась недостатньою для того, щоби гарантувати належну якість освіти, що ставить під питання не тільки дотримання принципів прийнятності та адаптованості, але й принципу наявності, тобто нормального існування навчального закладу. Це підтверджує і Комітет ООН з економічних, соціальних і культурних прав у своїх заключних зауваженнях щодо України.<sup>8</sup>

У контексті дотримання принципу наявності важливо зазначити ті проблеми, що існують у вищій освіті. Діє недосконала система ліцензування та акредитації, яка не сприяє дотриманню принципу наявності, особливо в контексті ресурсної й кадрової бази навчального закладу. Так, оцінювання діяльності вищого навчального закладу здійснюється в основному за кількісними показниками, на які навчальний заклад прагне вийти будь-якими шляхами. Наприклад, щоб прозвітувати про наявність площ, беруть в оренду непотрібні й непридатні для організації навчального процесу приміщення. Щоб вийти на певні показники наявності серед викладацького складу кандидатів наук, доцентів, докторів наук, професорів, роблять усе, щоб збільшити кількість таких людей. У першу чергу, це стосується молодих навчальних закладів, які створювалися в пострадянські часи. Не рівень кваліфікації та професійна майстерність, а наявність наукового ступеня і вченого звання визначають ставлення до цієї людини та її статус у вищому навчальному закладу. Її не звільнять навіть за наявності суттєвих недоліків у роботі, пробачають корупційні дії, тому що без неї неможливо пройти акредитацію. Це зв'язує керівників закладу руки в боротьбі з корупцією і висуненням на керівні посади молодих талановитих людей.

Така процедура акредитації є однією з причин старіння викладацького складу, що викликає особливе занепокоєння. На сьогодні половина докторів наук, які працюють у вищій школі, – особи віком 60 і більше років; кожен четвертий доктор наук віком понад 65 років; лише 14 відсотків докторів наук – віком від 40 до 50 років. Кандидатів наук у віці від 60 років і більше майже третина; така ж частка кандидатів наук віком 40 – 49 років; до 40 років – кожен п'ятий. Причому в останні два роки не виконується державне замовлення щодо прийому в докторантуру, знижується її ефективність (захищається в установленний строк лише кожен десятий докторант). А випускники аспірантури не поповнюють кафедри вищих навчальних закладів.

Однією зі складових додержання принципів «наявності» є функціонування розвиненої мережі бібліотек. Проте існуюча в Україні система не витримує критики. За висновками Рахункової палати України, мережа бібліотек впродовж 2002-2006 років скоротилася на 515 одиниць і на 1 січня 2007 року склала 19,7 тис. закладів. Кількість користувачів їх послугами постійно зменшується. Більшість приміщень знаходяться в незадовільному технічному стані, а стандарти зберігання фондів, у тому числі рідкісних і цінних видань, не дотримуються. Від'ємною є й динаміка поповнення бібліотечних фондів – списання перевищує надходження в 1,3 рази, що за останні 5 років призвело до зменшення фондів на 9 мільйонів примірників. У той же час, близько 80 відсотків фондів соціально-політичної тематики минулого століття не користується попитом, що, фактично, перетворило державні бібліотеки в архіви зі збереження цих фондів.<sup>9</sup>

Неможливе повноцінне функціонування вищих закладів освіти без наявності необхідної кількості придатних для життя гуртожитків. Але українська реальність така, що ста-

<sup>6</sup> «Селу... допомагають вмирати. Інформація Рахункової палати України» // Повідомлення на сайті Рахункової палати України, [http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art\\_id=955131&cat\\_id=411](http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art_id=955131&cat_id=411)

<sup>7</sup> «У БЮТ хочуть ввести мораторій на закриття сільських шкіл» // Інтернет-видання «ПроUA», <http://ua.proua.com/news/2008/03/20/092742.html>

<sup>8</sup> UKRAINE Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights E/C.12/UKR/CO/5 23 November 2007 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/cescr39/E.C.12.UKR.CO.5.pdf>

<sup>9</sup> «Кепські справи українських бібліотек» // Інформація на сайті Рахункової палати України, [http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art\\_id=943340&cat\\_id=411](http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art_id=943340&cat_id=411)

ном на 1 січня 2008 року з 3010 будівель гуртожитків вищих навчальних закладів тільки 95 будівель (близько 3 відсотків) повністю відповідають сучасним вимогам, а з 960 будівель гуртожитків професійно-технічних навчальних закладів – 42 (близько 4 відсотків). Крім того, гуртожитки є вкрай перенаселеними, санітарні нормативи забезпеченості молодих людей, які в них мешкають, житловою площею, місцями загального користування систематично порушуються, самі гуртожитки перебувають переважно у вкрай занедбаному, а нерідко й аварійному стані, оскільки їхній капітальний ремонт у належний час не проводився.

Водночас, слід зазначити, що в окремих вищих навчальних закладах мають місце факти нецільового використання житлових та не житлових приміщень гуртожитків за рахунок їх передачі в оренду іншим державним і недержавним структурам, поселення в гуртожитки студентів приватних навчальних закладів, поселення сторонніх осіб, створення, за рахунок ушілення житлової площі для студентів, навчальних аудиторій, апартаментів готельного типу тощо. Ігнорується також вимога щодо першочергового поселення в гуртожитки студентів першого курсу. До процесу поселення у гуртожитки не залучаються органи студентського самоврядування вищих навчальних закладів.<sup>10</sup>

У 2006-2007 році в Україні було прийнято велику кількість рішень органів державної влади, направлених на вирішення проблеми забезпечення гуртожитками, але, очевидно, і цього недостатньо, тому що нові студентські гуртожитки так і не будуються. Ремонт і реконструкція існуючих студентських гуртожитків здійснюється переважно лише за рахунок власних коштів вищих навчальних закладів та носить у більшості випадків «косметичний характер». Окрім того, як вже зазначалось, у студентські гуртожитки поселяють людей, які ніяким чином не пов'язані з навчальним процесом, а саме працівників ЖЕКів, правоохоронних відомств та інших державних структур.<sup>11</sup>

Розвиток в останні роки професійно-технічної освіти викликає питання в першу чергу щодо принципу наявності. Хоча Кабінет Міністрів проводить певну роботу в цій сфері, але загалом ситуація характеризується як критична. Так, за останнє десятиріччя на третину скоротилася кількість професійно-технічних навчальних закладів. Гострою залишається проблема оновлення матеріально-технічної бази цих навчальних закладів. Кожен третій такий заклад потребує капітального ремонту й лише 10 відсотків наявного обладнання відповідає сучасним вимогам. Існує необхідність заміни систем тепло та водопостачання.

Викликає занепокоєння стан забезпечення професійно-технічних навчальних закладів засобами навчання, обладнанням, наочними та навчальними посібниками, підручниками. Ці навчальні заклади найгірше забезпечені комп'ютерною технікою. Продовжується відтік висококваліфікованих і досвідчених педагогічних кадрів. У професійно-технічних навчальних закладах не вистачає близько 4 тисяч майстрів виробничого навчання та 1 770 викладачів.

Також треба звернути увагу на проблему щодо створення навчальних закладів, заснованими яких виступають релігійні організації. Відповідно до статті 11 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» всі духовні навчальні заклади створені та діють як один з видів релігійних організацій. Проблема полягає у відсутності відповідно до цього закону в релігійних організацій права на заснування загальноосвітніх навчальних закладів, хоча таке право мають, скажімо, громадські організації. Водночас, на вирішення цієї проблеми були спрямовані законопроекти, які подавалися на розгляд Верховної Ради України народним депутатом В. Стретовичем впродовж 2006-2007 років, але жоден з них до сьогодні не прийнятий.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Аналітична довідка «Стан студентських гуртожитків в Україні» // Інтернет сайт спілки студентів «Студентська платформа» «Студентські гуртожитки в Україні», <http://gurtojitok.in.ua/docs/analitichna-dovidka>

<sup>11</sup> «Що необхідно зробити для системного розв'язання проблеми студентських гуртожитків?» // Інтернет сайт спілки студентів «Студентська платформа» «Студентські гуртожитки в Україні», <http://gurtojitok.in.ua/article/chernih/>

<sup>12</sup> Див. більше: Ю. Решетніков, «Релігійна освіта в Україні та її правовий стан» // Релігійно-інформаційна служба України, [http://www.risu.org.ua/ukr/study/research\\_conference/education\\_yresh\\_0710/](http://www.risu.org.ua/ukr/study/research_conference/education_yresh_0710/)

### 4. ДОСТУПНІСТЬ ОСВІТИ

Проблемою є питання доступності до закладів освіти в сільській місцевості. Зокрема, залишається проблемою навіть фізична доступність шкіл для сільських дітей.

Програма «Шкільний автобус», про яку згадують державні органи, коли мова йде про проблему сільської освіти, на практиці тільки частково вирішує її.

Як підтвердження цього можна навести факти виконання цієї програми в окремих областях, зокрема, у Черкаській області. Для багатьох школярів та педагогічних працівників Черкащини транспортна проблема є дуже актуальною. Адже нині понад 9 тисяч учнів та майже 2 тисячі вчителів, які проживають у сільській місцевості, перебувають за межею пішохідної доступності. Транспортну проблему сільських школярів та вчителів якраз мала б вирішити програма «Шкільний автобус», якою передбачена організація регулярного безкоштовного перевезення учнів і вчителів сільської місцевості до місць навчання й додому. Але реалізація цієї програми в 2006 і I кварталі 2007 року в регіоні за висновками Контрольного ревізійного управління в Черкаській області бажає кращого. Самих тільки фінансових порушень було виявлено на суму більше 160 тис. грн. Також зазначено про нефінансування цієї програми Черкаською обласною радою, а також й те, що транспортне обслуговування здійснювалось неефективно, виявлені факти нецільового використання транспортних засобів.<sup>13</sup>

Складність реалізації цієї програми в 2007 році відзначив і Президент, який констатував, що Уряд не вжив заходів у повному обсязі для реалізації програми «Шкільний автобус». А також і те, що інформація, яка надійшла від Кабміну у відповідь на лист Президента від 31 серпня 2007 року щодо виділення до 1 жовтня коштів на реалізацію програми, містить лише дані щодо запланованих у Держбюджеті на цей рік обсягів її фінансування, але не вжито відповідних заходів для забезпечення надходжень на даний проект до спеціального фонду Держбюджету. Президент запропонував Кабміну ще раз розглянути питання забезпечення фінансування даної програми, оскільки питання організації регулярного безплатного перевезення учнів є складовою частиною забезпечення державою права громадян на здобуття загальної середньої освіти.<sup>14</sup>

Багато дітей молодшого віку позбавлені доступу до шкільної освіти.

За даними ЮНЕСКО, оприлюдненими в доповіді «Освіта для всіх до 2015» в листопаді 2007 року, в Україні близько 300 тисяч дітей молодшого шкільного віку не мають доступу до освіти. Невідомо, за який час обраховувалися ці дані, хоча більшість даних у цій доповіді наведено станом на 2005 рік.<sup>15</sup> Проте ці дані заперечив Секретаріат Президента, котрий повідомив іншу інформацію. Так, згідно з даними Міністерства освіти і науки та Державного комітету статистики України, станом на 1 вересня 2006 року, кількість дітей від 6 до 18 років, які не здобувають повну загальну середню освіту, становить 46 395 осіб, з них – 11 925 дітей не відвідують освітні заклади за станом здоров'я, 13 999 – з інших причин.<sup>16</sup> Видається, що дані органів влади істотно занижені.

Однією з причин невідвідування шкіл дітьми є відмови адміністрацій шкіл у прийомі дітей на підставі відсутності офіційної реєстрації у їхніх батьків. Відомо, що мільйони українців не проживають за місцем реєстрації з-за неадекватності системи реєстрації.<sup>17</sup> Проблему в 2007 році посилила жорстка позиція місцевих органів влади.

*Так, 3 серпня, на засіданні колегії КМДА міський голова Леонід Черновецький заявив про те, що у міських школах повинні навчатися лише діти, зареєстровані в Києві. За його дорученням*

<sup>13</sup> Хімчук І. В., «Чи добереться дитвора до сільської школи?» // Освітній портал, <http://www.osvita.org.ua/articles/235.html>

<sup>14</sup> В. Ющенко наполягає на забезпеченні Урядом фінансування державної цільової програми «Шкільний автобус» // Національна радіокомпанія України, <http://www.nrcu.gov.ua/index.php?id=4&listid=53417>

<sup>15</sup> «В Україні 300 тисяч дітей не мають доступу до освіти» // Сайт УГСПЛ, <http://helsinki.org.ua.index.php?id=1196448561>; 300 тисяч дітей в Україні не ходять до школи // 1+1 NEWS, <http://news.1plus1.ua/ukrayina/300-tisyach-ditei-v-ukrayini-ne-hodyat-do-shkoli.html#>

<sup>16</sup> «Секретаріат Президента не погоджується, що 300 тисяч дітей не ходять в школу» // Сайт УГСПЛ, <http://helsinki.org.ua.index.php?id=1196859876>.

<sup>17</sup> Дивіться розділ «Свобода пересування та вільний вибір місця проживання».

школи за два тижні мали з'ясувати, скільки дітей чи їхніх батьків не зареєстровані в Києві, але проживають у столиці. Мер вважав, що ці діти створюють «велике навантаження» на навчальні заклади міста.<sup>18</sup>

Ще одним важливим моментом дотримання принципу «доступності» права на освіту є забезпечення можливості для навчання особливо вразливим категоріям дітей.

Наприклад, прокурором міста Житомира було виявлено факт грубого порушення прав дитини з інвалідністю на безперешкодний доступ до закладу освіти. Анатолій Горшкальов, який за власним бажанням вирішив відвідувати другий клас нарівні з іншими дітьми, зіткнувся з елементарною проблемою – як потрапити у приміщення школи, адже спеціального під'їзду для інвалідного візка до цього часу не обладнано. Анатолія завозять до школи через запасний вихід, де відсутні звичайні сходи.<sup>19</sup>

Існує серйозна проблема доступу до освіти мігрантів, біженців та представників окремих етнічних груп, зокрема, ромів.

Держава не фінансує отримання професійно-технічної та вищої освіти біженців або осіб, батьки яких подали клопотання про отримання статусу біженців. Оскільки діти біженців не є громадянами України, то їхня професійно-технічна та вища освіта здійснюється платно за індивідуальним контрактом. Тому можна побачити лише поодинокі випадки, коли діти визнаних біженців можуть отримати таку освіту, інші ж змушені після школи одразу йти працювати.

Існує також проблема доступу до освіти дітей-біженців або як ще їх називають – дітей, розлучених із сім'єю. Це ті діти, що прибули на територію України без своїх батьків, та не мають родичів, які могли б їм допомогти. На сьогодні не існує жодного нормативного документа, який окремо регулював би ці питання, у зв'язку із чим ці діти не навчаються навіть у школах. Причини різні: як економічного, адміністративного, так і освітнього характеру. Ці діти в переважній більшості вже досягли віку 16 років, не мають жодних документів про освіту та особистих документів і в кращому випадку закінчили по 3 класи початкової освіти. Тому в даному випадку необхідно було б звернути особливу увагу на цю категорію дітей та створити для них окремі класи, у яких діти змогли б отримати освіту за інтенсивною програмою, після чого стати повноцінними членами суспільства.

Введення системи незалежного зовнішнього оцінювання рівня знань є важливим іспитом для української системи освіти щодо дотримання принципу доступності права на освіту. Попри всі переваги цієї системи хотілось би зосередитись на перешкодах, які можуть виникнути при її впровадженні. Потрібно сказати, що поки при впровадженні цієї системи не додержано принципу недискримінації особливо вразливих груп населення.

Зокрема, інваліди I і II груп на сьогодні позбавлені можливості отримати сертифікат незалежного зовнішнього оцінювання, оскільки держава не створила необхідні умови для цього (надрукувати тести шрифтом Брайля, забезпечити підвезення тих, хто пересувається на візках, тощо). Їх вступ до вузів буде відбуватися за співбесідою.<sup>20</sup>

Крім того, потрібно зазначити, що проблема об'єктивного оцінювання не нова для світу, дослідження його методів давно стало окремою галуззю педагогічної науки. У більшості країн світу успішно функціонують державні й приватні установи, для яких оцінювання – основний вид діяльності. Навчальні заклади стали споживачами і контролерами якості цих специфічних послуг, але важко уявити, що американські чи європейські університети можна примусити зарахувати оцінки, якщо вони не впевнені в їх точності. Знадобилися десятиліття важкої, відповідальної роботи для вироблення методів оцінювання, щоб на практиці підтвердити освітянам і науковцям точність виставлених оцінок, завоювати їхню довіру. Установа, яка бажає вибороти право оцінювати знання на замовлення окремих навчальних

<sup>18</sup> «Черновецький позбавляє іногородніх дітей освіти» // Сайт УГСПЛ, <http://helsinki.org.ua.index.php?id=1186491948>.

<sup>19</sup> «У Житомирській області прокуратура відстоює права інвалідів» // Житомир.info, [http://www.zhitomir.info/news\\_17121.html](http://www.zhitomir.info/news_17121.html)

<sup>20</sup> А.Бажал, «ЗНО: повторення мати навчання» // Газета «Дзеркало тижня», № 7 (686) 23 – 29 лютого, 2008 року, <http://www.dt.ua/3000/3300/62126/>

закладів чи уряду, повинна за результатами проведених нею іспитів довести, що вміє робити це точніше, дешевше й швидше, ніж інші. І з цього випливає певна небезпека, що ухвала політичного рішення про створення єдиної екзаменуючої установи, якій одночасно доручається виробляти методiku оцінювання, проводити його та контролювати якість власної роботи, може призвести спочатку до диктатури цього органу, а потім до корупції всередині нього, як це в багатьох випадках трапляється, коли намагаються встановити справедливість із допомогою спеціальних органів із надзвичайними повноваженнями.<sup>21</sup>

### 5. ПРИЙНЯТНІСТЬ ТА АДАПТОВАНІСТЬ ОСВІТИ

Непроста ситуація складається із забезпеченням закладів освіти підручниками, що суттєво впливає на додержання принципів прийнятності та адаптованості.

Зокрема, є проблема з наданням грифів для підручників, тобто офіційного визнання відповідності навчальних видань, засобів навчання, навчального обладнання вимогам державних стандартів освіти. Загалом таку процедуру можна вважати формою державної цензури. Серед основних недоліків цієї системи можна виокремити головні:

– у роботі Науково-методичних комісій Міністерства освіти відсутня справжня, а не задекларована відповідальність членів предметних комісій за свої рішення. Не визначено конкретно правове поле стосунків між членами комісій і головою комісії та авторами або видавництвами;

– суб'єктивізм комісій – рукопис може бути нескінченно багато разів відхилений Комісією від надання грифу і на кожному новому засіданні комісії йому робитимуть все нові й нові зауваження;

– вплив представників Міністерства освіти і науки на роботу предметних комісій;

– конфлікт інтересів – члени комісій можуть бути зацікавленими в «просуванні» одних підручників та «гальмуванні» інших;

– відсутність чітких формалізованих та зрозумілих усім індикаторів експертизи та оцінювання підручників та відсутність процедур їх застосування;

– порушення процедури винесення рішень, процедурне свавілля. Замість 2-х місяців процедура може затягтися на 5 – 6. При цьому, причини, які найчастіше називаються: «немає часу, період відпусток – комісії не збираються», – в порядку надання грифів не зазначені;

– недосконалість і непрозорість експертних процедур;

– брак кваліфікованих експертів;

– невизначеність процедури апеляції;

– відсутність персональної та інституційної відповідальності за неякісну експертизу та дотримання процедур.<sup>22</sup>

Ситуація в навчальних закладах є такою, що фактично забезпеченими підручниками залишається орієнтовно третина учнів. За офіційними даними Головного контрольно-ревізійного управління України, середній відсоток надходження підручників у навчальні заклади становив 67 %. Деякі із підручників поступають у такій кількості, що їх розподіляють – по одному примірнику на 3-х – 4-х школярів. Типовою є ситуація, коли підручники або основна їх частина потрапляють до шкільної бібліотеки всередині навчального року – тобто в той час, коли навчальний процес уже триває й учні вже змушені були придбати ті самі підручники в торговельній мережі. Найбільш цікавим у цьому сенсі є те, що у вільному продажі знаходяться підручники, у реквізитах яких зазначено про його заборону.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> В. Петрів, «Незалежне тестування: знову пішли «своїм шляхом»? // Газета «Дзеркало тижня», № 10 (689) 15 – 21 березня 2008 року, <http://www.dt.ua/3000/3300/62355/>.

<sup>22</sup> «Система навчального книговидання в Україні: можливості змін» // Українсько-Нідерландський проєкт «Громадські платформи освітньої реформи в Україні», <http://upper.org.ua/library/127.html>

<sup>23</sup> «Паралельний» звіт Української Гельсінської спілки з прав людини та Міжнародного фонду «Відродження» щодо забезпечення Україною економічних, соціальних і культурних прав до Комітету ООН з економічних, соціальних та культурних прав // Сайт УГСПЛ, <http://helsinki.org.ua.index.php?id=1193993286>.

Далекою від досконалості є система апробації навчальної літератури. У першу чергу, тут треба відмітити формальний характер апробації; порушення термінів надходження підручників на апробацію (або взагалі відсутність підручників, зазначених у наказі); низький рівень науково-методичного забезпечення апробації; відсутність оплати вчителям, які апробують підручники, а також недостовірність апробації, що здійснюється коштом видавництва. Дуже часто обговорюється проблема відсутності попередньої апробації підручників, що надходять у школи на конкурсних засадах відповідно до переходу на новий зміст, структуру та термін навчання.<sup>24</sup>

Важливим аспектом гарантування права на освіту є забезпечення розвитку самоврядування в освітніх закладах. Особливо це актуально в контексті дотримання принципу адаптивності і прийнятності в освіті. Для прикладу студентське самоврядування дає можливість визначити державним органам у сфері освіти, а також адміністрації навчального закладу, що конкретно необхідно студенту, у чому є недосконалості освітньої системи й що треба змінити, щоб виправити ситуацію. Іншими словами, воно допомагає рухатися і змінюватися закладу разом з часом, удосконалювати свою діяльність, урахувуючи ті швидкі зміни, що відбуваються у світі.

Не зважаючи на те, що студентське самоврядування стає більш дієвим та вагомим, воно має також суттєві проблеми. Зокрема, в 2007 році до основних таких проблем можна віднести:

- відсутність законодавчого регулювання студентського самоврядування, котре визначало би гарантії його діяльності, незалежності від інших структур, а також матеріально-технічну самостійність;

- відсутність гарантованого фінансування. Жоден з нормативних актів – ні положення, ні діючий закон «Про вищу освіту» – не передбачає жодного джерела фінансування органів студентського самоврядування та реалізацію їх проектів, що робить значно залежним студентське самоврядування від адміністрації вищого навчального закладу;

- тиск на вільні органи студентського самоврядування. На сьогодні існує ряд керівників вищих шкіл, які таємно чи відкрито протистоять діяльності, або взагалі створенню органів, студентського самоврядування, боячись, що вони будуть викривати їхню не зовсім прозору та законну політику;

- насаджування студентського самоврядування Міністерством освіти та науки. Міністерство намагається інколи насильно впровадити за своїм зразком ті чи інші органи студентського самоврядування, спотворюючи саму основу самоврядування;

- недостатня обізнаність студентства з інститутом студентського самоврядування. Часто в багатьох вищих навчальних закладах навіть не підозрюють про можливість існування студентського самоврядування, не говорячи вже про його створення й діяльність.

Ще одним нюансом дотримання адаптованості і прийнятності у праві на освіту є забезпечення випускників вищих навчальних закладів відповідною навчальною і виробничою практикою для отримання тих необхідних навиків, які знадобляться при застосуванні отриманих у навчальному закладі знань. Потрібно сказати, що зберігається неналежне забезпечення як навчальною, так і виробничою практикою студентства. Наприклад, багато студентів, які навчаються на юридичних спеціальностях, потрапляють на практику в суд, але там займаються тим, що клеять марки на конвертах і відправляють кореспонденцію протягом всієї практики, або взагалі відбувається просте формальне відвідування установи практики для галочки. І це проблема характерна для багатьох вищих навчальних закладів.

Зберігається тенденція поступового запровадження системи обов'язкової праці за направленням від навчального закладу протягом трьох років після закінчення вищого учбового закладу в разі, коли студент навчався за державний кошт. Така система вже запроваджена на юридичних та медичних факультетах. Подібне направлення видається до непопулярних, часом віддалених територій, на малооплачувані посади. Особа, що відмовляється від роботи за направленням, повинна буде повернути кошти за отримане навчання. Такі процедури,

<sup>24</sup> «Система навчального книговидання в Україні: можливості змін» // Українсько-Нідерландський проєкт «Громадські платформи освітньої реформи в Україні», <http://upper.org.ua/library/127.html>.



## XVI. ПРАВО НА ОСВІТУ

---

фактично, зводять нанівець положення щодо безкоштовної освіти, оскільки особа несе істотні матеріальні втрати в зв'язку з обов'язком працювати за направленням.

На нашу думку, така практика є незаконною, оскільки законодавством вона не передбачена. Законодавство передбачає, що таке відпрацювання можливе у разі укладання договору між студентом та навчальним закладом. Це має сенс, коли особа навчається за скеруванням органу влади – тоді такі особи можуть навіть вступати до Вузів у позаконкурсному порядку. Проте, відповідно до усталеної протягом останніх років практики такі договори є обов'язковими при зарахуванні будь-якої особи до вузу. Тобто, без укладання такого договору особу просто не зараховують. Вважаємо, що така практика є неконституційною, оскільки позбавляє осіб права на *безкоштовну* вищу освіту. Нашу тезу про сумнівність законності такої процедури підтверджує й те, що невідомі прецеденти, коли з випускників були стягнуті кошти за навчання після відмови працювати за направленням.

### 6. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1) Здійснювати не просто збільшення видатків у сфері освіти, але забезпечити ефективність їх використання.

2) Забезпечити підвищення самостійності органів місцевої влади в питаннях видатків на освіту.

3) Заохочувати академічну свободу для вищих навчальних закладів.

4) Удосконалити систему ліцензування та акредитації вищих навчальних закладів.

5) Здійснити комплексні реформи для вирішення проблем сільської освіти, у першу чергу, початкової.

6) Здійснювати поступове підвищення оплати праці вчителів.

7) Провести комплекс заходів щодо покращення бібліотечного забезпечення населення.

8) Вирішити проблему забезпечення студентів гуртожитками у вищих навчальних закладах України.

9) Усунути перешкоди, які виникають у релігійних організацій при заснуванні закладів освіти.

10) Забезпечити конституційну можливість отримання справді безкоштовної вищої освіти без жодних подальших умов, скасувати систему обов'язкової праці за направленням при навчанні державним коштом.

11) Удосконалити забезпечення навчальних закладів підручниками, а також самої процедури їх підготовки і затвердження.

12) Вирішити проблеми із розвитком студентського самоврядування, у тому числі шляхом внесення змін до законодавства.

13) Впровадити системну освіту з прав людини в навчальних закладах.

## XVII. ПРАВО НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я ТА МЕДИЧНУ ДОПОМОГУ<sup>1</sup>

### 1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Реформи системи охорони здоров'я не відбулися. Вона надалі перебуває в занепаді: зберігається низька якість послуг, вона залишається малодоступною й неефективною та з високим рівнем корумпованості. Крім того, вже багато років зберігається явно недостатнє фінансування медичних закладів і послуг. Особливо катастрофічною система медицини залишається на селі та в невеликих містах.

Надалі відсутнє законодавство, що чітко би визначало права пацієнтів. Воно є суперечливим та неузгодженим, що залишає простір для його невиконання. Зокрема, не визначені належно законом такі права пацієнтів, як доступ до своєї медичної інформації, право на вибір чи відмову від лікаря або медичного закладу, право на відмову від медичного втручання тощо.

Хоча певні зміни в законодавстві відбулися. Проте в основному вони мали на меті уніфікувати норми Цивільного кодексу з нормами інших законів. В Основи законодавства України про охорону здоров'я<sup>2</sup> були внесені певні зміни, що стосуються захисту прав пацієнтів. Зокрема, серед інших нововведень, з'явилася норма про *«право пацієнта, який перебуває на стаціонарному лікуванні в закладі охорони здоров'я, на допуск до нього інших медичних працівників, членів сім'ї, опікуна, піклувальника, нотаріуса та адвоката, а також священнослужителя для відправлення богослужіння та релігійного обряду»*.

Крім того, законодавство було доповнено нормами щодо доступу до медичної інформації, а також щодо таємниці такої інформації. Зокрема, вже на законодавчому рівні закріплена норма про заборону повідомляти працедавця про акт звернення за медичною допомогою, діагноз та методи лікування пацієнта. Нагадаємо, раніше УГСПЛ за допомогою судових адміністративних позовів скасувала піднормативні акти, що фактично встановлювали процедуру повідомлення за місцем роботи про діагноз пацієнта через систему лікарняних листків.<sup>3</sup>

За даними правозахисних організацій рівень дискримінації хворих на ВІЛ/СНІД, груп підвищеного ризику інфікування, зокрема, споживачів ін'єкційних наркотичних речовин та працівників сексіндустрії, залишається дуже високим. Це спостерігається насамперед з боку працівників правоохоронних органів, закладів охорони здоров'я, навчальних закладів. При цьому найчастіше порушуються встановлені законами вимоги про добровільне обстеження та нерозголошення лікарської таємниці, конфіденційність медичної інформації. Пра-

<sup>1</sup> Підготовлено Андрієм Роханським, ХПГ, Володимиром Яворським, УГСПЛ, Максимом Щербатюком, УГСПЛ.

<sup>2</sup> Закон України від 27 квітня 2007 року № 997-V «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Цивільного кодексу України», <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997-16>.

<sup>3</sup> Див. більше: Справа щодо вилучення з лікарняних листків діагнозу особи і забезпечення права на приватність // Сайт УГСПЛ, <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1154627058>.

## **XVII. ПРАВО НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я ТА МЕДИЧНУ ДОПОМОГУ**

цівники правоохоронних органів, погрожуючи кримінальним переслідуванням, вимагають пройти обстеження на ВІЛ, інформація про позитивні результати розголошується, про що стає відомо не тільки в закладах охорони здоров'я, а й у дошкільних та шкільних установах, якщо інфікованою є дитина. Мають місце випадки відмови в наданні медичної допомоги або «звуженого» її обсягу. На цій підставі зростає стигматизація та маргіналізація людей, що живуть із ВІЛ/СНІД.

На підтвердження вищесказаного – зростання кількості справ, пов'язаних із порушенням медичної таємниці щодо людей, які живуть із ВІЛ/СНІД, а також порушенням прав цих осіб на отримання інформації щодо їх діагнозу. Зокрема, можна навести декілька прикладів. Військовозобов'язаній М., яка проходила службу в Одеському регіоні, під час проходження періодичного медичного огляду не було повідомлено про наявність у неї ВІЛ/СНІД, внаслідок чого вона ставила під загрозу життя своїх рідних і знайомих. Водночас інші люди були одразу повідомлені про її діагноз, що спричинило її звільнення та сімейні проблеми. Також у справі Н. у Кривому Розі чоловік довгий час не був проінформований про діагноз ВІЛ/СНІД. При цьому він був донором крові для своєї дружини, і у неї виявили ВІЛ/СНІД. Але протягом тривалого періоду часу ця особа не була проінформована про хворобу.

Також, з метою врегулювання питань щодо клінічних випробувань нових лікарських засобів та захисту прав пацієнтів, які беруть участь в цих випробуваннях, ще в 2006 році було розроблено та затверджено наказом МОЗ № 314 «Правила проведення клінічних випробувань медичної техніки та виробів медичного призначення» з урахуванням норм з питань клінічних випробувань, що застосовуються в міжнародній практиці<sup>4</sup>. Це стало дуже важливим кроком у бік більш розвинутого дотримання права пацієнта щодо отримання від нього інформованої згоди, яка базується на всебічній та доступній інформації, що поступає від медичних працівників.

У кінці 2007 року на розгляд Верховної Ради України народним депутатом Ю. Каракаєм був внесений законопроект «Про захист прав пацієнта»<sup>5</sup>. Цей законопроект є дуже цікавою спробою об'єднати в одному документі всі різноманітні погляди на медичне право взагалі. Цю спробу не можна вважати вдалою, але вона відбиває тенденцію фахівців установити матеріальні та процесуальні норми, на підставі яких можна здійснювати захист прав пацієнтів.

Безумовно, прийняття закону про права пацієнтів із включенням чітких механізмів захисту цих прав є дуже необхідним. Але запропонований проект відображає суперечливість і неузгодженість законодавства в галузі охорони здоров'я, яке, на жаль, гальмує розвиток самої галузі.

Майже в кожній статті цього законопроекту йдеться про таємничий «спеціально уповноважений центр виконавчої влади», якому надаються неконституційні права щодо пацієнта. Велика кількість статей не відповідають Конституції, законодавству та міжнародному праву.

З огляду на це, прийняття цього законопроекту неприпустимо, бо саме він буде порушувати права пацієнта.

Модельним нормативно-правовим актом, на якому має бути побудований національний закон відносно прав пацієнтів, є частина 2 Європейської Хартії про права пацієнтів «Чотирнадцять прав пацієнта». Ці права призначені гарантувати «високий рівень охорони здоров'я людини»<sup>6</sup> та забезпечувати високу якість послуг, що надаються різними національними службами охорони здоров'я.

Надалі практично відсутня система інформування та освіти лікарів з питань прав пацієнтів.

Система фінансування системи охорони здоров'я є незадовільною, що унеможливорює якісне надання безкоштовної медичної допомоги.

<sup>4</sup> Правила Етичних принципів проведення наукових медичних досліджень за участю людини, затверджених Гельсінкською декларацією (1964), та додатку X Директиви № 93/42/ЄС «Про медичні вироби», європейського стандарту ISO 14155-1:2003 «Клінічні випробування медичного обладнання, що використовується для людей»

<sup>5</sup> Проект закону № 1132 від 6 грудня 2007р., доступний на парламентському порталі: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=30982](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=30982).

<sup>6</sup> Стаття 35 Хартії основних прав.

Існуючі механізми фінансування зменшують ефективність системи охорони здоров'я. По суті, державні фонди виділяють на компенсацію витрат існуючих медичних установ, а не на досягнення результатів у системі охорони здоров'я. У лікарень мало стимулів зменшувати кількість прийнятих хворих, оскільки фінансування й досі засноване на кількості ліжок-місць. Це стимулює порочні наміри, які виливаються в підвищення кількості безпідставних госпіталізацій. Перебування на лікарняному в Україні є одним з найдовших у Європі, у середньому 14,4 дні. Державні та громадські медичні установи все ще мають статус бюджетних одиниць з дуже обмеженими правами, стимулами управління та можливостями прийняття рішень, які б дозволили ефективніше використовувати ресурси. Розміщення бюджетних коштів засноване на списку схвалених статей за нормами, визначеними Міністерством охорони здоров'я. Хоча фінансування децентралізоване (80 % загального фінансування розміщено на регіональному та місцевому рівнях), адміністрація закладів охорони здоров'я не має повноважень для відхилення від жорстко закріплених бюджетних статей. Бюджети чітко рознесені за статтями, а обсяг ресурсів, закріплений для кожної бюджетної статті окремо, строго регульований.

На одного хворого в стаціонарі на один день виділяється 4.92 грн. (це й на лікування, і на харчування), ще менше виділяється коштів на одне відвідування амбулаторно-поліклінічних установ – 0.42 грн. У бюджеті на 2007 рік передбачено виділення коштів для сільських закладів охорони здоров'я в розмірі всього 100 млн. гривень, попри загальне збільшення фінансування охорони здоров'я більш як на 4 млрд. гривень. Така мізерна сума коштів є явно недостатньою для задовільного функціонування сільської медицини. За інформацією Міністерства охорони здоров'я на сьогодні майже 300 сіл з населенням від 500 до 1000 людей взагалі не мають лікарень.<sup>7</sup>

Також великою проблемою є стан первинної допомоги, яка зараз у занедбаному стані. Занадто багато коштів іде на дороге стаціонарне лікування, тим часом як дешева первинна допомога забута. Україна має 5,94 лікарень на 100 000 осіб, що вище за середній показник в ЄС у 3,2 рази. Утримання такої кількості стаціонарних медичних закладів обмежує фінансування на інші цілі. Обсяг спеціалізованої медичної допомоги перевищує обсяг первинної, що перевертає типову «піраміду медичного забезпечення» з ніг на голову. Лікарі первинної допомоги складають лише 26 % від усіх лікарів, тим часом як у деяких країнах Європи ця частка досягає 50 %. Україна має лише 3 354 з 33 000 необхідних терапевтів та сімейних лікарів, тому для надання повсякденної медичної допомоги використовуються госпіталі та амбулаторії, машини швидкої допомоги. За деякими даними, близько третини пацієнтів лікарень мали б лікуватись амбулаторно.

Абсолютна більшість людей, понад 85 %, не спроможна отримати медичну допомогу в платних медичних закладах через малі доходи. З 1996 року частка індивідуальних платежів, які офіційно сплачує населення, піднялася з 18,8 % до 38,5 % від загальних витрат на охорону здоров'я. Якщо врахувати неофіційні винагороди, то ця частка зростає до 52 %, тобто насправді українці платять більше половини вартості медичних послуг з власної кишені. Левова частка цих грошей іде на ліки. Широка розповсюдженість платежів робить систему охорони здоров'я менш доступною для бідних верств населення, що порушує принципи справедливості та рівності. Наявність готівкових платежів змушує незаможних відкладати візит до лікаря, внаслідок чого звертаються по допомогу лише у випадку крайньої необхідності, коли хвороба, яку за інших обставин можна було б вилікувати, переходить в загрозову стадію. Така ситуація призводить до того, що значна кількість громадян фактично не отримує медичну допомогу.

Неофіційні платежі, які існують в сфері охорони здоров'я, заохочують корупцію. Неофіційні винагороди, що повсякденно вносять пацієнти за надання медичних послуг, роз-

<sup>7</sup> «Паралельний» звіт Української Гельсінської спілки з прав людини та Міжнародного фонду «Відродження» щодо забезпечення Україною економічних, соціальних і культурних прав до Комітету ООН з економічних, соціальних та культурних прав. Підготовлено Українською Гельсінською спілкою з прав людини (УГСПЛ) та Міжнародним фондом «Відродження» (МФВ). Доступно на сайті УГСПЛ: <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1193993286>.

## **XVII. ПРАВО НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я ТА МЕДИЧНУ ДОПОМОГУ**

глядаються багатьма працівниками системи охорони здоров'я як виправдана компенсація за низьку заробітну плату. Обсяг таких винагород великий і, хоча такі винагороди утримують працівників системи охорони здоров'я на їх роботі, вони дають переваги багатим та підтримують прозорість системи, що є деморалізуючим фактором. Зокрема, є приклади вимагання лікарями особистої додаткової оплати за належне ставлення до пацієнтів. Це настільки ввійшло у звичку в багатьох медичних закладах, що лікарі вже прямо навіть про це не говорять: пацієнт і так знає з досвіду, що коли він не заплатить, то ставлення до нього буде відповідним. Особливо корумпованою сферою вважається проведення будь-яких медичних операцій, послуги при пологах, обстеженні на дорогому обладнанні.

У листопаді 2007 року в Женеві на сесії Комітету ООН із економічних, соціальних і культурних прав розглядалася П'ята періодична доповідь України про заходи, спрямовані на виконання положень Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права. Розглянувши доповідь, Комітет ООН надав узагальнені рекомендації уряду України, серед яких були наступні положення<sup>8</sup>:

*«1. Комітет рекомендує державі-стороні активізувати дії з поліпшення якості та доступності охорони здоров'я в сільській місцевості, забезпечивши достатнє фінансування та посиливши громадські та мобільні медичні служби.*

*2. Комітет рекомендує державі-стороні продовжити свою діяльність та здійснити термінові заходи задля поліпшення доступності та ефективності профілактики ВІЛ для всього населення, а також лікування, догляду та підтримки людей, які живуть з ВІЛ/СНІД, у тому числі в тюрмах та слідчих ізоляторах, для боротьби з дискримінацією осіб з ВІЛ/СНІД та груп ризику, задля забезпечення конфіденційності інформації щодо ВІЛ-статусу особи, і задля того, щоб замісна терапія та інші засоби профілактики ВІЛ стали більш доступними для людей з наркотичною залежністю.*

*3. Комітет рекомендує державі-стороні взяти невідкладних заходів для поліпшення профілактики туберкульозу та доступності спеціалізованого протитуберкульозного лікування та медикаментів, особливо у тюрмах, слідчих ізоляторах та відділеннях міліції, а також скоротити терміни обстеження затриманих на туберкульоз.»*

Досвід роботи Громадської приймальної Харківської правозахисної групи свідчить про потребу громадян в отриманні незалежної юридичної консультації та професійної допомоги у відстоюванні своїх порушених прав у цій сфері. Так, у 2007 році в Харківську правозахисну групу звернулося з різними скаргами 1 279 заявників, з яких 29 прямо вказували – як підставу для звернення до правозахисної організації – порушення їхніх прав у медичних закладах, що склало 2,26 % від загального числа скарг. При цьому 22 особи скаржилися на недостатнє медичне обстеження; 3 – на відсутність достатньої інформації про свій стан здоров'я; 4 – на неналежне лікування. Однак, і в тих випадках, де провідною підставою для скарги були, скажімо, дії судів, установ виконання покарань, навчальних закладів, також були присутні скарги на погане лікування або на недостатнє медичне обстеження. Таких додаткових скарг за 2007 рік було 34.

Таким чином, найбільше порушень було пов'язано з правом громадян на кваліфіковану медичну допомогу, причому як на первинну, так і на вторинну й третинну. На другому місті – порушення обов'язку й умов надання медичної інформації.

### **2. ПРАВО НА МЕДИЧНУ ДОПОМОГУ В УСТАНОВАХ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ**

Особи, які позбавлені свободи з будь-яких підстав, мають право на належну медичну допомогу та лікування, як й інші громадяни. Вони є такими ж пацієнтами та їхні права повинні належно захищатись.

<sup>8</sup> Комітет ООН з економічних, соціальних та культурних прав, 39 сесія, 5-23 листопада 2007 р. Розгляд звітів, наданих державами-сторонами за статтями 16 та 17 Конвенції. Україна. Заключні зауваження Комітету з економічних, соціальних та культурних прав. <http://khpg.org/files/docs/1198048917.pdf>.

### 2.1. СПРАВА КУЧЕРУКА

Як такий приклад можна навести справу *Кучерук проти України* (заява № 2570/04), у якій 6 вересня 2007 року Європейський суд з прав людини прийняв рішення. Поряд з іншими, було визнано порушення статті 3 Конвенції в частині неналежного надання медичної допомоги та лікування.

Заявник стверджував, що йому не була надана необхідна медична допомога протягом його утримання під вартою в СІЗО з 16 квітня 2002 року по 17 травня 2002 року, а також з початку червня 2002 року до 17 липня 2002 року. Уряд стверджував, що заявник отримував необхідну медичну допомогу під час утримання під вартою.

Суд нагадав про те, що органи влади зобов'язані охороняти здоров'я осіб, позбавлених волі<sup>9</sup>. Відсутність відповідної медичної допомоги може перетворитися на жорстоке поводження, що порушує статтю 3<sup>10</sup>. Зокрема, при оцінці того, чи відповідало поводження або покарання стандартам статті 3, потрібно, у випадку психічно хворих осіб, приймати до уваги їхню вразливість та їхню нездатність, в деяких випадках, ясно або ж взагалі повідомити про те, як на них відбилась якесь певне поводження<sup>11</sup>. Суд також відзначив свої висновки відносно одиночного ув'язнення заявника та утримання його в наручниках, які самі по собі припускають, що органи влади не забезпечили відповідної медичної допомоги та лікування заявника під час його перебування в карцері.

Суд також відзначив, що після першого обстеження заявника при надходженні 16 квітня 2002 року, після якого він був поміщений до психіатричного відділення СІЗО, не було жодного наступного згадування про психіатра до 17 травня 2002 року, коли заявник був переведений до лікарні для судово-медичної експертизи.

У висновку експертів від 29 травня 2002 року містилася рекомендація, щоб заявникові було надане лікування в спеціалізованій лікарні. Проте ця рекомендація не була виконана негайно, і на початку червня 2002 року заявник був знову переведений до СІЗО й поміщений до звичайної камери. Протягом місяця після його повернення до СІЗО заявник був обстежений психіатром тільки один раз і залишався у звичайній камері до свого нападу на ув'язненого 2 липня 2002 року. На думку Суду, це не може вважатися адекватним і розумним медичним спостереженням з огляду на загрозовий стан психічного здоров'я заявника.

За таких обставин Суд уважав, що тут відбулося порушення статті 3 Конвенції щодо відсутності адекватної медичної допомоги й лікування заявника під час його утримання під вартою, що є нелюдським та принижуючим гідність поводженням.

### 2.2. СПРАВА Б.

Другий приклад – це *справа Б.* Тільки втручання Європейського суду з прав людини за заявою Харківської правозахисної групи дозволило Б. одержати необхідну медичну допомогу.

У березні 2007 року Б. був затриманий співробітниками міліції за підозрою в здійсненні злочину. Йому було пред'явлене обвинувачення в здійсненні злочинів за ч. 2 ст. 121, ч. 3 ст. 185 Кримінального кодексу, і застосований запобіжний захід у вигляді «утримання під вартою». Справу було передано до Зміївського районного суду Харківської області.

У квітні 2007 року під час перебування в СІЗО № 27 йому був поставлений діагноз – рак (гіпернефрома) лівої нирки Т3-4 N1 M1, метастатичний процес у легені 4/II кл. гр., хронічний цироз печінки.

Представник Б. неодноразово подавав до суду клопотання про зміну запобіжного заходу, оскільки його стан був важким, проте жодне з них не було задоволено. Більше того, Б.

<sup>9</sup> Див. рішення Європейського суду з прав людини: «*Hurtado v. Switzerland*», judgment of 28 January 1994, Series A no. 280-A, opinion of the Commission, pp. 15-16, § 79

<sup>10</sup> Див. рішення Європейського суду з прав людини: «*Elhan v. Turkey*» [GC], no. 22277/93, § 87, ECHR 2000-VII and «*Sarban v. Moldova*», no.3456/05, § 90, 4 October 2005

<sup>11</sup> Див. рішення Європейського суду з прав людини: «*Aerts v. Belgium*», judgment of 30 July 1998, Reports

примусово доставлявся на судові слухання за його справою (суд знаходиться в 50 кілометрах від СІЗО), що приносило йому величезні фізичні й моральні страждання.

Як до вміщення в СІЗО, так і під час перебування там, Б. постійно скаржився на болі. Йому було важко пересуватися, дихати. Судові слухання для нього були надзвичайно важкими мученнями, переносити які він був не в змозі. Відповідно до довідки начальника медичної частини СІЗО, Б. надавалося симптоматичне лікування, у тому числі наркотичними анальгетиками, проте він стверджував, що кількість призначених йому препаратів недостатня в зв'язку з останньою стадією хвороби. Крім того, у СІЗО № 27 немає свого фахівця-онколога, тому заявник був підданий щоденним мукам та стражданням.

У заяві до Європейського суду з прав людини зазначено, що ненадання належної медичної допомоги порушує статтю 3 Конвенції. Крім того, примусові доставки Б. на судові слухання заподіюють йому болі та фізичні й моральні страждання, які можуть підпадати під визначення «катування» за змістом статті 3 Конвенції.

На підставі звернення до Європейського суду з прав людини та до відповідних державних органів, Б. був поміщений до обласної онкологічної лікарні, де йому було вилучено злоякісну пухлину та проведене належне післяопераційне лікування, променева терапія тощо.

### 2.3. СПРАВА ЯКОВЕНКО

Ще одним прикладом стану справ з медичною допомогою в установах виконання покарань є *справа Олега Яковенка*<sup>12</sup>.

Олег Яковенко був затриманий у червні 2003 року як співучасник крадіжки під час умовного терміну покарання за попередню крадіжку. Первісна справа його розглядалася в суді першої й другої інстанцій близько двох років. За цей час потерпілій був відшкодований збиток у повному обсязі. Вона неодноразово виступала в суді з проханням звільнити Яковенка й другого учасника крадіжки (рідного брата потерпілої) з-під варті й зняти з них обвинувачення. Але зупинити вже запущений механізм правосуддя не вдалося. Апеляційний суд надіслав справу на новий розгляд. І знову вона розглядалася в судах двох інстанцій приблизно два роки. Другий раз вирок в апеляційному суді був винесений 17 листопада 2006 року. До цього моменту Олег Яковенко відбув під вартою 3 роки й 5 місяців. Вирок суддів апеляційного суду говорив: «призначити покарання строком 3 роки 6 місяців і 1 день».

Під час перебування під судом, а це більше 3 років, Яковенко неодноразово (при підрахунку виявилось, що близько 70 разів) долав відстань в 80 км між Севастополем (місце, де проходили суди) і Сімферополем (де він утримувався в слідчому ізоляторі) у складі етапів. Етап триває приблизно 36 годин. Протягом цього часу заарештованих не годують, у них обмежений доступ до питної води та туалету. Перевозять їх або у вагонах (більше 100 чоловік у вагоні), або в автозаках. В ІТТ Севастополя Яковенка постійно тримали в переповнених камерах, де не було достатньо світла, повітря, не було індивідуального спального місця.

На початку осені 2005 року стан здоров'я Яковенка став різко погіршуватися. Він втрачав вагу (близько 20 кг за півроку). У нього постійно трималася підвищена температура. Багаторазові звернення до медчастини Сімферопольського СІЗО призвели до того, що в лютому 2006 року його протягом 10 днів лікували антибіотиками в лікарні ізолятора. Було зроблено кілька знімків грудної клітини, узята кров на ВІЛ. Лікували його від бронхіту. І як свідчать висновки лікарів СІЗО — вдало (!?!). Туберкульоз виявлений не був (грудна клітина чиста). Про результати аналізу на ВІЛ Яковенку і його матері стало відомо тільки у квітні 2006 року з відповіді на запит у СІЗО Сімферополя. Заступник начальника СІЗО повідомив, що результат позитивний, і про це керівництву СІЗО стало відомо ще наприкінці лютого 2006 року. Але в медичні документи Яковенка це не було внесено. Тільки повторний аналіз, проведений у травні 2006 року в інфекційній лікарні Севастополя, був зафіксований у медичній карті й прийнятий до уваги при призначенні лікування.

<sup>12</sup> Ольга Вилкова «О деле Олега Яковенко» // Портал ХПГ «Права людини в Україні», <http://khpg.org/index.php?id=1198247558&w=%C2%E8%EB%EA%EE%E2%E0>.

6 квітня 2006 року мати Олега звернулася в Севастопольську правозахисну групу. Вона сказала, що син її вмирає, та вона нічим не може йому допомогти. Головне тоді було – вірно поставити діагноз і призначити лікування. Після численних звернень до начальника ІТТ Севастополя, де тоді перебував Яковенко, і керівництва УВП міста, вдалося показати його лікарям і поставити попередній діагноз. Лікарі надали висновок, що він має потребу в стаціонарному лікуванні. Але керівництво ІТТ не знаходило можливості організувати його доставку й перебування в лікарні. Мати Олега послала телеграму в Генеральну прокуратуру. У відповідь одержала повідомлення про те, що послання отримане адресатом. 26 квітня 2006 року була спрямована термінова скарга в Європейський суд, разом із заявою про вжиття попередніх заходів (із проханням запропонувати Уряду помістити Яковенко в лікувальну установу для надання необхідного йому лікування). Це була остання можливість допомогти вмираючій людині. Через три дні Яковенко був доставлений в інфекційну лікарню м. Севастополя на стаціонарне лікування. Приблизно через місяць лікарі дали висновок, що він є інвалідом 1 групи. Через рік після всіх цих подій, 8 травня 2007 року, Олег Яковенко, у віці 31 року, перебуваючи на стаціонарному лікуванні в протитуберкульозному диспансері Севастополя, помер.

А 2 жовтня 2007 Європейський суд виніс рішення про порушення ст. 3 і ст. 13 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Порушення статті 3 Суд визнав у тому, що посадовими особами не була надана своєчасна й відповідна медична допомога в зв'язку з ВІЛ і туберкульозом, а також у зв'язку з жорстоким поводженням під час транспортувань між Севастопольським ІТТ і Сімферопольським СІЗО. Суд ухвалив рішення щодо компенсації в розмірі 10 457 євро.

Під час розгляду справи Яковенка в судах України, його мати, що виконувала функцію захисника в судовому процесі, неодноразово зверталася до суддів із клопотаннями про зміну запобіжного заходу на інший, не пов'язаний з обмеженням волі, до винесення вироку. Обґрунтовувала вона свої клопотання в основному тим, що її синові було конче потрібно лікування в умовах лікарні. У всіх випадках таких заяв в їхньому задоволенні було відмовлено. Розгляд справи Яковенка в Європейському суді з прав людини зайняв 17 місяців.

### 2.4. СПРАВА БІЛЯК<sup>13</sup>

Ольга Біляк – 1971 року народження, була затримана за підозрою у скоєнні злочину і утримувалась під вартою в СІЗО м. Києва. Вона не визнавала своєї провини у злочині, який їй інкримінувався, і багато разів заявляла клопотання про звільнення з-під варти, посилаючись на слабкі докази своєї провини, своє алібі, а також на те, що вона є інвалідом 2 групи і має неповнолітню дитину, яка потребує її піклування. Хвороби, на які страждала Біляк, входили до переліку захворювань, які є підставою для звільнення засуджених від покарання.

Вона була визнана винною судом першої інстанції, проте апеляційним судом вирок був скасований, а справу повернуто на додаткове розслідування.

Під час перебування в СІЗО пані Біляк захворіла на важку форму запалення легенів і не отримала адекватного лікування. Адвокатом було направлено заяву начальнику СІЗО з проханням обстежити Біляк і скерувати на стаціонарне лікування, проте була отримана відповідь, що стан Біляк не потребує стаціонарного лікування. За повідомленням начальника СІЗО, він направив листа слідчому, в якому повідомляв, що Біляк важко хвора і не може приймати участі у слідчих діях. Але в листі не було сказано про те, що захворювання Біляк не дозволяє утримувати її в місцях позбавлення волі.

30 січня слідчий відмовився надати адвокату побачення з Біляк. 2 лютого він же сказав адвокату, що 30 січня направив до СІЗО постанову про звільнення. Працівники СІЗО повідомили телефоном батьків, що Біляк звільнена 30 січня. Після довгих пошуків тіло

<sup>13</sup> Справа Ольги Біляк // Портал ХПГ «Права людини в Україні», <http://khpg.org/index.php?id=1096566829&w=%D8%E5%E2%F7%E5%ED%EA%EE>. Справа підтримана Фондом професійного захисту жертв катувань Харківської правозахисної групи.



Біляк було знайдено в морзі, і за повідомленнями працівників моргу, тіло було доставлено із СІЗО 30 січня 2004 року. Поведінка слідчого і працівників СІЗО давала підстави вважати, що вони намагаються приховати дійсні обставини скоєного. Мати Біляк звернулася зі скаргами до Генерального прокурора й Міністра внутрішніх справ, у яких докладно виклала обставини цього випадку.

Адвокат Зоя Шевченко (м. Київ), що представляла інтереси Біляк та її матері, звернулася зі скаргами до прокурорів Шевченківського та Соломенського районів, до начальника СІЗО № 13 та до начальника Державного департаменту з питань виконання покарань. Зараз адвокат продовжує робити спроби порушити кримінальну справу за фактом смерті пані Біляк, аби дійсні причини і обставини скоєного були з'ясовані, і винні покарані. Вона також намагається домогтися реабілітації Біляк за висунутим звинуваченням. Водночас адвокат направила скаргу до Європейського Суду з прав людини про порушення статей 2, 3, 5 та 6 Європейської конвенції з прав людини.

### 2.5. СПРАВА П.

Розглянемо ще один приклад – *побиття засудженого П*, який відбував покарання у Вінницькій установі виконання покарань № 1.

Засуджений скаржився на ненадання йому медичної допомоги начальником медичної частини УВП-1 Т. По заяві важко зрозуміти, які саме захворювання має П., бо він тільки перелічив скарги і ліки, що йому було надіслано матір'ю у посилю. Він скаржився на сильний біль у поясниці та нижче поясниці, на висипи на великій поверхні шкіри. Відповідно і надіслані йому були знеболюючі засоби та мазь від алергії.

Але начальник медичної частини Т. відмовився видавати вже надіслані ліки, бо, буцімто, не було підстав їх прописувати. І на цьому етапі дії медика не можна вважати неадекватними. Бо ані висипи на шкірі, ані біль у поясниці не є діагнозами. Як висипи, так і біль може спричиняти багато хвороб, такі різні як: пієлонефрит, радикуліт, екзема, нейродерміт. Лікування в різних випадках було б різним. Таким чином, начальник медичної частини самою відмовою прописувати надіслані матір'ю ліки нічого не порушив. Але, не призначивши без діагнозу ліки, Т. був зобов'язаний покласти хворого в санчастину й призначити серйозне обстеження із залученням не тільки хірурга, а й дерматолога і терапевта. Одночасно він мав, за скаргами хворого, призначити йому такі знеболювальні засоби, які були б найбезпечнішими у всіх можливих випадках (анальгетики зі спазмолітиками, десенсибілізуючі засоби). Хворий практично залишився без медичної допомоги, йому було заподіяно моральні й фізичні страждання.

У діях начальника медичної частини Т. убачаються ознаки злочину, що карається ч. 1 ст. 139 Кримінального Кодексу України (ненадання медичної допомоги) і порушення 3 ст. Європейської конвенції з прав людини.

## 3. ПАЛІАТИВНА ДОПОМОГА<sup>14</sup>

Паліативна допомога є комплексом медичних, соціальних, психологічних та духовних заходів, спрямованих на покращення якості життя пацієнтів, які мають невиліковну хворобу та обмежений прогноз життя, а також членів їхніх сімей. Головні завдання паліативної допомоги – позбавлення від болю, усунення або зменшення розладів життєдіяльності та інших важких проявів хвороби, догляд, психологічна, соціальна та духовна допомога пацієнту та його рідним, як в умовах спеціалізованого медико-соціального закладу – хоспісу, так і вдома.

Дотримання прав пацієнтів у наданні паліативної допомоги є найбільш специфічним та складним питанням. Людина, яка зазнає страждань, стає дуже вразливою: біль та усвідом-

<sup>14</sup> Даний підрозділ складений на основі інформації, що надали Лариса Сидельник та Денис Галавнев, Всеукраїнська Рада Захисту Прав та Безпеки Пацієнтів.

лення швидкого закінчення життя спричиняє залежність від лікарів. Такою людиною легше маніпулювати. Є ризик нехтування її безпекою, залучення до клінічних випробувань без дотримання необхідних етичних правил. Щодо людей з обмеженим прогнозом життя існує підвищений ризик зловживання їхніми майновими правами, у тому числі, з боку рідних. З іншого боку, лікарі стикаються зі складними дилемами щодо повідомлення правдивої інформації таким хворим, їх залучення до вибору та прийняття рішень. Тому аспекти дотримання й, особливо, захисту прав паліативних хворих є найбільш складним завданням у системі охорони здоров'я та соціального захисту.

85 % хворих помирають вдома, наодинці, страждаючи від болю, депресії, відсутності належного догляду та інших симптомів хвороби. Невеличкова хвороба викликає різноманітні соціальні проблеми у хворого та членів його родини, пов'язані з потребами догляду.

В окремих регіонах – Донецьку, Запоріжжі, Львові, Луганську, Луцьку, Івано-Франківську, Києві, Херсоні, Харкові – завдяки місцевим ініціативам або громадським організаціям створені спеціальні стаціонарні заклади (хоспіси) або стаціонарні відділення паліативної допомоги в закладах охорони здоров'я. Усього – близько 650 стаціонарних ліжок. Це задовольняє потреби в паліативній допомозі лише на 10 %. Також ці заклади майже не забезпечують соціальну складову паліативної допомоги – штатні розклади не містять посад соціального працівника, психолога, юриста-консультанта.

Законодавство не має спеціальних нормативно-правових актів, які б регулювали та гарантували право та доступність паліативної допомоги пацієнтам.

Лише 27 грудня 2007 року МОЗ видало Наказ № 866 «Про затвердження примірних положень про хоспіс та відділення паліативної допомоги хворим на ВІЛ-інфекцію та СНІД», що стало дуже важливим і необхідним початковим кроком у розвитку паліативної допомоги.

Відсутність державної політики та національної програми щодо паліативної допомоги значно гальмує її розвиток. Відсутні людські ресурси, методична база, стандарти та медичні протоколи, відсутня система підготовки та підвищення кваліфікації медичних та соціальних працівників, які надають паліативну допомогу. Підвідомче розмежування закладів охорони здоров'я та соціального захисту ускладнює формування комплексу необхідних медичних та соціальних заходів, які передбачає паліативна допомога, а, отже, і системи паліативної допомоги в цілому.

Невирішеною залишається проблема доступності ефективного знеболення та досягнення максимально можливого комфорту для пацієнта. Чинна державна політика боротьби з наркоманією та контроль за обігом наркотичних речовин значно ускладнюють доступність ОА<sup>15</sup>, які є найбільш ефективними лікарськими препаратами для усунення больового синдрому. Численні невідповідності в нормативно-правовій базі, що регулюють ці питання, обмежують дії лікарів щодо призначення цих засобів у необхідному обсязі та формах, особливо, для хворих, які не мають онкологічних захворювань, застосування їх у стаціонарних закладах системи соціального захисту та в домашніх умовах.

На даний момент, через наявність великої кількості нормативно-правових актів з регулювання обігу ОА (біля 30 правових актів), зустрічаються дублювання норм та правові колізії, що ускладнює застосування норм лікарями.

Для отримання ОА пацієнт стикається з низкою проблем правового та практичного характеру. Зокрема, це такі проблеми:

1) Проблема прив'язки до адміністративного району. Особливо болючою вона є для сільської місцевості, що пов'язано з віддаленістю селищ від районних центрів, де безпосередньо проводиться прийом необхідним лікарем.

2) Проблема відсутності механізму передачі пацієнта й інформації про нього з одного закладу охорони здоров'я до іншого. Часто родичі перевозять хвору особу до себе, що пов'язано із забезпеченням належного догляду. У такому випадку виникає проблема отримання ОА в разі невідповідності реєстрації місця постійного проживання фактичному місцю перебування.

<sup>15</sup> «ОА» – опіюїдні анальгетики.

## **XVII. ПРАВО НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я ТА МЕДИЧНУ ДОПОМОГУ**

3) Проблематично потрапити на прийом до лікаря. Це пов'язано з графіком прийому лікаря та наявності величезних черг.

4) Проблема виписування рецепту на ОА. Для осіб, що страждають хронічним болем, призначення ОА завжди супроводжується розглядом комісії щодо доцільності використання ОА.

5) Відсутність норм, зобов'язуючих лікаря виписати ОА. Лікарі не „палають бажанням» виписувати рецепти на ОА. Це пов'язано з відсутністю чітких законодавчо закріплених норм обов'язкового виписування ОА, які б змушували лікарів призначати ОА за потребою пацієнтів без коливань, роздумів, призначення комісій та іншого. Виписування рецепту на ОА є досить кропіткою роботою для лікарів, що пов'язано також з відповідальністю, яка мотивує в більшості випадків не призначати ОА, ніж призначати.

6) Проблема завірення рецепту. Система виписування лікарем рецепту занадто переповнена печатками (лікар і заклад охорони здоров'я), підписами (лікар та керівник закладу охорони здоров'я), рішеннями (комісія з доцільності призначення ОА) та погодженнями.

7) Проблема прив'язки до адміністративного району при реалізації рецепту на ОА. Це негативно впливає на забезпечення осіб ОА.

8) Проблема недостатньої кількості аптек, що відпускають ОА. Обіг ОА занадто контролюється з боку держави. Аптеки, у тому числі приватні, не зацікавлені в реалізації ОА, тому що це пов'язано з багатьма особливостями їх отримання, зберігання, реалізації та обліку. До того ж постійні перевірки з боку контролюючих органів, які намагаються нажитися на порушеннях (навіть якщо таких порушень немає, створити їх). Це призводить до віддаленості аптек, які мають відповідну ліцензію на відпуск ОА.

9) Проблема правильності читання провізором рецепту на ОА. Призводить до неправильного відпуску ОА й значної плутанини.

10) Проблема введення ОА. Згідно з Наказом МОЗ № 356 введення ОА повинні здійснюватися тільки медичними працівниками, навіть пероральний прийом повинен відбуватися тільки в присутності медичних працівників. Фактично, людина або її рідні, при необхідності знеболення, не можуть самостійно застосовувати ОА.

11) Проблема відсутності додаткових форм ОА (пластир, сироп, свічки та інші), що унеможлиблює самостійний прийом ОА.

Бачимо, що жодним чином не реалізується право пацієнта на вільний вибір лікаря, лікувального закладу охорони здоров'я та форми лікування.

На даному етапі для реалізації прав пацієнтів та міжнародних норм з паліативної допомоги, необхідно розробити та прийняти програму паліативної допомоги і єдиний нормативно-правовий акт з регулювання обігу опіоїдних анальгетиків.

23 лютого 2007 р. у Міністерстві праці та соціальної політики відбулося розширене засідання Міжвідомчої робочої групи з удосконалення законодавчих актів щодо розвитку паліативної допомоги населенню.

Концептуальними принципами формування системи медико-соціальної опіки та паліативної допомоги, у тому числі для людей похилого віку, на думку колишнього міністра праці та соціальної політики М. Папієва, мають стати наступні:

1) Медико-соціальна опіка та паліативна допомога повинні стати необхідною та невід'ємною складовою систем охорони здоров'я та соціального захисту населення.

2) Фінансування закладів та установ, що забезпечують медико-соціальну опіку та надають паліативну допомогу, має бути адекватним та рівноправним незалежно від їх галузевої приналежності чи форми власності.

3) У всіх вищих навчальних закладах освіти навчальні програми з опіки та паліативної допомоги повинні бути включені до планів підготовки не тільки медичних, а й соціальних працівників.

4) Залучення приватних структур, громадських об'єднань, волонтерів до реалізації програм з медико-соціальної опіки та паліативної допомоги є однією з необхідних умов забезпечення її доступності, ефективності та результативності. Держава має підтримувати діяльність таких організацій у разі, якщо вони зосереджують свої зусилля на наданні меди-

ко-соціальної, психологічної, юридичної допомоги, а також етичної та духовної підтримки пацієнтів та членів їхніх родин.

Серед проблем, які стримують розвиток системи медико-соціальної опіки та паліативної допомоги, варто назвати наступні:

- ◆ недостатня інформованість політиків та урядовців про масштабність проблеми та тенденції до її поглиблення;
- ◆ несформованість державної політики щодо розвитку медико-соціальної опіки та паліативної допомоги, як літнім людям, так і молодим пацієнтам, дітям з невиліковними захворюваннями;
- ◆ недостатня інтеграція й координація діяльності установ і закладів системи МОЗ, Міністерства праці та соціальної політики, приватних структур та громадських об'єднань з питань медико-соціальної опіки та паліативної допомоги;
- ◆ брак ресурсів та застосування застарілих та неефективних моделей паліативної допомоги.<sup>16</sup>

### 4. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1) Забезпечити правове визначення понять «медична допомога», «медичні послуги», «медична практика» та «допоміжні послуги в сфері охорони здоров'я».

2) Визначити переліки медичних послуг та лікарських засобів і виробів медичного призначення, забезпечення пацієнтів якими не покривається або лише частково покривається за рахунок державного фінансування, а також визначити форми співучасті пацієнтів в оплаті вартості таких медичних послуг, лікарських засобів і виробів медичного призначення.

3) Визначити стандартні умови надання медичних послуг (місткість палат у стаціонарі, рівень комфорту в стандартних палатах стаціонарів, надання для лікування лікарських засобів, внесених до Національного переліку основних (життєво необхідних) лікарських засобів і виробів медичного призначення тощо).

4) Удосконалити регулювання порядку реалізації права громадян на вільний вибір лікаря та медичного закладу. Визначити чіткі процедури вільного вибору та зміни пацієнтами лікаря первинної ланки.

5) Визначити чіткі медико-правові критерії госпіталізації, відмови в госпіталізації, перебування на лікуванні в стаціонарі та виписки зі стаціонару.

6) Невідкладно вдосконалити законодавство, яке стосується розвитку правових механізмів фінансування системи охорони здоров'я, зокрема, медичної допомоги.

7) При внесенні змін до Конституції змінити статтю 49 таким чином, щоб гарантовані нею права можна було захистити в суді у випадку порушення.

8) Визначитися на законодавчому рівні з базовою моделлю організації фінансування медицини: 1) фінансування з державного та місцевих бюджетів; 2) обов'язкове соціальне медичне страхування; 3) медичне страхування на цивільно-договірних засадах.

9) Створити мережу відділень паліативної допомоги та хоспісів згідно з наказом МОЗ № 866 від 27 грудня 2007 року.

10) Внести необхідні законодавчі зміни та прийняти підзаконні акти, які регулюватимуть діяльність хоспісів (Положення про хоспіс, Положення про директора хоспісу, Положення про медичну сестру, яка працює в паліативній допомозі тощо) для усієї групи хворих, які потребують паліативної допомоги.

11) Створити при Громадських радах МВС України, ГУМВС, УМВС робочі групи з метою вивчення стану рівня медичної допомоги та дотримання прав пацієнтів у місцях тимчасового утримання та слідчих ізоляторах, розробити рекомендації щодо шляхів підви-

<sup>16</sup> Міністерство праці та соціальної політики України. Розширене засідання Міжвідомчої робочої групи з удосконалення законодавчих актів щодо розвитку паліативної допомоги населенню України. Прес-реліз від 22 лютого 2007 року, <http://www.mlsp.gov.ua/>.

## **XVII. ПРАВО НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я ТА МЕДИЧНУ ДОПОМОГУ**

---

щення рівня медичної допомоги та дотримання прав затриманих як пацієнтів, при необхідності, внести пропозиції щодо змін у законодавстві та відомчих нормативно-правових актах.

12) Створити при Головних управліннях охорони здоров'я обласних державних адміністрацій «етичні комітети» із включенням представників лікарських та пацієнтських правозахисних організацій. Положення про роботу «етичних комітетів» мають бути розроблені з урахуванням світового досвіду врегулювання медичною спільнотою етичних питань лікарської справи.

## XVIII. ПРАВО НА БЕЗПЕЧНЕ ДОВКІЛЛЯ

### 1. ЕКОЛОГІЧНА БЕЗПЕКА

Уже протягом трьох років триває протизаконна практика, коли в Україні не оприлюднюється основне офіційне джерело інформації, на підставі якого можна робити обґрунтовані узагальнені висновки про стан екологічної безпеки в країні – «Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища України». Варто зауважити, що щорічний розгляд Верховною Радою, опублікування окремих виданням та розміщення в Інтернеті цієї Національної доповіді є вимогою ст. 251 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Останньою доповіддю, яка подавалась на розгляд Верховної Ради, була Національна доповідь 2003 року. На офіційному веб-сайті Міністерства охорони навколишнього природного середовища України (Мінприроди) протягом 2007 року знаходився проект Національної доповіді за 2004 рік. Станом на березень 2008 року міністерство також не розробило та не оприлюднило доповідей за 2005 – 2007 роки.

*У відповідь на інформаційний запит ЕГО «Зелений Світ» до Мінприроди України від 5 січня 2007 р. № 06-01 з проханням пояснити причини тривалої відсутності Національної доповіді заступник Міністра С. Куруленко повідомив, що міністерство в плані робіт на 2006 р. передбачало фінансування науково-дослідної роботи «Підготовка та видання Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2004 та 2005 р.». Однак Міністерством було відхилено всі тендерні пропозиції на виконання цієї роботи. У 2007 р. заплановано фінансування Національної доповіді «Про стан навколишнього природного середовища в Україні в 2006 році». Незважаючи на це, станом на початок квітня 2008 р., чергова доповідь не оприлюднена на офіційному веб-сайті Мінприроди та не представлена Верховній Раді.*

Наказом Мінприроди № 218 від 26 квітня 2007 року, прийнятим на виконання Постанови Верховної Ради України «Про інформування громадськості з питань, що стосуються довкілля» від 4 листопада 2004 р. затверджено Регламент підготовки та розміщення екологічної інформації на веб-порталі Мінприроди й підготовки та видання на цій основі щоквартального інформаційно-аналітичного огляду «Стан довкілля в Україні». Лінк «Стан довкілля в Україні», справді, з'явився в структурі офіційного сайту Мінприроди<sup>1</sup>. Але спроба зайти на цю сторінку незмінно увінчується отриманням відповіді: «Даруйте, запитовану сторінку не знайдено»

За таких умов можливості зацікавленої громадськості в отриманні інформації про стан екологічної безпеки загалом обмежуються доступом – далеко не завжди вільним та простим! – до окремих робочих документів Мінприроди та інших суб'єктів моніторингу довкілля.

Певною мірою узагальнену інформацію про екологічну ситуацію було наведено в рішенні Колегії Мінприроди від 1 лютого 2007 року<sup>2</sup>. Тут Мінприроди констатує, що загалом стан довкілля не можна визнати безпечним для життя та здоров'я. Екологічні проблеми накопичувалися впродовж десятиліть – у минулому екологічно необґрунтоване нарощу-

<sup>1</sup> Офіційний сайт Мінприроди: <http://www.menr.gov.ua/cgi-bin/go?page=1&type=top>.

<sup>2</sup> Рішення розширеного засідання Колегії Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 01.02.07 р. «Про підсумки роботи Міністерства у 2006 році та головні завдання на 2007 рік».

## XVIII. ПРАВО НА БЕЗПЕЧНЕ ДОВКІЛЛЯ

вання масштабів екстенсивного розвитку економіки і виснажлива експлуатація обмежених природних ресурсів зумовили енерго- і ресурсоємну структуру економіки і, як наслідок, надзвичайно високий рівень забруднення і деградації довкілля. За висновками Мінприроди, антропогенне навантаження на природне довкілля продовжувало зростати й у 2006 році. Близько 15 % території з населенням понад 10 млн. осіб знаходиться в критичному екологічному стані.

Близько 80 % території України належить до зон підвищеного ризику виникнення надзвичайних ситуацій. Техногенне навантаження на природне середовище в 4-5 разів перевищує аналогічний показник для розвинених країн. Головними екологічно небезпечними господарськими об'єктами та джерелами антропогенного забруднення є об'єкти енергетики, видобувної й важкої промисловості, транспорт і сільське господарство. Список екологічно найнеблагополучніших міст країни у 2004 році нараховував понад 80 поселень, і в нього входили майже 80 % загального числа великих міст. Зараз, окрім шкідливих промислових викидів і відходів, викликають все зростаючу стурбованість інші джерела екологічного неблагополуччя. Насамперед – надзвичайно швидкі темпи росту транспорту на вулицях міст, а також обвального збільшення кількості побутового сміття і утворення все нових територій, які перетворюються у стихійні смітники.<sup>3</sup>

Порівняно з 2005 р. збільшення шкідливих викидів в атмосферу відмічалось в 19 областях, але найсуттєвіше – у Київській (на 34,9 тис. т, або на 48 %), Полтавській (на 24,7 тис. т, або на 36 %), Херсонській (на 3,8 тис. т, або на 35 %), Івано-Франківській (на 65,1 тис. т, або на 32 %) та Тернопільській (на 4,5 тис. т, або на 31 % більше)<sup>4</sup>.

У 2006 р. від 11 тис. промислових підприємств, узятих на облік органами Мінприроди, у повітря надійшло 4,8 млн. т шкідливих речовин (на 0,3 млн. т, або на 7,3 % більше, ніж у 2005 р.) Природно, що найбільш високі рівні забруднення атмосфери з року в рік реєструється в містах Донецько-Придніпровського регіону, де обсяг промислових викидів становить близько 80 % від загального валового викиду всіх основних промислових підприємств країни. Нині Україна є однією з небагатьох країн, де продовжують експлуатуватися мартенівські печі, які зовсім не мають очисних споруд. На ВАТ ММК «Азовсталь» працює 11 «мартенів», на ВАТ «ДМЗ» – 6.

Згідно з офіційною статистикою 2006 року, накопичено 21 тисячу тонн непридатних та заборонених пестицидів, які в разі зберігання без дотримання правил безпеки стають джерелом забруднення ґрунтів і ґрунтових вод, а також отруєння людей. 2,5 тис. тонн заборонених пестицидів зберігаються просто неба на території Донецької, Запорізької, Одеської, Харківської, Херсонської областей і АР Крим.<sup>5</sup>

Аналіз якості води річок за гідрохімічними показниками свідчить про погіршення їхнього стану. Кожен річковий басейн має свої особливості, але при цьому тенденція до погіршення їхнього стану спостерігається майже на всіх басейнах. За офіційними оцінками Державного комітету України з водного господарства, близько 80 % населення споживає воду саме з поверхневих джерел водопостачання, які сьогодні мають високий ступінь забрудненості (3 – 4 клас якості – «помірно забруднені» і «забруднені»).

Використання застарілих технологій підготовки питної води (наприклад, хлорування), які розраховані на доведення природної води до якості питної лише у випадку, коли вихідна вода відповідає 1-му класу чистоти, не дозволяє забезпечити населення безпечною для здоров'я водою. Адаже чистої води – води 1 класу – в Україні практично немає. Тому значна частина населення одержує питну воду з істотними відхиленням від нормативів. У 14 областях через природні й техногенні причини 1228 населених пунктів не мають гарантованих джерел водопостачання, і їхні жителі змушені користуватися привізною

<sup>3</sup> Проект «Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2004 році», Київ, 2006 р.

<sup>4</sup> Експрес-довідка Держкомстату України від 20. 03. 2007р. № 66 «Викиди шкідливих речовин в атмосферу від стаціонарних джерел забруднення у 2006 році».

<sup>5</sup> Рішення розширеного засідання Колегії Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 1 лютого 2007 року «Про підсумки роботи Міністерства у 2006 році та головні завдання на 2007 рік».

водою. Через незадовільний технічний стан водопровідних мереж відбувається вторинне забруднення води, ускладнюється санітарно-епідемічна ситуація та підтоплюються території населених пунктів.<sup>6</sup>

Офіційно визнається, що стан водопостачання сільського населення залишається одним з найгірших серед європейських країн. Попри те, що в сільській місцевості побудовано понад 55 тис. км магістральних водопроводів та понад 70 тис. водозабірних свердловин – переважно для водопостачання тваринницьких ферм і сільськогосподарських підприємств, частка сільських будинків із внутрішнім водопроводом і системами водовідведення в Україні в 3 рази менша, ніж у Росії і в 4 рази менша, ніж у Білорусі. В 2005 році близько 32 % проб води, відібраних із сільських криниць та свердловин, не відповідає нормам за санітарно-хімічними показниками та близько 23 % – за санітарно-бактеріологічними показниками. Має місце постійне підвищення нітратного забруднення ґрунтових вод унаслідок антропогенного навантаження. Ефективних методів видалення нітратів із води в умовах децентралізованого водопостачання не існує. Забруднення води нітратами призводить до захворювання на водно-нітратну метгемоглобінемію в дітей, зниження загальної опірності організму, що сприяє збільшенню рівня загальної захворюваності, у тому числі інфекційними та онкологічними хворобами.

За даними Міністерства охорони здоров'я (МОЗ), не підключені до централізованого водопостачання близько 4 тис. загальноосвітніх навчальних закладів (20 % від загальної кількості). Найбільший відсоток відзначається у Львівській – 44 %, Тернопільській – 39 %, Чернігівській – 36 % та Волинській – 35 % областях. Каналізації не мають 7,3 тис. шкіл (35 % від загальної кількості).

Забруднення довкілля є одним із чинників медико-демографічної кризи в державі – на тлі від'ємного приросту населення зростає смертність немовлят віком до 1 року. Так, якщо в 2004 році вона складала 9 дітей на 1 тисячу новонароджених, то в 2005 – уже 10, а в 2006 – 11. Зростання смертності дітей до 1 року викликане збільшенням кількості вроджених вад розвитку, що є визнаним в усьому світі маркером екологічного неблагополуччя<sup>7</sup>.

За ступенем небезпеки для людини перше місце посідає забруднення повітря. У містах з високим рівнем забруднення повітря захворюваність населення на хвороби серцево-судинної системи, дихальних шляхів, нервової системи, на злоякісні новоутворення, туберкульоз та інші хвороби на 20-40 % перевищує рівні захворюваності в містах зі слабким забрудненням. Особливо потерпають діти, організм яких є більш чутливим до несприятливого впливу чинників довкілля. Зростає імунодефіцит, що є однією з причин підвищення рівня інфекційних навантажень. Зниження рівня здоров'я характерне для усіх вікових періодів життя дитини. З 1991 р. у 3 рази збільшилися поширеність хвороб ендокринної системи та розладів травлення, у 2,7 рази – новоутворень, у 2,6 рази – хвороб крові, у 2 рази – хвороб опорно-кісткової, сечостатевої систем, хвороб системи кровообігу і вроджених вад<sup>8</sup>.

Насторожує стан репродуктивного здоров'я населення, майже 68 % пологів відбувається з ускладненням, питома вага безплідних становить близько 7 % жінок дітородного віку, дедалі більше страждають на безпліддя і чоловіки.

Варто зауважити, що Мінприроди та МОЗ практично самоусунулися від аналізу взаємозв'язків між станом довкілля та його впливом на показники громадського здоров'я. Інформація щодо конкретного впливу екологічного неблагополуччя на здоров'я практично відсутня в останніх офіційних звітах згаданих міністерств. Далеко не завжди вдається отримати від структур МОЗ інформацію стосовно впливу негативних чинників довкілля на стан здоров'я людей.

<sup>6</sup> «Національна доповідь про якість питної води та стан питного водопостачання у 2005 році» – м. Рівне, 2006 рік.

<sup>7</sup> «Дослідження політики та законодавства у сфері управління хімічними речовинами в Україні» – ВЕГО «МАМА-86» при підтримці Міжнародного Хімічного Секретаріату (Швеція), Київ – 2006 р.

<sup>8</sup> Проект «Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2004 році», Київ, 2006 р.



### **1.2. НАЙБІЛЬШ РЕЗОНАНСНІ ПОДІЇ**

#### **1.2.1. Радіоактивне забруднення території в м. Костянтинівка**

2007 рік із повним правом може бути названим «роком катастроф».

У квітні 2007-го року учасниками Еколого-культурного центру «Бахмат» у м. Костянтинівка Донецької області було виявлено пляму радіоактивного забруднення. На поверхні міського сміттєзвалища, у 750 метрах від житла рівень радіації досягав 700 тисяч мікрорентген/год. (при фоновому показнику 20 мікрорентген/год). Забруднена радіонуклідами цезію-137 територія оголошена зоною надзвичайної ситуації. Прокуратурою порушено кримінальну справу за фактом забруднення землі та протизаконного поводження з радіоактивними речовинами. За однією з версій слідства на звалище Костянтинівки протягом тривалого часу завозилися небезпечні відходи підприємств регіону. За іншою – на звалище потрапило викрадене з котрогось із підприємств та розкрите радіоізотопне джерело. На момент цієї публікації не виявлено винних у злочині, що достатньо дивно, оскільки визначити осіб, котрі могли володіти радіоактивними речовинами не так складно. Громадські природоохоронні організації вимагають від правоохоронних та контролюючих органів розкриття усіх причин та обставин радіоактивного забруднення в Костянтинівці, здійснення поглибленого радіаційного моніторингу населених пунктів та оприлюднення його результатів.

#### **1.2.2. Загострення протистояння довкола Національного природного парку «Гуцульщина»**

Національний природний парк (НПП) «Гуцульщина» організований у 2002 році Указом Президента України. Його діяльність є кроком у реалізації міжнародних зобов'язань України щодо створення мережі природоохоронних територій та розвитку «зеленого туризму» відповідно до положень «Рамкової Конвенції про охорону довкілля та сталий розвиток Карпат».

Але протягом кількох років процес становлення НПП стикається зі свідомою протидією місцевої влади, структур Держкомітету лісового господарства та окремих підприємств, зацікавлених у інтенсивній експлуатації природних ресурсів Карпат, у першу чергу – у збільшенні масштабів рубок у гірських лісах. Через це досі не вдалося остаточно погодити межі парку та отримати Державний акт на право постійного користування землею.

У 2007 році активізувалася деструктивна діяльність противників парку, спрямована на його ліквідацію або ж істотне зменшення площі. Під загрозою опинилось не лише майно НПП «Гуцульщина», а й життя працівників парку. Наприкінці 2006 року сталися підпали Старокутського та Шешорського науково-дослідних відділень парку. 11 січня 2007 р. невідомими особами було підпалено адміністративний корпус НПП «Гуцульщина». За даним фактом прокуратурою було порушено кримінальну справу, але слідство досі не встановило злочинців.

17 січня 2007 р. Косівська районна рада прийняла рішення, яким призначила на 4 березня 2007 р. проведення місцевого референдуму, на якому мешканці району мали б вирішити питання про передачу НПП «Гуцульщина» державних лісів (яку було здійснено 5 років тому президентським указом). Усупереч тому, що згадане рішення прокуратурою Косівського району було опротестовано, як незаконне, районна рада відхилила протест. З метою припинення свавільних рішень більшості в Косівській райраді прокуратура звернулася із судовим позовом про визнання нечинними її рішень. Адміністративна справа по даний час знаходиться на розгляді в суді. Однак, не зважаючи на те, що відповідно до ст. 21 закону «Про прокуратуру» сама подача заяви прокурора до суду про визнання правового акта незаконним зупиняє його дію, районна рада все ж удалася до проведення місцевого референдуму: нею було утворено окружну та дільничні комісії, що приступили до виконання своїх функцій, надруковано інформаційні матеріали та бюлетені, проведено голосування

та підрахунок голосів тощо. За результатами голосування, проведеного 4 березня, місцевий референдум не відбувся – у зв'язку із низькою явкою виборців.<sup>9</sup>

Загострення протистояння довкола НПП «Гуцульщина» викликало хвилю громадської стурбованості в усій Україні. Громадські організації неодноразово зверталися з цього приводу до вищих посадових осіб держави. Одне з таких звернень було розміщено для відкритого підписання на сайті «Майдан».<sup>10</sup> На жаль, звернення громадськості досі не викликали адекватного реагування з боку державних мужів.

17 листопада 2007 р. у Косові відбулася робоча зустріч представників громадських організацій: Національного екоцентру України, УЕА «Зелений Світ», ЕГО «Зелений Світ», мережі «ОПОРА» та ін. Було прийнято рішення про початок організованої Громадянської кампанії «Гуцульщині – БУТИ!»<sup>11</sup>. Метою кампанії визначено реалізацію конституційного права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, а також – права на участь у справі охорони та використання природно-заповідного фонду України, сприяючи становленню НПП «Гуцульщина».

Учасники Громадянської кампанії «Гуцульщині БУТИ!» ставлять перед собою такі завдання:

- ◆ змусити органи влади виконати положення Указу Президента «Про створення НПП «Гуцульщина»;
- ◆ вимагати від правоохоронних органів припинення порушень природоохоронного законодавства на територіях, що увійшли до національного парку;
- ◆ домогтися припинення протиправного тиску на колектив парку;
- ◆ сприяти об'єднанню можливостей органів влади, наукових та освітніх установ, організацій громадянського суспільства, ЗМІ, міжнародних інституцій з тим, аби сприяти становленню «Гуцульщини»;
- ◆ активно пропагувати переваги природно-заповідної справи та плани діяльності НПП «Гуцульщина» з метою сталого розвитку місцевих громад.

### 1.2.3. Аварія потягу на Львівській залізниці із забрудненням довкілля токсичними речовинами

16 липня 2007 р. на перегоні Львівської залізниці Ожидів – Красне зійшов з колії вантажний потяг, у складі якого перебувало 15 цистерн з рідким «жовтим» фосфором. Унаслідок розгерметизації і контакту фосфору з повітрям 6 цистерн загорілося. У результаті пожежі відбулося забруднення довкілля, передовсім повітря, фосфором та його оксидами. До зони ураження потрапило 8 населених пунктів: села Тур'є, Губисько-Тур'янське, Стівпин, Переволочне, Чапиз, Топорів, Ангелівка й Лісове, населення яких було частково тимчасово евакуйоване. Результати моніторингу довкілля, що протягом декількох тижнів здійснювався СЕС та Держекоінспекцією у Львівській області на прилеглих до аварії територіях, свідчили про поступову нормалізацію показників забруднення сполуками фосфору повітря, ґрунту та водних об'єктів.<sup>12</sup>

«Фосфорна аварія» стала свідченням недостатньої професійної підготовки підрозділів пожежної охорони та МНС до ліквідації нетипових аварій. Зокрема, при гасінні фосфорної пожежі в перші години застосовувалася вода, що спровокувало додатковий викид токсичних речовин та спричинило ураження серед ліквідаторів аварії. У перші дні офіційна інформація про екологічні наслідки аварії була вкрай суперечливою: від констатації масштабів «другого

<sup>9</sup> Сайт Екологічно-гуманітарного об'єднання «Зелений світ»: <http://greenworld.org.ua/index.php?id=1194598134>.

<sup>10</sup> Звернення представників українських громадських організацій до Голови Політради Блоку «Наша Україна – Народна Самооборона» В'ячеслава Кириленка // Сайт «Майдан»: [http://www2.maidanua.org/news/view.php3?bn=maidan\\_petit&key=1191494828&trs=-1](http://www2.maidanua.org/news/view.php3?bn=maidan_petit&key=1191494828&trs=-1).

<sup>11</sup> Сайт Екологічно-гуманітарного об'єднання «Зелений світ»: <http://www.greenworld.org.ua/index.php?id=1196534875>

<sup>12</sup> Новини веб-порталу Мінприроди «Стан уражених територій на залізничному перегоні Ожидів-Красне Львівської залізниці» <http://www.menr.gov.ua/cgi-bin/go?node=1170>.

Чорнобиля» до суцільного благополуччя. Через кілька місяців після аварії усі повідомлення про неї зникли зі сторінки офіційного веб-порталу МНС «Архів новин – Надзвичайні події».<sup>13</sup>

### 1.2.4. Лісові пожежі на півдні та сході України

Унаслідок аномально спекотної, сухої та вітряної погоди липень та серпень 2007 року позначилися частими лісовими пожежами, які сягнули катастрофічних наслідків у гірських лісах Південного Криму, у Херсонській, Миколаївській, Луганській, Донецькій, Дніпропетровській областях. Серпень 2007–го став однією з найболючіших сторінок в історії лісівництва: тисячі гектарів знищених лісів, людські жертви, втрачені плоди майже піввікової праці людей.

Серед причин пожеж, окрім кліматичних аномалій, називають недбальство відпочивальників, випалювання сухої рослинності на узліссях, навмисні підпали лісу – у тому числі з метою приховати протиправні рубки. Науковці наголошують також на колишніх помилках у залісненні степових та пустельних ландшафтів – майже скрізь його здійснювали сосною.

У міжгір'ї Уч-Кош, що на території Кримського природного заповідника, керованого Держуправлінням справами при Президенті, внаслідок загорянь лісового настилу 30 липня вогонь поширився на 80 гектарах. За кілька днів пожежа знищила 150 га заповідного лісу.

У серпні на території Ялтинського гірсько-лісового заповідника та в Байдарській долині реєструвалися випадки загорянь соснових лісів та реліктових рідколісь ялівцю, занесеного до Червоної книги України. Оскільки його деревину використовують для виготовлення декоративних виробів, а особливої цінності вона набуває після того, як засохне на стовбурі, не виключена можливість навмисних підпалів. У результаті цієї пожежі повністю згоріло 70 га лісу, а 300 га було охоплено низинною пожежею, що призведе до істотної зміни в гірській екосистемі. При гасінні пожежі загинув лісничий Ялтинського заповідника Володимир Тареев з дружиною Ларисою.

Загалом, протягом серпня 2007 року в лісах південного Криму зафіксовано 127 лісових пожеж.<sup>14</sup>

11-12 серпня в Станично-Луганському районі Луганщини, на території Кондрашовського лісництва, вогонь знищив 200 гектарів соснових насаджень.

20 серпня в Новоодеському районі Миколаївщини, на території лісового урочища «Новопетрівське», згоріло близько 80 гектарів соснового лісу. У серпні відмічено масштабні загоряння в регіональному ландшафтному парку «Кінбурнська Коса».

Майже тиждень, з 22 по 28 серпня, тривало гасіння пожежі в ДП «Васильківське лісове господарство» в Дніпропетровській області. За оцінками МНС загальна площа згорілого лісу та степу склала близько 300 гектарів.

20 серпня в Голопристанському районі Херсонщини почала розростатися найбільша за останні десятиліття лісова пожежа. Спочатку сосновий ліс зайнявся на площі близько 200 га. Унаслідок високої температури повітря та посилення вітру швидкість розростання верхової пожежі сягала 60 км/год. За оцінками МНС 21 серпня вогонь охопив близько 1500 га лісу. У ці ж дні на території Цюрупинського лісництва вигоріло до 200 га лісу, масштабні загоряння насаджень кримської сосни мали місце на «Олешківських пісках».<sup>15</sup>

22 – 23 серпня МНС рапортувало про те, що пожежу локалізовано. Але, як з'ясувалося при остаточних підрахунках, до кінця серпня пожежами лише на Херсонщині було зни-

<sup>13</sup> Портал МНС, архів рубрики «Надзвичайні події»: [http://www.mns.gov.ua/news\\_arhiv.php?id=2&month=07&year=2007&bt\\_go=%CF%E0%E7%E0%F2%E8](http://www.mns.gov.ua/news_arhiv.php?id=2&month=07&year=2007&bt_go=%CF%E0%E7%E0%F2%E8).

<sup>14</sup> «Лесные пожары – общая беда» // Повідомлення прес-секретаря Рескомлісу АРК від 9 серпня 2007 року на офіційному сайті Державного комітету лісового господарства України: [http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art\\_id=43215&cat\\_id=32888](http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=43215&cat_id=32888).

<sup>15</sup> «На Херсонщині триває ліквідація крупно масштабної лісової пожежі» // Портал МНС, архів рубрики «Надзвичайні події»: [http://www.mns.gov.ua/news\\_show.php?news\\_id=5776](http://www.mns.gov.ua/news_show.php?news_id=5776).

щено біля 8 тисяч гектарів лісу. Загалом, у 2007 році ліси в Херсонській області горіли 367 разів.<sup>16</sup>

Варто зауважити, що лісові насадження в районах, що відчувають загрози опустелення, виконують переважно екологічні та рекреаційні функції. Тут ліс є незамінним ґрунтозахисним, водоохоронним кліматорегулюючим чинником. Втрата рукотворного хвойного лісу на тисячах гектарах рухомих Нижньодніпровських пісків, безумовно, є важким екологічним лихом.

### 1.2.5. Катастрофа в Керченській протоці

Унаслідок шторму в акваторії Чорного та Азовського морів біля берегів України 11 листопада 2007 року затонули 5 суден. Російський танкер «Волгонейфть-139» розламався надвое, що спричинило масштабний викид мазуту. Одержав ушкодження танкер «Волгонейфть-123». Російські сухогрузи «Вольногорськ», «Нахичевань», «Ковель» та грузинський – «Хачь Ізмаїл». Ще одна російська баржа – «Дон-2» – затонула 12 листопада. Зірвалися з якорів та сіли на міліну 6 суден – сухогрузи «Віра Волошина» (Україна), «Зяючі Кіс» (Туреччина), «Капітан Ізмаїл» (Туреччина), баржі «Дикий», «Деметра», кран «Севастополь». Як результат, у районі Керченської протоки у воду потрапило більше 3 тис. тон мазуту, а також близько 6,8 тис. тон технічної сірки.<sup>17</sup>

Ця катастрофа обґрунтовано вважається найбільшим екологічним лихом, що трапилося в Україні протягом останніх років. Вона призвела до загибелі 23-х людей, більш ніж 10 тисяч водоплавних птахів. Надзвичайна екологічна ситуація, що виникла внаслідок цього, спричинила величезну шкоду довкіллю Керченської протоки, Азовського моря, Таманського півострова та Східного Криму і ще довгий час справлятиме негативний вплив на природу регіону.<sup>18</sup>

Однією з причин виникнення та важких наслідків катастрофи є неврегульованість правових питань: установлення україно-російського морського кордону, охорони довкілля та господарської діяльності в цьому регіоні.

Приміром, дія Бухарестської конвенції (2002) про захист Чорного моря від забруднення та інших міжнародних документів щодо захисту довкілля Чорного і Азовського морів загальмована тим, що Україна і Росія не завершили відповідних процедур щодо впровадження вимог цих міжнародних документів. Україна не підписала План дій у надзвичайних ситуаціях у рамках Бухарестської конвенції. Тому і цей документ залишається для урядів, відповідних міністерств та їхніх територіальних служб декларацією, не обов'язковою для виконання. Тривалий час у прив'язці до головного україно-російського договору про морський кордон не підписаними залишаються угоди про охорону довкілля, судноплавство та рибальство в цій акваторії. Усі вони в одному пакеті!

Катастрофа в Керченській протоці за своєю суттю є не тільки екологічною, але й соціально-політичною: адже тут функціонує значною мірою криміналізований, небезпечний для суспільства, руйнівний для природного довкілля та безпеки двох держав транзитний вузол. Державні контролюючі органи тривалий час «не помічали» численних випадків уникнення митного контролю вантажів просто в протоці, де йде масове перевантаження з борту на борт нафтопродуктів, сірки, мінеральних добрив, будівельних та інших матеріалів, як російською, так і українською стороною. У результаті постійно відбувається забруднення, зокрема, нафтохімічне, протоки, а також прилеглих акваторій Чорного та Азовського морів. Ураховуючи те, що Керченська протока є мілководною, зі складним режимом течій та метеоумов, особливо в осінньо-зимовий період, загроза забруднення збільшується в багато разів.

<sup>16</sup> «Пустеля повертається. У цьому році ліси на Херсонщині горіли... 367 разів» // Газета «Дзеркало тижня», № 32 (661), 1 – 8 вересня 2007 року, <http://www.dt.ua/1000/1550/60326>.

<sup>17</sup> Єврокомісія: Масштаби катастрофи в Керченському проливі завышались // Сайт Крымской Республиканской Ассоциации «Экология и мир», 17 декабря 2007, <http://www.ekomir.crimea.ua/news/2007/12.17.shtml>

<sup>18</sup> «Уроки экологической катастрофы в керченском проливе» – Председатель Крымской Республиканской Ассоциации «Экология и Мир», Президент Крымской Академии Наук, профессор В. С. Тарасенко, <http://www.ekomir.crimea.ua/news/2007/12.03.shtml>

## XVIII. ПРАВО НА БЕЗПЕЧНЕ ДОВКІЛЛЯ

Тому катастрофа, що трапилась, була передбачувана та неминуча, але ніхто, як виявилось, до неї не готувався.<sup>19</sup>

Загалом, низька пріоритетність екологічної політики обернулася неспроможністю влади протистояти стихії та ефективно ліквідувати наслідки катастрофи: у портах не було сучасних технічних засобів для збирання розлитих нафтопродуктів, дії рятувних служб Росії та України були погано скоординовані, часто виникали непорозуміння та взаємні звинувачення в бездіяльності. Органи влади, не маючи надійних технічних засобів моніторингу екологічної ситуації, вдавалися до свідомої дезінформації. Наприклад, у перші дні після аварії суден «Вольногорськ», «Нахічевань», «Ковель», що йшли з вантажем сірки, російський та український міністри МНС повідомили, що сірка на борту суден перебуває в герметичних контейнерах. Начебто українські водолази обстежили контейнери – кришки не пошкоджені, а відтак забруднення акваторії протоки виключене. Натомість 19 листопада на веб-сайті Мінприроди з'явилось повідомлення, що за результатами водолазного обстеження теплоходів «Ковель» та «Нахічевань» встановлено, що судна мають пробоїни у борті, кришки трюмів зірвані, вантаж не має ніякої тари, у зв'язку з чим сірка під дією течії потрапляє у морське середовище.<sup>20</sup>

Окрім усних повідомлень заступника Генпрокурора Т. Корнякової не було жодних офіційних коментарів стосовно обставин порушення Генеральною та природоохоронною прокуратурами кримінальних справ за фактом забруднення моря внаслідок катастрофи (ст. 243 Кримінального кодексу). МЗС України також утрималося від будь-яких коментарів стосовно результатів власного звернення до російського МЗС з вимогою надати інформацію про характер та обсяги небезпечних речовин, які перевозилися затонулими суднами.

Обійшли увагою катастрофу в протоці й деякі офіційні ЗМІ. Інформація про обставини катастрофи, що була доступною протягом листопада 2007-го на веб-ресурсах Мінприроди, інформаційних агентств УНІАН та «Інтерфакс-Україна», видавалась досить оперативною, хоча їй бракувало глибини аналізу ситуації. Деякі повідомлення на сайтах МНС та Мінприроди часом були суперечливими.

Приклади дезінформації громадськості та спроби перешкоджати діяльності волонтерів простежувалися й у процесі ліквідації наслідків катастрофи. Після того, як активісти організацій «Екологічна Вахта по Північному Кавказу» та «За порятунок Тамані» оприлюднили факти, що свідчать про злочинну бездіяльність у справі ліквідації наслідків катастрофи (очищення берега та порятунок птахів там здійснювали лише волонтери «Грінпіс»), російські органи влади ввели жорсткі обмеження для доступу на ділянки Таманського півострова, де узбережжя зазнало особливо великого забруднення нафтопродуктами. Відтак туди вже не могли потрапити не тільки представники природоохоронних організацій, але й журналісти.<sup>21</sup>

У грудні 2007 року 60 українських громадських природоохоронних організацій звернулися до Президента, Кабміну, РНБО, Генеральної Прокуратури та СБУ з колективною Заявою з приводу причин та наслідків катастрофи в Керченській протоці<sup>22</sup>. У Заяві наголошується на необхідності:

– забезпечити фінансування і технічні можливості для ліквідації залишків забруднення моря та узбережжя;

– створити спеціальну міжвідомчу комісію для розслідування причин загибелі людей та забруднення довкілля, прогнозування розвитку екологічної ситуації, оцінки збитків та подальших витрат, визначення відповідальних за виникнення катастрофи та неналежну підготовку до ліквідації наслідків посадових осіб, а також обґрунтування для отримання ком-

<sup>19</sup> Заява 60-ти українських громадських природоохоронних організацій від 29 грудня 2007 року з приводу причин та наслідків катастрофи в Керченській протоці. // Сайт Екологічно-гуманітарного об'єднання «Зелений світ», <http://www.greenworld.org.ua/index.php?id=1199783943>

<sup>20</sup> Про хід ліквідації надзвичайної ситуації, що склалася у Керченській протоці, та результати моніторингу довкілля (станом на 17-18.11.2007 р.) // Повідомлення Мінприроди на офіційному сайті, <http://www.mnpr.gov.ua/cgi-bin/go?node=1490>

<sup>21</sup> Сайт «Екологические проблемы Черного моря»: <http://www.blacksea.ewnc.org/kerch-katastrofa>.

<sup>22</sup> Сайт Екологічно-гуманітарного об'єднання «Зелений світ»: <http://www.greenworld.org.ua/index.php?id=1199783943>

пенсації у відповідності до загально визнаного природоохоронного принципу «забруднювач платить»;

- прискорити завершення процедур щодо делімітації акваторії Азовського моря та Керченської протоки;

- вести постійний екологічний та санітарно-гігієнічний моніторинг морських екосистем та узбережжя;

- «розрубати» кримінальний транспортний вузол у Керченській протоці: припинити практику рейдового перевантаження в протоці; провести відповідну перевірку всіх портів України, ознайомити з її результатами громадськість;

- заборонити транспортування небезпечних вантажів у відповідності до Міжнародної конвенції із запобігання забрудненню з суден 1973 р., стороною якої є Україна;

- відмовитись від планів будівництва нових морських терміналів (Тобечик, Феодосія, Донузлав, Севастополь) – як непотрібних і небезпечних, модернізувати існуючі порти.

Із заявами схожого змісту зверталися до влади російські природоохоронні організації.

Катастрофа в Керченській протоці, на жаль, була не єдиною в 2007 році надзвичайною ситуацією, що супроводжувалася забрудненням моря. Приміром, улітку в Одеському порту відбувся розлив більш ніж 70 тон мазуту з пробіони корпусу судна «Сма СЕН Aegean» (прапор Ліберії). На щастя, більша частина небезпечного викиду була локалізована екіпажем судна та працівниками порту, у результаті чого масштабної екологічної катастрофи вдалося уникнути. Керівництвом порту виконано підрахунок екологічної шкоди, а суд зобов'язав власника судна виплатити 24 мільйони доларів. До виплати компенсації корабель був арештований рішенням Приморського районного суду Одеси. У результаті сума збитку була виплачена в повному розмірі. Крім того, судновласники виплатили порту більше мільйона доларів за збір і локалізацію мазуту.<sup>23</sup>

### 1.2.6. Катастрофи на вугільних підприємствах Донбасу, пов'язані з вибухами метану

18 листопада в шахті ім. О. Засядька на кілометровій глибині сталися вибухи газової суміші, що призвели до великої пожежі та загибелі сотні шахтарів. Це найбільша за останні 50 років катастрофа на вугільних копальнях Донбасу. А протягом останнього десятиріччя шахта імені О. Засядька через вибухи шахтного метану забрала життя 208 гірників, 177 було травмовано<sup>24</sup>. З 1999 року катастрофа стала п'ятою за рахунком: 24 травня 1999 р. – 50 загиблих і 49 поранених; 19 серпня 2001 р. – 55 загиблих і 33 поранених; 31 липня 2002 р. – 20 загиблих; 20 вересня 2006 р. – 13 загиблих і 62 поранених.<sup>25</sup>

Шахта ім. Засядька – одна з найбільших в Україні. Тут розробляються вугільні пласти із глибиною залягання від 900 до 1320 метрів. Умови видобутку на шахті надзвичайно складні: усі пласти небезпечні в плані викидів метану, два з них – у плані самозаймання. Навіть при тому, що шахта володіє наймогутнішою в порівнянні з іншими підприємствами системою безпеки та є єдиною з донецьких вугільних копалень, де працює система вловлювання метану та його використання з енергетичною метою.

Певний час тому перед шахтою постала перспектива закриття, оскільки власні запаси вугілля вичерпувалися. Проте прирізка Кальміуського рудника і будівництво нових стволів продовжили експлуатацію шахти, за оцінками фахівців, ще на 50 років. Попри повсякчасне ускладнення умов видобутку внаслідок збільшення глибини робіт, постійного зростання гірничого тиску, протяжності підтримуваних виробіток, високої загазованості, інших негативних чинників, шахта імені Засядька щорічно збільшує видобуток.

Як повідомив у інтерв'ю тижневику «Дзеркало тижня» Є. Звягільський, експертна комісія так і не дійшла до остаточного висновку про причини вибухів 18 листопада. Зі слів власника шахти, було дотримано усіх вимог нормативних документів, які регламентують

<sup>23</sup> «Крушение надежд», С. Рябова, Т. Опанасенко – журнал «Власть денег», декабрь 2007, (№ 159).

<sup>24</sup> Газета «Урядовий кур'єр» від 20 листопада 2007 року.

<sup>25</sup> Цена Засядькинского «золота», или Деньги важнее жизни // Портал «Права людини в Україні», <http://www.khpg.org.ua/index.php?id=1195520149>

безпеку. Комісія начебто не висувала претензій до керівників підприємства. Імовірно, причиною вибухів стала детонація невідомої досі суміші газів: метану, етилену, пропілену, важких вуглеводнів. Наявність цих газів у певній, досі не відомій пропорції, призводить до зниження бар'єра вибуховості газоповітряної суміші. За нормальних умов критична концентрація метану – понад 4,5 %. А якщо додаються гази, вміст яких не визначається, цей бар'єр може різко знизитися. Вивчення особливостей геологічного середовища шахти триває.<sup>26</sup>

Утім, ані Мінвуглепром, ані МНС, ані Мінприроди поки що не розмістили на власних веб-порталах жодної офіційної інформації щодо екологічних чинників аварій на донецьких шахтах. На жаль, також поки що не оприлюднювалися офіційні висновки державної комісії щодо причин останніх вибухів на шахті.

Попередні висновки Урядової комісії оприлюднила Генпрокуратура.<sup>27</sup> Аварія сталася внаслідок ведення робіт при наявності небезпечних скупчень метану, неналежного контролю за його концентрацією та за вибуховою безпекою електрообладнання. Причинами повторних вибухів є порушення порядку ліквідації пожежі керівником робіт із ліквідації та керівного складу гірничорятувальної служби. За даним фактом порушена і розслідується кримінальна справа.

Поки що не призвели до якихось конкретних кроків заяви вищих посадових осіб про можливість припинення, або суттєве зменшення видобутку на цій шахті через особливо небезпечні геологічні умови.

Останні вибухи на донецьких шахтах привернули увагу до інших проблем екобезпеки, пов'язаних з розробкою вугільних родовищ: зокрема – до активізації вторинних тектонічних процесів та просочування шахтних газів на поверхню. Нині значна частина Донецька, території інших шахтарських міст розташовані просто над вугільними виробками. Дедалі частіше тут спостерігаються просідання земної поверхні та руйнування будівель. У підвали будівель через легко проникливі поверхневі пісковикові пласти просочується шахтний метан та вода. Зрозуміло, що саме по собі закриття шахт не вирішить цих проблем. Більш того, принаймні на частині шахт нині здійснюється цілеспрямоване відкачування шахтних газів та геофізичний моніторинг, одномоментне припинення яких може підсилити ступінь небезпеки та зробити ситуацію цілком не прогнозованою.<sup>28</sup>

### **2. ПРАВО НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ З ПИТАНЬ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ДОВКІЛЛЯ**

Передумовою ефективного захисту екологічних прав є рівень сформованості демократичних традицій та зрілості громадянського суспільства. Саме ці чинники забезпечують кожному вільний доступ до інформації про стан довкілля, відкривають шлях для участі в прийнятті екологічно значущих владних рішень та гарантують дієвість судових процедур у захисті права на безпечне довкілля.

Протягом 2007 року групою природоохоронних та правозахисних організацій виконувався моніторинг реалізації права доступу до екологічної інформації. У ході моніторингу було надіслано близько 300 інформаційних запитів та звернень: до Кабінету Міністрів, Верховної Ради, Омбудсмана, Генпрокуратури та прокуратур областей, Мінприроди, МОЗ та їхніх обласних управлінь, Міністерства юстиції, обласних рад та держадміністрацій. Проводився моніторинг ЗМІ та офіційних звітів органів виконавчої влади.

Головний висновок цієї діяльності: порушення права на доступ до екологічної інформації мають системний характер та глибинні причини. Серед них: невідповідність багатьох нормативно-правових актів міжнародним стандартам, незадовільна практика правозастосу-

<sup>26</sup> Життя після вибуху // Тижневик «Дзеркало тижня», № 48 (677) 15 – 21 грудня 2007, <http://www.dt.ua/1000/1550/61466/>.

<sup>27</sup> Інформація Генеральної Прокуратури України «Про стан законності в державі у 2007 році», надана Верховній Раді України 11.02.2008 року.

<sup>28</sup> «Надзвичайний» Донбас // Газета «Дзеркало тижня», № 47 (676) 8-14 грудня 2007, <http://www.dt.ua/3000/3320/61377/>.

вання, дефіцит відповідальності органів владних повноважень перед громадянами, загалом низький рівень пріоритетності екологічних питань у державній політиці, неякісний моніторинг довкілля та ін.

У ході кампанії надсилання інформаційних запитів учасники робочої групи стикнулися з неабиякими труднощами при отриманні доступу до інформації. У багатьох випадках було проблематично отримати конкретні відомості про екологічний вплив підприємств – найбільших забруднювачів довкілля, використання коштів фондів охорони навколишнього природного середовища, вплив екологічних негараздів на стан громадського здоров'я, стан дотримання природоохоронного законодавства та ін. Якість отриманих відповідей за нечисленими винятками залишала бажати кращого. Надто часто спостерігалися некоректні в правовому сенсі спроби посадовців відмовити в наданні відповідей за запитами, ухилитися від надання відповіді, відповісти не по суті заданих запитань, надати неповну інформацію й т. ін.

За результатами моніторингу можна зробити висновок, що найбільш закритими в плані доступу до наявної в них екологічної інформації залишаються органи прокуратури, місцевого самоврядування, охорони здоров'я.

*Лідер організації «Громадянський дозор» Юрій Бабінін звернувся до Управління охорони здоров'я Запорізької ОДА з інформаційним запитом, у якому пропонувався надати статистичні відомості про показники громадського здоров'я потерпілих внаслідок Чорнобильської катастрофи мешканців області, віднесених до груп першочергового медичного нагляду. Медичне відомство відмовило в наданні такої інформації, мотивуючи своє рішення тим, що: «згідно ст. 37 Закону України «Про інформацію» інформація є службовою і не може бути використана для реалізації прав та інтересів громадянина України та опублікована за її межами, тим паче з інтерпретацією звіту про дбання прав людини в Україні. Згідно ст. 31 Закону України «Про інформацію»: «Всі організації, які збирають інформацію про громадян, повинні до початку роботи з нею здійснити у встановленому Кабінетом Міністрів України порядку державну реєстрацію відповідних баз даних».*

*Але ж згідно з тлумаченням Конституційного Суду Закону «Про інформацію»<sup>29</sup> до конфіденційної інформації, належать свідчення про особу (освіта, сімейний стан, релігійність, стан здоров'я, дата і місце народження, майновий стан та інші персональні дані). Звісно, метою запиту пана Ю. Бабініна не було отримання конфіденційної інформації про стан здоров'я конкретних громадян, що загрожує їхній приватності. Ішлося про знеособлені статистичні дані, які відображують негативний вплив чинників довкілля на стан громадського здоров'я. Такі відомості є відкритими та повинні надаватися за запитами громадян.*

Численні приклади інформаційної закритості продемонстрували деякі обласні ради та державні адміністрації, Міністерство охорони здоров'я та його обласні управління, Міністерство юстиції. Більше половини адресованих до них запитів не було задоволено, як належить. Кабінет Міністрів, Адміністрація Президента, облдержадміністрації та обласні ради, зазвичай, переадресовували запити про надання екологічної інформації до Мінприроди та його обласних управлінь, хоча далеко не всі поставлені запитання знаходилися в компетенції природоохоронних структур.

Вочевидь, усе ще непросто дається посадовцям засвоєння уявлень про свободу інформації, етику відкритості в державній політиці та відповідальність перед громадянами, які делегували їм право цю політику здійснювати. Натомість не подолано підсвідомої недовіри до незалежної громадянської активності, тим більше спрямованої на те, щоб зробити прозорими та контрольованими дії державних структур. Надто сильними є стереотипи довільного дозування інформації, за якими державний чиновник виступає її «володільцем» та розпорядником, що може розчерком власного пера визначати, що можна оприлюднити, а що – не варто.

На веб-порталах Кабінету Міністрів та усіх обласних держадміністрацій немає розділів екологічної інформації. Моніторинг загальнодоступних державних друкованих та електронних ЗМІ свідчить про те, що тематика збереження довкілля, захисту екологічних прав, ста-

<sup>29</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України «Про інформацію» та статті 12 Закону України «Про прокуратуру» від 30 жовтня 1997 року.



## XVIII. ПРАВО НА БЕЗПЕЧНЕ ДОВКІЛЛЯ

лого розвитку в них є далеко не пріоритетною. У більшості регіонів відсутні державні засоби екологічного інформування.

На щастя, є поодинокі винятки. Приміром, Держуправління екології та природних ресурсів Запорізької області на досить пристойному рівні видає популярну друковану доповідь про стан довкілля області «Земля за порогами».

Окрім веб-порталу Мінприроди, друкованих видань та Інтернет-сторінок окремих його обласних структур не існує спеціалізованих джерел екологічного інформування. Веб-портал Мінприроди є суттєво неповним у інформаційному відношенні. Серед зразків веб-конструювання, що демонструють державні органи, важко знайти більш інерційний та функціонально недосконалий сайт. Досі не діють Інтернет-сторінки Держуправлінь екології та природних ресурсів Волинської, Дніпропетровської, Донецької, Івано-Франківської, Херсонської, Хмельницької та інших областей.

Станом на початок 2008 року на сайті Мінприроди все ще не оприлюднені щорічні Звіти за 2006 рік про стан навколишнього природного середовища у Волинській, Дніпропетровській, Житомирській, Одеській, Рівненській, Харківській, Херсонській, Чернігівській областях та в м. Києві. В окремі місяці 2007 року на веб-сайті оприлюднювався Інформаційний бюлетень Мінприроди, тематика якого обмежувалася організаційними питаннями діяльності міністерства.

Практично нічого не зроблено для створення мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації, хоча вона згідно зі ст. 10 закону «Про охорону навколишнього природного середовища», закону «Про місцеве самоврядування», постанов Верховної Ради та Уряду повинна була запрацювати ще в 2005 році. Більш того, в ході кампанії інформаційних запитів виявилось неможливим з'ясувати, як триває процес створення присновідомої мережі, і чи триває він взагалі, і хто відповідає за нього? Нарешті, що представлятиме собою ця мережа, щодо якої стільки рішень ухвалено й нічого не зроблено?

Незадовільним є стан доступу до інформації з питань зміни клімату та кліматоохоронних проектів. Відповідно до рішень Конференцій Сторін Рамкової конвенції ООН про зміну клімату (РК ООН ЗК) Україна зобов'язана щорічно подавати «Національний звіт про кадастр викидів парникових газів в Україні» та «Національне повідомлення України з питань зміни клімату», які виступають головними джерелами інформування української та міжнародної громадськості з питань оцінки рівня реалізації Рамкової Конвенції. На жаль, протягом останніх років ці зобов'язання належним чином не виконуються.

Відповідно до міжнародних зобов'язань України процедура оформлення проектів передбачає розроблення розділу оцінки впливу на навколишнє природне середовище (ОВНС) та розділу щодо результатів громадських слухань. Проекти, що знаходяться на розгляді, оприлюднюються для відкритого доступу за 30 днів. Зазначимо, що англійською мовою проектна документація оприлюднюється на сайті UNFCCC при реєстрації проектів Мінприроди.

Практика оприлюднення інформації про проекти за механізмами Кіотського протоколу давно запроваджена в країнах Європи. В Україні ж інформація не надавалася навіть у відповідь на численні запити громадських організацій протягом 2005-2007 років. Приховування інформації сприяло поширенню корупції та затвердженню проектів, що, можливо, не відповідають усім необхідним критеріям. Природоохоронними організаціями з цього приводу було надіслано понад 50 звернень до вищих органів державної влади, включаючи Уряд, Мінприроди, Раду Національної Безпеки та Генпрокуратуру.

*У лютому 2008 року Національний екоцентр України та ЕГО «Зелений Світ» направили до Мінприроди чергове звернення щодо забезпечення вільного доступу до екологічної інформації про проекти спільного впровадження (СВ) за механізмами Кіотського протоколу. У зверненні висловлювалася стурбованість з приводу того, що протягом 2006 – 2007 років керівництво Мінприроди так і не забезпечило вільного доступу до екологічної інформації щодо проектів СВ, пояснюючи це причинами (як нам здається, неприйнятними) технічної недосконалості власної офіційної Інтернет-сторінки. Громадські організації наголошували на необхідності в стислі терміни створити умови для повного оприлюднення інформації про проекти СВ на сайті Мін-*

природи. До тих пір, поки таке оприлюднення не буде забезпечено, міністерству пропонувалося не надавати листи-підтримки проєктів СВ. Висловлювалося сподівання, що нове керівництво Мінприроди виявиться спроможним, нарешті, налагодити нормальне технічне забезпечення роботи власної Інтернет-сторінки. Якщо з якихось причин у ближчий час це неможливо зробити, Робоча група з питань змін клімату (РГ ПЗК) може запропонувати для оприлюднення інформації свій сайт: <http://www.climategroup.org.ua>. Якщо ж і надалі Мінприроди ухилитиметься від виконання обов'язку забезпечення вільного доступу до екологічної інформації про проєкти СВ, буде направлено скаргу до Секретаріату РК ООН ЗК.

Мінприроди, нарешті, відреагувало на ноту громадськості. У березні 2008 року на його сайті вже можна було ознайомитися з проєктами СВ, що знаходяться на розгляді.<sup>30</sup> Відкритий доступ до інформації надасть можливість зацікавленим сторонам перевірити, чи відповідає проєкт усім необхідним нормам та, якщо прогнозується негативний вплив проєкту на стан довкілля, надіслати коментарі або пропозиції відхилення такого проєкту.

У 2007 році львівським «Бюро екологічних розслідувань» було отримано копію досі невідомого Наказу Мінприроди № 470 від 25.11.2004 р. «Про введення в дію Переліку конфіденційної інформації», прийнятого на виконання Постанови Кабінету Міністрів України від 27.11.1998 р. № 1893 «Про затвердження інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави». Первинний Перелік конфіденційної інформації було доповнено Наказом від 3.04.2006 р. № 158 «Щодо внесення змін до Наказу Мінприроди України від 25.11.2004 р.»

Цікаво, що досі тексти обох наказів були відсутні на офіційному веб-порталі Мінприроди. Неможливо було ознайомитися з ними через пошукові системи «Законодавство» Верховної Ради України та «Ліга-Закон». Як з'ясувалося, зазначені накази не було зареєстровано в Міністерстві юстиції.

Зазначені накази Мінприроди надають можливість суттєво обмежувати доступ громадян до окремих видів екологічної інформації, зокрема, до:

- ◆ матеріалів ревізій (перевірок) установ, організацій та підприємств, що входять до сфери управління Мінприроди;
- ◆ інформації, що направляється до правоохоронних органів за результатами ревізій (перевірок);
- ◆ інформації про регулювання екологічних питань на транскордонних річках (басейн Дунаю, Західного Бугу, Сіверського Дінця), у тому числі із країнами Європейського Союзу;
- ◆ регулювання екологічних питань, що стосуються біологічно активних (отруйних, інфекційних) речовин, генетично змінених організмів, які можуть використовуватися як біологічна зброя;
- ◆ окремих висновків державної екологічної експертизи;
- ◆ інформації про технічні характеристики гідротехнічних споруд;
- ◆ інформації, що стосується питань функціонування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України.

На пропозицію розглянути питання про відповідність вищезгаданих наказів Мінприроди положенням Конституції, законів та міжнародних конвенцій, адресовану Міністерству юстиції<sup>31</sup>, отримано таку відповідь: Мін'юст констатує, що відповідно до статті 1 Указу Президента від 3 жовтня 1992 № 493 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» державній реєстрації підлягають нормативно-правові акти, що видаються міністерствами, іншими органами виконавчої влади, органами господарського управління та контролю, які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер. Парадоксально, але враховуючи цю норму указу, Мін'юст робить висновок, що накази не підлягають державній реєстрації! Невже керівництву Мін'юсту нічого невідомо про право доступу до екологічної інформації?

<sup>30</sup> Перелік проєктів спільного впровадження (СВ), яким надано листи-схвалення на сайті Мінприроди: <http://www.menr.gov.ua/cgi-bin/go?page=77&type=left>.

<sup>31</sup> Інформаційний запит Степаненка О.М. Міністру юстиції України Онішуку М.В. № 08-01 від 29.01.2008 р.

## XVIII. ПРАВО НА БЕЗПЕЧНЕ ДОВКІЛЛЯ

За оцінками багатьох природоохоронних організацій, зміст обох згаданих наказів Мінприроди суперечить Конституції України (ст. 50), Оргуській конвенції (ст. 4), законам «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 9, 10), «Про інформацію», які гарантують кожному право вільного доступу до інформації з питань екології та інформації, приховування якої являє загрозу життю і здоров'ю людей. Обмеження цього права можуть встановлюватися лише законом. З огляду на це, вищезгадані накази Мінприроди повинні бути скасовані чи істотно переглянуті.

Як бачимо, існують суттєві проблеми в становленні державної системи екологічного інформування та державних гарантій вільного доступу до екологічної інформації. Досі в структурі державної влади та місцевого самоврядування не створено підрозділів, які повинні системно та ефективно реалізовувати інформаційну політику з питань довкілля. Водночас, у процесі нескінчених реорганізацій Мінприроди не отримали інституційного та ресурсного розвитку саме підрозділи, відповідальні за екологічне інформування. Посадовці Мінприроди в багатьох випадках демонструють нерозуміння європейських принципів свободи інформації, небажання дотримуватися духу і букви Оргуської конвенції та власну спроможність до незграбної імітації впровадження конвенції в Україні.

На жаль, практика звернень до судів, органів Державної судової адміністрації, прокуратури та МВСУ засвідчила проблематичність доступу до статистичної інформації про порушення екологічних прав та злочини проти довкілля. Практично неможливо було отримати за запитами інформацію про кількість кримінальних справ, порушених за групою статей Кримінального Кодексу України (ККУ) «Злочини проти довкілля» та переданими до суду, а також – про кількість випадків, коли органи прокуратури виступали в суді на стороні громадян, чії екологічні права порушено внаслідок дій або бездіяльності органів влади. У більшості випадків органи прокуратури відмовляли у наданні інформації, або адресували запитувачів до органів Держкомітету статистики.

Втім, частково ця інформація оприлюднена в повідомленні Генпрокуратури «Про стан законності в державі в 2007 році», наданого Верховній Раді відповідно до ст. 2 Закону України «Про прокуратуру». Генпрокуратура повідомила, що протягом 2007 року до суду направлено 940 кримінальних справ про екологічні злочини, за прокурорського реагування до відповідальності притягнуто понад 23 тисячі посадових осіб, відшкодовано майже 182 млн. грн. Протягом 2007 року судами було розглянуто 2 782 (у 2006 році – 3444) справ про відшкодування шкоди, завданої порушенням законодавства про охорону довкілля, серед них із задоволенням позову – 1993 (2480).<sup>32</sup>

За даними Державної судової адміністрації України (ДСАУ), протягом 2006 року судами розглянуто 1061 справи за статтями 236-254 ККУ, у тому числі з винесенням вироку – 800. У переважній більшості це злочини, пов'язані з незаконною порубкою лісу, полюванням та риболовлю.

Але не можна не відзначити загалом низький рівень розділу згаданої інформації Генпрокуратури, де йдеться про охорону довкілля. Кількісні показники, наведені прокуратурою, у багатьох випадках не узгоджуються з раніше оприлюдненими даними Мінприроди. Причому, прокуратура констатує, що станом на 2007 рік накопичено близько 22 млн. т. токсичних відходів I-III класу небезпеки. Натомість, Мінприроди в проекті Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища за 2004 рік прозвітувало про накопичення 2,4 млн. т. відходів цього класу. Яким чином пояснити «утворення» протягом трьох років 20 мільйонів тон найбільш токсичних речовин – невідомо. Інший приклад: за оцінками Генпрокуратури частка викидів автотранспорту від загальної кількості атмосферних викидів досягла в Україні 60 %, у той час, як у згаданій доповіді Мінприроди за 2004 рік констатується 33 %. З чим пов'язані настільки різочі розходження в оцінках? А як сприймати настільки «фахові» висновки Генпрокуратури, як оцей: *«надмірне насичення атмосфери оксидом вуглецю... призводить до руйнування озонового шару і підвищує вплив опромінення територій та захворюваність населення»?*

<sup>32</sup> Інформація Генеральної Прокуратури України «Про стан законності в державі у 2007 році» [http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=12985](http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?_m=publications&_t=rec&id=12985).

Чи не єдиним інформаційним запитом щодо доступу до цієї статистичної інформації, який можна вважати задоволеним повною мірою, є лист представника ЕГО «Зелений Світ» до Державного комітету статистики України (ДКСУ). У результаті отримано відомості за 2006 рік, опрацьовані за даними Генеральної прокуратури, МВС, Державної судової адміністрації (ДСАУ)<sup>33</sup>. Як свідчить ДКСУ, у порядку нагляду за дотриманням законів щодо захисту прав і свобод громадян органами прокуратури порушено 1593 кримінальних справи з питань довкілля, направлено до суду 878 кримінальних справ. За даними Генпрокуратури в 2006 році розглянуто 4774 звернення громадян з питань охорони довкілля. Натомість кількість задоволених звернень дуже мала – лише 568. Цілком відсутні відомості про випадки, коли органи прокуратури виступали в суді на стороні громадян, чії екологічні права порушено внаслідок дій або бездіяльності органів влади.

Можна вести мову про самоусунення від контролю за дотриманням екологічних прав громадян з боку Верховної Ради, Кабінету Міністрів та Уповноваженого Верховної Ради з прав людини.

*Оскільки згідно зі ст. 28 Закону «Про інформацію» держава здійснює контроль за режимом доступу до інформації, а в порядку контролю Верховна Рада може вимагати від урядових установ, міністерств, відомств звіти, які містять відомості про їх діяльність із забезпечення інформацією заінтересованих осіб, учасниками громадського моніторингу в січні 2008 р. надіслано на ім'я Голови Верховної Ради запит, у якому серед іншого пропонувалося повідомити:*

*– які основні заходи державного контролю за додержанням режиму доступу до інформації здійснено Верховною Радою в 2006-2007 роках?*

*– від яких міністерств протягом 2006-2007 років Верховна Рада отримала звіти, що містять відомості про їх діяльність із забезпечення доступу до інформації, де та яким чином можна ознайомитися із цими звітами?*

*– які заходи здійснено та плануються Верховною Радою України в напрямку імплементації до чинного законодавства положень Оргуської конвенції та контролю за її дотриманням у контексті доступу до екологічної інформації?*

*– коли, нарешті, буде виконано Постанову Верховної Ради України «Про інформування громадськості з питань, що стосуються довкілля» у частині створення «мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації»?*

На запит було отримано листа Комітету Верховної Ради з питань екополітики<sup>34</sup>, який фактично залишив без відповіді поставлені запитання, або припустився підміни понять. У відповіді стверджується, що «Комітет постійно тримає на контролі питання доступу до екологічної інформації і вважає стан справ в цій сфері цілком задовільним». Далі повідомляється, що «Мінприроди надало Комітету звіт про роботу зі зверненнями громадян за 2006-2007 роки. Протягом 2007 року до центрального апарату міністерства надійшло 1233 письмових звернень громадян з питань, які стосуються довкілля, що на 25,7 відсотків більше ніж у 2006 році. Міністерство щомісяця надає вичерпну інформацію про результати роботи зі зверненнями громадян для подальшого їх розміщення на веб-сторінці «Уряд і громадськість».

Натомість наш моніторинг цієї урядової веб-сторінки<sup>35</sup> не виявив жодних слідів оприлюднення на ній екологічної інформації.

Наведемо інший приклад.

Високі посадовці належним чином не прореагували на відкрите звернення лідерів 14-ти природоохоронних та правозахисних громадських організацій з приводу незадовільного виконання в Україні положень Оргуської конвенції, адресоване Президентові В. Ющенку, Голові Верховної Ради А. Яценюку, Прем'єр-міністру Ю. Тимошенко, Міністру юстиції М. Оніщуку, Міністру

<sup>33</sup> Лист Державного комітету статистики України від 20.11.2007 року № 05/6-8/159

<sup>34</sup> Лист Комітету з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи № 04-16/15-193 від 14.02.2008 р. за підписом Голови Комітету А. І. Семиноги.

<sup>35</sup> Дивіться розділ «Уряд і громадськість» на Урядовому порталі:

[http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?&art\\_id=2277632&cat\\_id=958905](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?&art_id=2277632&cat_id=958905)

## XVIII. ПРАВО НА БЕЗПЕЧНЕ ДОВКІЛЛЯ

Мінприроди Г. Філінчуку та розміщене у січні 2008 року на сайті «Майдан».<sup>36</sup> Секретаріат Президента та Верховної Ради звично переадресували звернення до Уряду, Уряд – до Мінприроди. У результаті отримано формальні відповіді, у яких залишено без уваги усі принципи заваження та вимоги стосовно виконання Україною конвенції.

Уповноваженим з прав людини в порушення норм закону не оприлюднені щорічні Доповіді за 2005 – 2007 роки. У попередніх щорічних доповідях Омбудсмена проблематиці дотримання права на доступ до екологічної інформації не приділялося належної уваги. У другій щорічній Доповіді (2003) розділ «Дотримання екологічних прав» взагалі відсутній. У розділах, присвячених дотриманню прав на свободу слова, інформації та вільне вираження поглядів про доступ до екологічної інформації також не згадується. На жаль, не аналізується стан дотримання екологічних прав у матеріалах Вісника Уповноваженого з прав людини. Варто зауважити, що останнє число Вісника було оприлюднено на офіційному веб-порталі Уповноваженого ще в 2003 році. Проблематика дотримання екологічних прав ніяк не згадується в офіційних заявах українського Омбудсмена, оприлюднених протягом останніх років.

Попри прекраснодушну декларацію, що «захист прав людини на свободу думки, вільне вираження своїх поглядів і переконань, на збирання, зберігання, використання і розповсюдження інформації є одним з пріоритетних напрямів діяльності Уповноваженого з прав людини»<sup>37</sup> відповіді Секретаріату Уповноваженого з прав людини на запити та звернення представників громадських організацій також не можна визнати задовільним.

Секретаріат у відповідь на запит автора цієї доповіді не повідомив, яку інформацію та які оцінки подано Уповноваженим до Зведеного Національного звіту 2007 року щодо впровадження Оргуської конвенції в Україні. Секретаріат також ухилився від відповіді на запитання, з яких причин не було представлено Верховній Раді щорічні Доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за 2005 та 2006 роки. Натомість у відповіді від 22.01.2008 р. № 11-89/2562-07-14 зазначено, що «на даний час йде робота по підготовці доповіді Уповноваженого з прав людини «Про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні» за 2006-2007 рр., яку планується представити українському парламенту в першому кварталі 2008 року. У цій доповіді присвячено окремий розділ стану дотримання екологічних прав громадян».

Отже, учасники моніторингу стану доступу до екологічної інформації вправі констатувати ознаки незрілості усіх сторін інформаційного обігу: як серед структур, що покликані здобувати інформацію та служити комунікаційними посередниками, так і серед кінцевих споживачів інформаційного продукту. Формується замкнене коло, де загалом потужний інформаційний потік, у якому перебуває сучасна людина, не формує в неї глибоких знань про довкілля та екологічні наслідки власної діяльності, не сприяє вихованню культури гармонійних взаємостосунків у природному та соціальному середовищі, не визначає екологічно дружнього та гуманного стилю життя. Як результат, навіть зібрана в результаті моніторингу довкілля, розпорошена та дуже фрагментарна інформація про його стан не знаходить зацікавленого попиту у свого споживача та своїх шляхів поширення. За таких умов у громадян не формується й розуміння власного права на безпечне довкілля та готовності його захищати. Усі ці явища, врешті решт, є чинниками порушення права на безпечне для життя та здоров'я довкілля.

Актуальною залишається потреба лобювати впровадження системи правової освіти з питань Оргуської конвенції для державних службовців, а також представників інших зацікавлених сторін, залучених до інформаційного обміну та прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля.

Необхідно розробити нові закони, ухвалити зміни та доповнення до низки діючих, покращити режим правозастосування – з тим, аби забезпечити дотримання стандартів доступу

<sup>36</sup> Група природоохоронних та правозахисних громадських організацій: Відкрите звернення до влади // Сайт «Майдан», <http://maidanua.org/static/mai/1201526146.html>.

<sup>37</sup> Перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні»: [http://www.ombudsman.kiev.ua/d1\\_zm.htm](http://www.ombudsman.kiev.ua/d1_zm.htm).

до інформації про стан довкілля, закладених у Конституції, Організації Конвенції та інших міжнародних документах. До цього закликають українську владу громадськість і міжнародні організації. Наприклад, на цій вимозі наголошується в Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» від 5 жовтня 2005 року № 1466.

Нарешті, з огляду на те, що органи влади демонструють ознаки відсутності системної державної інформаційної політики з питань, що стосуються довкілля, варто шукати можливості розробки альтернативної громадської мережі екологічного інформування.

### 3. ПРАВО УЧАСТІ В ПРИЙНЯТТІ РІШЕНЬ З ПИТАНЬ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ДОВКІЛЛЯ

#### 3.1. УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В РОЗРОБЦІ «ЗВЕДЕНОГО НАЦІОНАЛЬНОГО ЗВІТУ 2007 РОКУ ЩОДО ВПРОВАДЖЕННЯ ОРГУСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ В УКРАЇНІ»

У червні 2008 р. виповнюється 10 років від дати підписання Україною Конвенції «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» (Організація Конвенції). Хоча від моменту ратифікації Верховною Радою (1999 р.) Конвенція стала частиною національного законодавства, можна стверджувати, що її положення належним чином не виконуються. У процесі імплементації Конвенції зміни було внесено лише до чотирьох законів, а саме: «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про екологічну експертизу», «Про місцеве самоврядування в Україні» та до Кодексу України про адміністративні правопорушення. До інших законів, які вочевидь потребували приведення у відповідність до Конвенції, наприклад, до Закону України «Про інформацію», зміни досі не внесено.

Другою нарадою Сторін Конвенції в Алмати (2005 р.) Україну разом з Казахстаном та Туркменістаном було визнано сторонами, що не дотримуються її положень<sup>38</sup>. Натомість керівництво попередніх Урядів та Мінприроди приховує від громадськості критичні висновки ЄЕК ООН та наради Сторін Конвенції щодо України – вони не були оприлюднені в жодному офіційному ЗМІ. У червні 2008 року відбудеться Третя нарада Сторін Конвенції в Ризі. За два з половиною роки Урядом так і не виконано рекомендації Другої наради щодо України:

- ♦ привести законодавство та практику у відповідність до положень Конвенції;
- ♦ не пізніше кінця 2005 року представити Комітету ЄЕК ООН з питань дотримання Конвенції Стратегію інтеграції її положень до національного законодавства разом з розробкою відповідних графіків, практичних механізмів та процедури введення в дію імплементаційного законодавства.

Протягом 2007 року в Мінприроди тривала розробка проекту Зведеного Національного Звіту про впровадження Конвенції. Цій справі також бракувало відкритості, щирої готовності залучити до неї громадські організації та дати критичну оцінку існуючого стану дотримання її положень.

26 вересня 2007 року на сайті Мінприроди з'явилося повідомлення про те, що «з метою консультацій з громадськістю щодо Національної доповіді 2007 року щодо впровадження Організації Конвенції в Україні, електронним листом у серпні 2007 року було запропоновано громадським організаціям екологічного спрямування в Україні надати пропозиції». Повідомлялося про існування Наказу Мінприроди від 25 листопада 2004 р. № 469 «Про підготовку національної доповіді України до Другої Наради Сторін Організації Конвенції», але текст наказу був відсутній на офіційному веб-порталі Мінприроди, неможливо було ознайомитися з ним через пошукову систему «Законодавство» Верховної Ради.

<sup>38</sup> Решение 2/5b «Соблюдение Украиной своих обязательств по Орхусской конвенции» – принято на втором Совещании Сторон, состоявшемся в Алма-Ате, Казахстан, 25-27.05.05 г.: <http://www.unece.org/env/documents/2005/pp/ece/ece.mp.pp.2005.2.add.8.r.pdf>.

## XVIII. ПРАВО НА БЕЗПЕЧНЕ ДОВКІЛЛЯ

Тому від імені ЕГО «Зелений Світ» до Мінприроди двічі надсилався інформаційний запит<sup>39</sup> з пропозицією серед іншого повідомити:

- ◆ де та в який спосіб можна ознайомитися з документами та рішеннями, згідно з якими іде розробка проекту Національного звіту, у тому числі зі згаданим Наказом Мінприроди?
- ◆ як ознайомитися з оцінками попередньої Національної доповіді України про стан впровадження положень Оргуської Комітетом ЄК ООН та нарадами Сторін Конвенції?
- ◆ яким організаціям та в який спосіб було адресовано вищезгаданого листа Мінприроди?
- ◆ в якому стані перебуває розробка Національної Стратегії впровадження Конвенції?

На жаль, Мінприроди повністю не задовольнило запит, мотивуючи це тим, що «відповідно до Положення про порядок надання екологічної інформації<sup>40</sup> в запиті про надання екологічної інформації визначають не більше трьох питань з однієї екологічної проблеми»<sup>41</sup>. У результаті не було надано відповідь по суті жодного з вищенаведених запитань.

Отже, у справі розробки проекту Звіту не вдалося подолати взаємної недовіри між посадовцями структур Мінприроди та громадськими лідерами. Останні в більшості схилилися до думки про доцільність розробки альтернативного звіту про стан впровадження Конвенції від організацій громадянського суспільства.

У січні 2008 року на сайті «Майдан» було розміщено «Відкрите звернення групи природоохоронних та правозахисних громадських організацій з приводу незадовільного виконання в Україні положень Оргуської конвенції», адресоване вищим посадовим особам держави.<sup>42</sup> Лідери 14 організацій, що його підписали, наголошували на необхідності:

- ◆ розробити Стратегію та План дій з інтеграції положень Конвенції в національне законодавство, що включають практичні механізми, процедури та заходи підвищення спроможності в правозастосуванні;
- ◆ Кабінету Міністрів, Верховній Раді та Секретаріату Президента України ретельно проаналізувати стан дотримання органами владних повноважень законодавства щодо забезпечення доступу до екологічної інформації, участі в прийнятті рішень та доступу до правосуддя з питань довкілля та поінформувати громадськість про результати такого аналізу;
- ◆ прискорити розробку законопроектів, що відповідають сучасним принципам свободи інформації, зокрема, нової редакції закону «Про інформацію»;
- ◆ прискорити розробку урядових постанов, що встановлять конкретну процедуру забезпечення доступу до екологічної інформації та участі в прийнятті рішень;
- ◆ внести зміни або скасувати нормативно-правові акти, що не відповідають стандартам Конвенції щодо забезпечення доступу до екологічної інформації, участі в прийнятті рішень та доступу до правосуддя з питань довкілля, приміром – вищезгадане «Положення про порядок надання екологічної інформації»;
- ◆ з метою загальної координації цієї діяльності створити міжвідомчу Національну комісію з моніторингу дотримання положень Конвенції, залучивши до участі в ній представників громадських організацій;
- ◆ у системі впровадження положень Конвенції передбачити створення інфраструктури, відповідальної за екологічне інформування, а також здійснення навчальних та просвітницьких заходів, зокрема: для посадових осіб органів державної влади, місцевого самоврядування, суддів, депутатів, представників громадськості;
- ◆ оприлюднити українською мовою в офіційних ЗМІ основні документи Комітету ЕЄК ООН, Нарад Сторін Конвенції, а також усі рішення щодо України.

<sup>39</sup> Листи Степаненка О.М. Міністру охорони навколишнього природного середовища Джарти В.Г. від 3.10.07 р. та від 10.11.07 р.

<sup>40</sup> Затверджене Наказом Мінприроди від 18.12.2003 № 169 та зареєстроване Мін'юстом 04.02.2004 за № 156/8755.

<sup>41</sup> Лист Мінприроди від 06.11.2007 року № 11991/09/10-07

<sup>42</sup> Група природоохоронних та правозахисних громадських організацій: Відкрите звернення до влади // Сайт «Майдан», <http://maidanua.org/static/mai/1201526146.html>.

### 3.2. УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В РОЗРОБЦІ СТРАТЕГІЇ ВПРОВАДЖЕННЯ ОРГУСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ

Як уже згадувалося в цій доповіді, Уряд проігнорував пропозиції Народи Сторін у Алмати – до кінця 2005 року, нарешті, розробити «Стратегію імплементації положень Оргуської конвенції до національного законодавства». За умови відсутності свідомої та системної діяльності з її розробки, очікуючи на санкції Комітету ЄЕК ООН, український офіціоз удався до імітації процесу стратегічного планування та розробки квазі-стратегії.

Процес прийняття рішень з розробки Стратегії оповитий дивною таємницею. Відомо, що в червні 2006 року Мінприроди повідомило Комітет ЄЕК ООН з питань дотримання Конвенції<sup>43</sup>, що в Міністерстві «створена робоча група з розробки Національної Стратегії імплементації положень Оргуської конвенції до чинного національного екологічного законодавства України». Яким нормативним актом створено цю робочу групу, хто увійшов до її складу, чи залучено до її складу представників НДО, чи відомо про існування групи Урядові України, і взагалі – над чим працювала робоча група? – невідомо.

Цікаво, що питанню розробки Стратегії не приділено уваги в «Зведеному Національному звіті 2007 року щодо впровадження Оргуської конвенції в Україні».

Протягом 2007 року автор цієї доповіді двічі звертався до Мінприроди з інформаційними запитаннями, у яких пропонувалося надати відповідь на запитання: «У якому стані перебуває розробка Національної Стратегії імплементації положень Оргуської конвенції до чинного національного екологічного законодавства України?»<sup>44</sup> У обох випадках Мінприроди залишило без відповіді згадане запитання.

Як уже згадувалося, у відкритому зверненні 14-ти природоохоронних та правозахисних організацій серед іншого пропонувалося «розробити Стратегію та План дій з інтеграції положень Оргуської конвенції в національне законодавство, що включають практичні механізми, процедури та заходи підвищення спроможності в правозастосуванні». На звернення було отримано відповіді Мінприроди<sup>45</sup> та Комітету Верховної Ради<sup>46</sup>, у яких також жодним чином не згадано про розроблення Стратегії.

Натомість 20 лютого 2008 р. Мінприроди поширило «Інформаційне повідомлення про проведення консультацій з громадськістю щодо проекту «Стратегії впровадження Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища (Оргуська конвенція) в Україні». У повідомленні вказувалося, що проект Стратегії розміщено на сайті Мінприроди<sup>47</sup>, консультації з громадськістю проводить ГО «Українське відділення міжнародної спілки (УВМС) «Екологія людини», яке начебто виграло тендер на розробку проекту та організацію консультацій у режимі Інтернет-конференції.

При цьому залишається невідомим: хто приймав рішення про саме таку процедуру проведення консультацій з громадськістю, хто і коли оприлюднював повідомлення про тендер, хто готував технічне завдання до тендеру, хто і яким чином прийматиме рішення за результатами Інтернет-конференції, чому обрано саме формат Інтернет-конференції, а не громадських слухань? Нарешті, чи беруть участь у цьому процесі вищі органи державної влади в особі Уряду, Верховної Ради, Омбудсмена, Секретаріату Президента, Верховного Суду? Чому Міністерство перекладає всю відповідальність із себе на окрему громадську організацію, не бажаючи провести громадські консультації відповідно до власного «Положення про участь громадськості в прийнятті рішень у сфері охорони довкілля» (№ 168 від 18.12.2003)? Врешті-решт, чому Уряд не проведе громадського обговорення на основі власного Порядку

<sup>43</sup> Лист Мінприроди від 5 червня 2006 року № 4940/04-7.

<sup>44</sup> Інформаційні запити Степаненка О. М. Міністру охорони навколишнього природного середовища Джарти В.Г. від 3 жовтня та 10 листопада 2007 р.

<sup>45</sup> Лист Мінприроди № 2306/09/10-08 від 25.02.2008р.

<sup>46</sup> Лист Комітету з питань екополітики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи № 04-16/12-293 від 29.02.08 р.

<sup>47</sup> Див.: останні файли з переліку на офіційній сторінці Мінприроди: <http://www.menr.gov.ua/cgi-bin/go?node=Proekty%20dokumentiv%202>.



проведення консультацій з громадськістю?<sup>48</sup> Найважливіше — чи зобов'язуватиме будь-який орган державної влади до реагування «Стратегія», розроблена та ухвалена за таким — мало не конспіративним — сценарієм?

Попри те, що розроблений УВМС «Екологія людини» проект Стратегії містить деякі слушні пропозиції (приміром, у ньому зроблено наголос на прийнятті підзаконних актів щодо впровадження Конвенції саме Урядом України — а не Мінприроди, йдеться також про утворення при Уряді Координаційної ради з питань впровадження Конвенції й т. ін.), і за своєю побудовою, і за змістом цей документ не може вважатися стратегією. Загалом, він справляє враження хаотичного нагромадження благих побажань. Навіть при цьому перелік пропозицій щодо прийняття нових законів та внесення змін до чинних видається неповним. Особливо недосконалим є розділ «Вдосконалення системи доступу громадськості до правосуддя».

Деякі пропозиції авторів проекту видаються некоректними у правовому сенсі: прийняття Постанови Кабінету Міністрів України про затвердження «Положення про доступ до правосуддя в разі порушення прав громадськості у випадках, передбачених Організацією конвенцією». Деякі — необґрунтованими, як то пропозиція запровадження інституту Національного природоохоронного суду. Незрозуміло, що власне заважає існуючим структурам судової влади захищати екологічні права громадян і за рахунок чого виявиться більш ефективним Національний природоохоронний суд?

Тому цілком обґрунтовано значна кількість громадських організацій (Національний екоцентр України, ВЕГО «МАМА-86», УЕА «Зелений Світ», ЕГО «Зелений Світ») заявили про незгоду із запропонованим форматом розроблення проекту Стратегії та його змістом, а відтак закликали бойкотувати його.

#### 4. ПРАВО НА ДОСТУП ДО ПРАВОСУДДЯ З ПИТАНЬ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ДОВКІЛЛЯ

Законом «Про охорону навколишнього природного середовища» гарантовано право на доступ до правосуддя з питань довкілля, що реалізується через подання до суду позовів про відшкодування шкоди, заподіяної їх здоров'ю та майну внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище. Громадяни можуть також оскаржувати в судовому порядку рішення, дії або бездіяльність органів влади та їхніх посадових осіб щодо порушення екологічних прав.

Найбільш досконалим засобом оцінки стану доступу до правосуддя є дослідження дійсних судових справ.

*Найбільший публічний резонанс у 2007 році мав успіх у судовій справі за позовом громадян А. Галкіної та О. Маліцького до Миколаївської обласної ради з вимогою визнати протизаконним її рішення «Про вилучення земельних ділянок», яким зі складу регіонального ландшафтного парку «Гранітно-степове Побужжя» вилучено та передано НАЕК «Енергоатом» 27,7 га заповідних земель — під затоплення в процесі будівництва Ташлицької ГАЕС. Інтереси громадян у суді представляли адвокат О. Мелень та експерт із заповідної справи О. Деркач. Центральний районний суд Миколаєва прийшов до висновку, що оскаржуване рішення обласної ради «не є ані законним, ані обґрунтованим, ані розсудливим» та скасував його.*

Низку успішних судових справ протягом року продемонстрував Київський еколого-культурний центр<sup>49</sup> спільно з організацією «Екоправо-Київ».

Учасники громадського моніторингу доступу до екологічної інформації також створили кілька прецедентів застосування засобів адміністративного судочинства. На жаль, суди далеко не завжди демонстрували готовність обстоювати права громадян, визнати протиправність

<sup>48</sup> «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378

<sup>49</sup> «Гуманитарная экология и экологическая этика», сайт Киевского эколого-культурного центра: <http://www.ecoethics.ru/>.

відмов у наданні відповідей та зобов'язати посадовців надати інформацію. У кількох випадках суди демонстрували вибіркоче застосування процедур адміністративного судочинства.

*Представник ЕГО «Зелений Звіт» в жовтні та листопаді 2007 року звернувся до Чортківського районного суду з аналогічними позовами з приводу ненадання Тернопільським міським головою Заставним Р. Й. та природоохоронним прокурором Тернопільської області Галицьким О. В. відповідей на інформаційні запити. В обох позовах пропонувалося визнати протиправною бездіяльність посадових осіб щодо ненадання відповіді. Суд взяв до розгляду лише позов до Тернопільського міського голови. Натомість щодо позову до прокуратури, посилаючись на ч. 1 ст. 19 КАСУ, зробив висновок, що справа непідсудна Чортківському райсуду та повернув її для звернення до адміністративного суду за місцезнаходженням відповідача – Тернопільської міжрайонної природоохоронної прокуратури.*

Але є й перемоги в судових справах.

*Активіст організації М'АРТ Сергій Танчак звернувся з інформаційним запитом до Прокуратури Житомирської області. У запиті пропонувалося надати інформацію: про кількість звернень громадян до прокуратури області в питаннях захисту їхнього права на безпечне довкілля, про кількість випадків, коли органи прокуратури за такими зверненнями виступали в суді на стороні громадян, про кількість скарг громадян з питань, що стосуються порушень природоохоронного законодавства, а також про кількість кримінальних справ за ст. 236, 237, 238, 244, 253 Кримінального Кодексу України (розділ «Злочини проти довкілля»). Прокуратура відмовила в задоволенні запиту, мотивуючи своє рішення тим, що:*

*«Відповідно до ст. 9 Закону України «Про інформацію» кожному громадянину забезпечується вільний доступ до інформації, яка стосується його особисто, крім випадків, передбачених законами України. У своєму листі Ви не зазначаєте, яка саме інформація стосується Вас особисто, у зв'язку із чим надати таку інформацію неможливо, крім того, відповідно до ст. 24 Закону України «Про державну статистику» не підлягає наданню за запитами статистична інформація, яка має внутрішньовідомчий характер».*

*На думку С. Танчака, відмова прокуратури Житомирської області в наданні інформації є незаконною. Адже в Україні кожен має конституційне право вільно збирати, зберігати, використовувати й поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір (ч. 2 ст. 34 Конституції). У статті 32 Закону «Про інформацію» відсутня вимога щодо обґрунтування особистого стосунку заявника до запитуваної інформації. Отже, громадянин має право вимагати надання будь-якого документа, незалежно від того, чи стосується він його особисто, чи ні.*

*З огляду на це, С. Танчак подав адміністративний позов, у якому просив визнати дії Житомирської обласної прокуратури протиправними та зобов'язати прокуратуру надати інформацію відповідно до запиту. 16 січня 2008 р. Новозаводський районний суд м. Чернігова задовольнив позов С. Танчака. Натомість після цього прокуратура не надала відповіді на запит та подала апеляційну скаргу на рішення Новозаводського суду. Хоча скаргу подано з порушенням термінів, апеляційний суд взяв її до розгляду.*

Досвід моніторингового проекту засвідчив, що інколи можуть виявитися ефективними позасудові засоби захисту «права знати». Їх протягом року широко використовувала львівська громадська організація «Легіони Землі». При неналежному реагуванні на інформаційні запити лідер «Легіонів Землі» Володимир Приступа направляв скарги до вищестоящих державних органів, а також до прокуратури – з пропозиціями провести службове розслідування випадків ненадання інформації, визнати дії посадових осіб протиправними, притягнути винних до дисциплінарної або адміністративної відповідальності та врешті-решт змусити надати інформацію. Після отримання прокурорських листів «відмовники» інколи полишали власні надумані аргументи та надавали відповіді.

Але щонайважливіше – і влада, і суспільство все ще недостатньою мірою усвідомлюють, що по мірі зростання у ХХІ столітті швидкості рукотворних змін у природному середовищі та масштабності екологічних ризиків хоч скільки-небудь співставними темпами повинна зростати наша ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ: влади, громадян, природоохоронців, правозахисників. Влада повинна демонструвати політичну волю не лише в проголошенні власної відда-

## **XVIII. ПРАВО НА БЕЗПЕЧНЕ ДОВКІЛЛЯ**

---

ності правовим стандартам, але й у повсякденному ретельному виконанні взятих на себе зобов'язань перед міжнародним співтовариством, та усіма, хто є на Українській Землі, «живими й ненародженими».

### **5. РЕКОМЕНДАЦІЇ**

1) Розробити Стратегію інтеграції положень Оргуської конвенції до національного законодавства разом з розробкою відповідних графіків, практичних механізмів та процедури введення в дію імплементуючого законодавства.

2) Мінприроди розробити, представити для розгляду Верховної Ради та оприлюднити «Національні доповіді про стан навколишнього природного середовища України» за 2007-2008 роки.

3) Кабінету Міністрів забезпечити виконання вимоги ст. 10 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» щодо створення мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації.

4) На виконання Постанови Верховної Ради «Про інформування громадськості з питань, що стосуються довкілля» від 4 листопада 2004 р. забезпечити розміщення на веб-порталі Мінприроди щоквартальних інформаційно-аналітичних оглядів «Стан довкілля в Україні».

5) Мінприроди внести на розгляд Кабінету Міністрів проекти Постанов про доступ до екологічної інформації та участь громадськості в прийнятті рішень з питань довкілля.

6) Привести у відповідність до Конституції (ст. 50), Оргуської конвенції (ст. 4), Законів «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 9, 10), «Про інформацію», зміст наказів Мінприроди «Про введення в дію Переліку конфіденційної інформації». Забезпечити відкритий доступ до екологічної інформації, що міститься:

- ◆ у матеріалах перевірок установ, що входять до сфери управління Мінприроди;
- ◆ у відомостях, що направляються до правоохоронних органів за результатами перевірок;
- ◆ у відомостях про регулювання екологічних питань на транскордонних річках України;
- ◆ у відомостях про регулювання екологічних питань, що стосуються біологічно активних (отруйних, інфекційних) речовин, генетично змінених організмів, які можуть використовуватися як біологічна зброя;
- ◆ у висновках державної екологічної експертизи;
- ◆ екологічної інформації, що стосується питань функціонування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України.

7) Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини в структурі чергової Доповіді розробити розділ «Дотримання екологічних прав».

8) Державним управлінням екології та природних ресурсів у Волинській, Дніпропетровській, Житомирській, Одеській, Рівненській, Харківській, Херсонській, Чернігівській областях та в м. Києві необхідно оприлюднити щорічні Звіти про стан навколишнього природного середовища за 2006 – 2007 роки.

9) Створити Інтернет-сторінки Державних управлінь екології та природних ресурсів Волинської, Дніпропетровської, Донецької, Івано-Франківської, Херсонської, Хмельницької областей.

10) Щодо становлення НПП «Гуцульщина»:

- ◆ забезпечити повне виконання Указу Президента «Про створення НПП «Гуцульщина»;
- ◆ вимагати від правоохоронних органів припинення порушень природоохоронного законодавства на територіях, що увійшли до національного парку;
- ◆ домогтися припинення протиправного тиску на колектив парку.

## **ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2007. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ**

---

11) Забезпечити науково обґрунтоване відновлення лісових масивів Причорномор'я, Криму, Донбасу, знищених пожежами 2007 року.

12) Щодо ліквідації наслідків катастрофи в Керченській протоці.

- ◆ забезпечити фінансування і технічні можливості для ліквідації наслідків катастрофи;
- ◆ прискорити завершення процедур щодо делімітації державного кордону в акваторії Азовського моря та Керченської протоки;
- ◆ припинити практику рейдового перевантаження в Керченській протоці;
- ◆ заборонити транспортування небезпечних вантажів у відповідності до Міжнародної конвенції із запобігання забрудненню з суден 1973 р., стороною якої є Україна.

# ХІХ. ДОМАШНЄ НАСИЛЬСТВО ЯК ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ<sup>1</sup>

## 1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Ситуація з попередженням та протидією насильства в сім'ї в 2007 році залишалася такою ж складною, як і раніше, і не відповідала вимогам захисту прав людини на життя, приватність, недоторканність, найвищий досяжний рівень здоров'я, свободу від фізичних та психічних покарань, морального та економічного тиску тощо.

При цьому потрібно зауважити, що Рада Європи визначила 2007 рік, як рік боротьби із домашнім насильством та розпочала Європейську кампанію щодо ліквідації домашнього насильства проти жінок. Кампанія продовжується до 2008 року. Ідея її проведення виникла на саміті Ради Європи у Варшаві, коли учасники саміту почали вимагати вжиття негайних дій проти насильства по відношенню до жінок, яке набуло в Європі загрозливих масштабів. До її реалізації повинні долучатися уряди, відповідні державні установи, міжнародні та неурядові організації, ЗМІ та громадськість у цілому. Кампанія має на меті ознайомити громадськість з масштабами насильства по відношенню до жінок та сприяти формуванню нових законів та практики, які покликані зупинити насильство.<sup>2</sup>

Організація Об'єднаних Націй також висловила своє занепокоєння ситуацією із насильством і виголосила десятиріччя боротьби із ним. 25 лютого 2008 р. ООН розпочала кампанію щодо боротьби із насильством над жінками та дівчатами. Кампанія триватиме до 2015 року, який також є фінальним для досягнення Цілей тисячоліття щодо подолання бідності<sup>3</sup>.

Українська ж держава, в особі урядовців та урядових структур, фактично проігнорувала цей рік, ознаменувавши його такою знаковою негативною подією, як виселення в судовому порядку з приміщення та фактичне закриття Київського міського центру роботи з жінками (судовий позов з боку Шевченківської в м. Києві районної ради). Процес «захвату» нерухомої власності в Києві, що триває, відбився й на організаційних структурах із захисту прав жінок та попередження насильства в сім'ї<sup>4</sup>. Таким чином, столиця подала «приклад», як вчиняти з подібними установами в інших областях.

<sup>1</sup> Розділ підготовлений фахівцями Міжнародного жіночого правозахисного центру «Ла Страда – Україна» К. Левченко, О. Калашник, К. Черпахою, М. Легенькою, М. Євсюковою. До основних джерел інформації щодо поширення насильства в сім'ї, якими ми користувалися при підготовці звіту в минулому році (дані органів внутрішніх справ, звіти громадських організацій, які працюють в напрямку попередження та протидії насильства в сім'ї, у тому числі отримані через гарячі лінії, соціологічних та кримінологічних досліджень, дані, зібрані через засоби масової інформації), додані ще відповіді на депутатські звернення народних депутатів, офіційні листи органів центральної виконавчої влади та обласних державних адміністрацій.

<sup>2</sup> Сторінка Офісу Ради Європи в країні «Зупинити побутове насильство щодо жінок»: [http://www.coe.kiev.ua/Campaign/domestic/Stop %20violence %20domestic %20pace.htm](http://www.coe.kiev.ua/Campaign/domestic/Stop%20violence%20domestic%20pace.htm).

<sup>3</sup> U.N. campaign takes on violence against women // Reuters, Mon Feb 25, 2008 7:00pm EST: <http://www.reuters.com/article/worldNews/idUSN2527640020080226?feedType=RSS&feedName=worldNews>

<sup>4</sup> Шевченківська районна у м. Києві рада продовжує наступ на права громадян! Тисячі киянок можуть постраждати! // Повідомлення на сайт МЖПЦ «Ла Страда – Україна», <http://www.lastrada.org.ua/readnews>.

Як незадовільну можна оцінити й державну політику України в сфері протидії та попередження насильства в сім'ї в 2007 р. Підтвердженням тому є стан виконання рекомендацій, які містилися в попередньому звіті<sup>5</sup> (дивіться Розділ «Виконання рекомендацій правозахисних організацій»).

Оскільки в минулорічному звіті також був окремий розділ, присвячений проблемам порушення прав людини у випадках домашнього насильства, у звіті за 2007 р. не має сенсу повторювати ті положення, які збереглися в незмінному стані. Є речі, явища, заходи, чия тривалість або значення виходять за рамки одного року, на що ми будемо вказувати, з посиланням до відповідних сторінок. Водночас, структура сучасного звіту залишена нами в наближеному до минулорічного стані для більш простого порівняння даних та тенденцій.

За даними МВС України щодо попередження та припинення міліцією фактів домашнього насильства на профілактичному обліку в 2007 р. перебували 87 831 осіб, які вчинили насильство в сім'ї. З них: 77 664 чоловіків, 9098 жінок, 1069 дітей. У 2007 р. взято на облік більше 65 тисяч осіб, з яких за фізичне насильство – 37 728 осіб, психологічне – 24 382 особи, економічне – 2 916 осіб. Винесено 76 865 попереджень, близько 5 830 захисних приписів. Фізичне та психологічне насильство є найбільш розповсюдженими видами насильства, на які припадає 95 % випадків.<sup>6</sup>

Державна соціальна служба для дітей, сім'ї та молоді веде банк даних щодо кризових сімей. Станом на 1 січня 2007 р. до цього банку входило 113 681 українських сімей<sup>7</sup>.

На Національну «гарячу лінію» з питань насильства та захисту прав дітей 8 800 500 33 50, що працює на базі центру «Ла Страда – Україна», за період грудень 2004 р. – грудень 2007 р. надійшло 1059 звернень. Із них у 2007 р. – 367 дзвінків.

Згідно з даними Київського міського центру роботи з жінками, який надавав безкоштовну юридичну, психологічну, інформаційну та медико-соціальну підтримку, за період його діяльності – близько 39 тисяч жінок та 3,5 тисяч чоловіків отримали необхідну допомогу. У притулку для потерпілих від домашнього насильства щороку знаходять захист та укриття близько 60 жінок та 25 дітей. За 2007 рік на телефон довіри Центру звернулися 446 осіб.

За даними Міністерства України в справах сім'ї, молоді та спорту за 9 місяців 2007 р. в центрах соціально-психологічної допомоги працювали 255 штатних та 28 залучених працівників, якими було надано допомогу 1349 особам – в цілодобовому стаціонарі, одноразову допомогу – 2876 особам, допомогу в умовах денного стаціонару – 891, консультації за телефонами довіри – 2341.<sup>8</sup> За цей період спеціалістами центрів було надано 98263 соціальних

cgi?lng=ua&Id=1396.

<sup>5</sup> Права людини в Україні-2006. Доповідь правозахисних організацій. / За ред. Є. Захарова, І. Рапп, В. Яворського. / Українська Гельсінська спілка з прав людини, Харківська правозахисна група. – Харків: Права людини, 2007. – С. 405

<sup>6</sup> Більш детальну інформацію можна знайти на сайті МВС: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/53966>;

<sup>7</sup> До сімей, що опинилися в складних життєвих обставинах відносяться відповідно до Спільного Наказу Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства освіти і науки України, Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерства транспорту та зв'язку України, Міністерства внутрішніх справ України, Державного департаменту України з питань виконання покарань від 14.06.2006 № 1983/388/452/221/556/596/106 «Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів соціальної роботи із сім'ями, які опинилися у складних життєвих обставинах»:

– сім'ї з дітьми, які опинилися у складних життєвих обставинах і не в змозі подолати їх самостійно, у зв'язку з інвалідністю батьків або дітей, вимушеною міграцією, наркотичною або алкогольною залежністю одного з членів сім'ї, його перебуванням у місцях позбавлення волі, ВІЛ-інфекцією, насильством у сім'ї, безпритульністю, сирітством, зневажливим ставленням і негативними стосунками в сім'ї, безробіттям одного з членів сім'ї, якщо він зареєстрований в державній службі зайнятості, як такий, що потребує працевлаштування;

– сім'ї, у яких існує ризик передачі дитини до закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування;

– неповнолітні одинокі матері (батьки), яким потрібна підтримка;

– сім'ї, члени яких перебували чи перебувають на державному утриманні.

<sup>8</sup> Результати діяльності закладів соціального обслуговування протягом 9 місяців 2007 року // Повідомлення на офіційному сайті Міністерства сім'ї, молоді та спорту від 14 листопада 2007 року: [http://www.kmu.gov.ua/sport/control/uk/publish/article?art\\_id=83771&cat\\_id=66794](http://www.kmu.gov.ua/sport/control/uk/publish/article?art_id=83771&cat_id=66794).

## ХІХ. ДОМАШНЄ НАСИЛЬСТВО ЯК ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ

послуг, з яких: 14785 психологічних послуг, 3731 юридичних, 10259 соціально-педагогічних, 39730 соціально-побутових, 8383 інформаційних, 16181 соціально-економічних та 5194 соціально-медичних.

Насильство в сім'ї є також коштовною справою, приносить суттєві матеріальні збитки потерпілим. Середня вартість випадку домашнього насильства – 7300 гривень, причому потерпілим він коштує близько 1700 гривень – решта припадає на платників податків. Українському бюджету, за оцінками вчених, випадки насильства коштували близько 158 464 540<sup>9</sup>. Підрахунок вартості одного випадку сімейного насильства містив у собі ряд показників, серед яких:

- ◆ прямі втрати майна;
- ◆ витрати, пов'язані зі здоров'ям;
- ◆ економічні втрати, викликані зниженою працездатністю або невиходом на роботу;
- ◆ витрати, пов'язані з правоохоронними органами;
- ◆ витрати, пов'язані із судами;
- ◆ витрати соціальних служб;
- ◆ витрати, пов'язані з перебуванням у притулках і кризових центрах;
- ◆ витрати, пов'язані з дітьми жертви.

### 2. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ ЗА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ НА ЗАХИСТ ВІД НАСИЛЬСТВА

І цього року варто повторити висновки громадських та міжнародних організацій, у тому числі Міжнародної Амністії, про те, що влада України не виконує свої міжнародні зобов'язання, не застосовує на практиці принцип «необхідної відповідальності держави» (так званий принцип *due diligence*) для забезпечення права жінок на рівність, життя, свободу, безпеку, свободу від дискримінації<sup>10</sup>.

19 лютого 2007 р. була затверджена постановою Кабінету Міністрів України Державна програма підтримки сім'ї на період до 2010 року. У ній міститься декілька пунктів, які стосуються питань запобігання насильства в сім'ї.

Так, серед очікуваних результатів програми вказано, що виконання цього документу дасть змогу, серед іншого, «удосконалити систему запобігання насильству в сім'ї та створити дієву систему надання допомоги жертвам насильства; удосконалити систему надання допомоги сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах, їх соціального супроводу; зменшити кількість злочинів, пов'язаних з насильством у сім'ї. Окремі положення Плану заходів щодо підтримки сім'ї стосуються саме подолання насильства в сім'ї. Зокрема, це зобов'язання держави:

Провести моніторинг ефективності реалізації Закону України «Про попередження насильства в сім'ї, інших нормативно-правових актів з цього питання та підготувати в разі потреби пропозиції щодо внесення до них змін (пункт 2).

Підготувати пропозиції стосовно продовження строку дії обмежень, що встановлені захисним приписом, передбаченим Законом України «Про попередження насильства в сім'ї», від 30 діб до трьох місяців (пункт 3).

Проводити широкомасштабну інформаційно-просвітницьку роботу шляхом створення та розповсюдження соціальної реклами з питань запобігання насильству в сім'ї (телевізійні та радіопрограми і передачі, випуск друкованої продукції); організувати тренінги і семінари в загальноосвітніх та вищих навчальних закладах з питань запобігання і протидії насильству в сім'ї (пункт 24).

Проводити щороку Всеукраїнську акцію «16 днів проти насильства» (пункт 25).

<sup>9</sup> Сайт МЖПЦ «Ла Страда-Україна»: <http://www.lastrada.org.ua/readnews.cgi?lng=ua&Id=1412>.

<sup>10</sup> Доповідь Міжнародної Амністії «Насильство в сім'ї: звинувачуючи жертву», оприлюднена 19 липня 2007 року, [http://amnesty.org.ua/index.php?option=com\\_content&task=view&id=202&Itemid=41](http://amnesty.org.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=202&Itemid=41).

Розповсюджувати методичну літературу з питань застосування сучасних форм та методів роботи з особами, які вчинили насильство в сім'ї, та їх жертвами (пункт 26).

Забезпечити розроблення та застосування в практичній роботі методики виявлення, профілактики й соціально-психологічної реабілітації дітей, що зазнали насильства в сім'ї (пункт 27).

Включити до планів підготовки фахівців освітньо-кваліфікаційних рівнів «молодший спеціаліст» та «спеціаліст» курс лекцій з агресології та віктимології (пункт 28).

Організувати роботу з підготовки та видання методичних матеріалів з питань запобігання насильству в сім'ї, проведення роботи з особами, що схильні до вчинення такого насильства та їх жертвами (пункт 30).

Проводити наукове дослідження за темою «Психологічна допомога дітям, що потерпають від насильства в сім'ї»; навчальні тренінги і семінари для фахівців з питань сім'ї щодо вжиття заходів для запобігання насильству в сім'ї (пункт 33).

Включити до планів підготовки психологів, соціальних працівників та інших фахівців у галузі педагогіки курс лекцій з реабілітації жертв насильства в сім'ї; запровадити в закладах післядипломної освіти педагогічних працівників курс лекцій з питань запобігання насильству в сім'ї та надання допомоги жертвам такого насильства (пункт 34).

Включити до планів підготовки в медичних вищих навчальних закладах курс лекцій з питань запобігання насильству в сім'ї та надання допомоги жертвам такого насильства; забезпечити перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців первинної лікувально-профілактичної допомоги, іншого медичного персоналу, що працює з жертвами насильства в сім'ї (пункт 35).

Удосконалити систему відомчої та запровадити державну статистичну звітність з питань запобігання насильству в сім'ї та щодо проявів жорстокого поводження з дітьми» (пункт 36).

У березні 2007 року Верховна Рада України врешті решт затвердила рекомендації Парламентських слухань «Стан протидії гендерному насильству в Україні», які проводилися 22 листопада 2006 р. Вони були затверджені в значно скороченому вигляді, порівняно з проектом, підготовленим учасниками слухань та профільним Комітетом Верховної Ради з питань прав людини, національних меншин та міжнаціональних відносин.

5 березня 2008 р. профільний комітет провів засідання, на якому заслухав виконання рекомендацій. Воно показало, що цілеспрямована скоординована робота різних державних структур в 2007 р. не велася, цілісна державна політика протидії насильству відсутня. Статистику має лише МВС України.

У минулому звіті окрема увага приділялася проблемам надання спеціалізованої медичної допомоги жертвам насильства. На жаль, ситуація в цій сфері, яка найбільше стосується прав потерпілих на допомогу, на захист здоров'я, залишилася взагалі без змін. Тому всі положення минулого звіту залишаються актуальними.

Що стосується вдосконалення законодавчого забезпечення, то законопроект № 2539 «Про внесення змін та доповнень до деяких законодавчих актів України щодо попередження насильства в сім'ї» був прийнятий у першому читанні в лютому 2007 р.. До другого читання законопроект був підготовлений на квітень 2007 р. Але через розпуск Верховної Ради на розгляд Комітету він був винесений лише 16 січня 2008 р. Для голосування в сесійну залу він не вносився (станом на 7 квітня 2008 р.).

Ситуація не покращилася. Тому залишаються актуальними висновки щодо основних порушень прав людини, перш за все, прав жінок та дітей, як від насильства так і від відсутності адекватного захисту та покарання винних. Усі висновки попереднього звіту актуальні й по сьогодні.

### 3. РЕКОМЕНДАЦІЇ

До рекомендацій, які надавалися в минулому році, варто додати наступні:

1) Вивчити можливість зміни національного номеру гарячої лінії із запобігання домашнього насильства на короткий (трьохзначний) для зручності користування.



## **XIX. ДОМАШНЄ НАСИЛЬСТВО ЯК ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ**

---

- 2) Організувати та провести навчання для працівників чергових частин, які чергують на телефоні 02, з питань реєстрації злочинів домашнього насильства.
- 3) Постійно проводити навчання дільничних інспекторів міліції та працівників кримінальної міліції в справах дітей з питань протидії домашнього насильства та роботи з потерпілими та кривдниками.
- 4) Організувати та провести навчання суддів з питань протидії насильства в сім'ї.
- 5) Розробити та внести зміни до Кримінального кодексу України щодо криміналізації випадків домашнього насильства.
- 6) Відтворити на обласному рівні роботу консультативних дорадчих органів з питань протидії насильства в сім'ї.
- 7) Продовжити роботу із створення установ для потерпілих від насильства.
- 8) Розробити та запровадити програми роботи з кривдниками.
- 9) Вивчити можливість щодо введення в кожному районному та міському управліннях у справах сім'ї, молоді та спорту посади окремого фахівця, відповідального за попередження домашнього насильства.
- 10) Провести комплексне загальнонаціональне дослідження проблем насильства в сім'ї.
- 11) Щорічно готувати державні доповіді про стан протидії насильства в сім'ї.
- 12) Створити коаліцію недержавних організацій проти насильства.

## XX. ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В СИТУАЦІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ<sup>1</sup>

Актуальність проблематики торгівлі людьми не зменшилася в 2007 р. порівняно з попереднім. Серйозною проблемою залишилася нескоординована та нецілеспрямована діяльність державних структур із реалізації державної політики в цій сфері з урахуванням принципу захисту прав.

### 1. ТОРГІВЛЯ ЛЮДЬМИ: НОВІ ТЕНДЕНЦІЇ

Зростає кількість випадків внутрішньої торгівлі<sup>2</sup>. Цій проблемі приділяється недостатньо уваги. Урядові структури не мають досвіду в цій царині. Важко оцінити масштаби проблеми через брак інформації.

Немає єдиної, консолідованої статистичної бази даних про кількість жертв торгівлі людьми. Правоохоронні органи мають офіційні дані про кількість потерпілих, яких вони реєструють у ході розслідування злочинів, проте ці дані не включають випадків, що не були задокументовані. Міжнародна організація міграції (МОМ) та постачальники соціальних послуг ведуть окрему статистику щодо осіб, яким вони надають допомогу та які не завжди обліковані статистикою МВС.

За даними Департаменту МВС із боротьби зі злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми, у 2005 році було виявлено та повернено до України 446 жертв торгівлі людьми, у тому числі 39 дітей. У 2006 році цей показник становив 393 жертв, з яких 52 дитини. За перші дев'ять місяців 2007 року вже було виявлено та повернено до України 337 жертв торгівлі людьми, у тому числі 52 дитини. Наразі Департамент та його обласні підрозділи опрацьовують 600 справ, порушених за фактом торгівлі людьми. Починаючи з 1998 року зареєстровано близько 2000 злочинів такого роду.

Статистика МОМ щодо надання допомоги жертвам торгівлі людьми свідчить, що основними країнами призначення є Росія, Туреччина, Польща, Чехія, Італія та Об'єднані Арабські Емірати. У цілому, допомогу було надано 937 особам у 2006 році та 847 особам за перші дев'ять місяців 2007 року. У 2006 році було повернено на батьківщину 50 вивезених дітей, а за перші дев'ять місяців 2007 року 41 дитину, переважно, з Росії, Туреччини та Об'єднаних Арабських Еміратів.

Дані Центру «Ла Страда-Україна» також говорять про популярність вищезазначених країн.<sup>3</sup> У 2007 р. Центром було надано допомогу 183 особам (72 – дорослі та 111 – діти).

<sup>1</sup> Розділ підготовлений фахівцями Міжнародного жіночого правозахисного центру «Ла Страда-Україна» К.Левченко, О.Калашник, К.Черепихою, Ковальчук Л., М.Легенькою, М.Євсюковою.

<sup>2</sup> За даними МОМ у 2006 році було надано допомогу 17 особам, а за перші дев'ять місяців 2007 року – 29 особам. У 2006 жертвами торгівлі дітьми стало 6 неповнолітніх, а за перші дев'ять місяців 2007 року ця цифра збільшилась до 12.

<sup>3</sup> Річний звіт Центру «Ла Страда-Україна» за 2007р.: [http://www.lastrada.org.ua/content/doc/Annual %20report %20 %202007.pdf](http://www.lastrada.org.ua/content/doc/Annual%20report%20%202007.pdf).

## XX. ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В СИТУАЦІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ

У період з 2001 року по жовтень 2007 року Громадський рух «Віра, надія, любов» (Одеська область) виявив 725 жертв торгівлі людьми, з яких 275 осіб походили з України, 382 – з Молдови, 22 – з Киргизстану, 7 – з Казахстану, 19 – з Узбекистану, 16 – з Росії, 3 – з Білорусі та 1 – з Грузії. В 2005 році було виявлено 148, а в 2006 році – 94 жертв торгівлі людьми (в тому числі 4 дитини). За перші десять місяців 2007 року було виявлено 69 постраждалих від торгівлі людьми.

### 2. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ПРОТИДІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ: КОРОТКИЙ ОГЛЯД

Проект Державної програми протидії торгівлі людьми на 2006-2010 р. був розроблений спільними зусиллями громадських організацій, зацікавлених міністерств та відомств в середині 2005 р., але прийнятий урядом лише 7 березня 2007 р. Під час узгодження в міністерствах дуже важливі заходи зникли з програми, особливо, у частині зусиль держави з надання допомоги потерпілим від торгівлі людьми, моніторингу діяльності.

5 вересня 2007 року Кабінет Міністрів України постановою № 1087 схвалив створення Міжвідомчої ради з питань сім'ї, гендерної рівності, демографічного розвитку та протидії торгівлі людьми.<sup>4</sup> Цією ж постановою Уряду було припинено діяльність попередньої Міжвідомчої координаційної ради з протидії торгівлі людьми, заснованої Кабінетом Міністрів України у грудні 2002 року. Нова Рада, очолювана Міністром у справах сім'ї, молоді та спорту, мала бути постійно діючим консультативно-дорадчим органом при Кабінеті Міністрів України. Постановою Уряду затверджено персональний склад Ради та передбачено можливість залучати до її роботи провідних науковців, фахівців-практиків, представників підприємств, державних установ і неурядових організацій, різноманітних фондів, у тому числі міжнародних.

Навіть із вищенаведеної назви дорадчо-консультаційного органу стає зрозумілим, що він не є дієздатним. Єдине в 2007 р. його зібрання виявило і неузгодженість дій його членів, і відсутність уявлень у керівництва щодо адекватних форматів його роботи, цілей, завдань та результатів роботи. Але Уряд подібну критику у свій бік не сприймав і пропозиції громадських організацій щодо змін залишав без уваги. Для приведення системи координування у відповідність до стандартів управлінської діяльності сьогодні потрібна лише політична воля Уряду, оскільки думка експертів щодо необхідності змін однакова.

З ухваленням Державної програми області також мали розробити (або переглянути вже існуючі) регіональні програми протидії торгівлі людьми (далі – регіональні програми). Представник Міністерства України в справах сім'ї, молоді та спорту під час інтерв'ю зазначила, що наразі вже прийнято близько 20 регіональних програм<sup>5</sup>.

Комплексний підхід до протидії торгівлі людьми передбачає переслідування тих, хто сприяє чи здійснює цей злочин, попередження торгівлі людьми та захист прав осіб, постраждалих від торгівлі людьми.<sup>6</sup> Розглянемо докладніше питання попередження торгівлі людьми та захисту потерпілих.

### 3. ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ

Міністерство освіти і науки видало наказ від 4 квітня 2007 р. № 279 «Про виконання постанови Кабінету Міністрів України від 7 березня 2007 р. № 410 «Про затвердження

<sup>4</sup> Постанова Кабінету Міністрів України № 1087 від 5 вересня 2007 року.

<sup>5</sup> Наприклад, у Чернігівській області регіональну програму було ухвалено 28 серпня 2007 року, у Черкаській області – 31 серпня 2007 року. Київська міська рада прийняла регіональну програму 16 серпня 2007 року, а регіональну програму Львівської області було ухвалено 17 вересня 2007 року. В Одеській області регіональна програма була вперше прийнята в 2002 році та доопрацьована в 2007 році. У Криму очікується прийняття регіональної програми до кінця 2007 року. – Дані зі звіту: Оцінка потреб національного механізму перенаправлення в Україні. Проект звіту. 26 листопада 2007 року. Підготовлено Андреею Сьолькнер.

<sup>6</sup> Див. Рішення № 557 Постійної Ради ОБСЄ, План дій з протидії торгівлі людьми, 2003 (PC.DEC/557)

Державної програми протидії торгівлі людьми на період до 2010 р.». Однак проблемою є відстеження виконання, контроль та фіксація усієї роботи, що здійснюється на місцях, оскільки у відповідь на запит щодо виконання положень Державної програми, Міністерство освіти і науки (МОН) надає невичерпну інформацію про діяльність навчальних закладів та органів управління освітою. Практичний досвід дозволяє говорити про значно більші досягнення органів управління освітою та навчальних закладів.

### 3.1. РОБОТА З ДІТЬМИ ТРУДОВИХ МІГРАНТІВ

У 2006 році Міжнародний жіночий правозахисний центр «Ла Страда-Україна» організував проведення дослідження «Проблеми дітей трудових мігрантів: аналіз ситуації». За результатами проведеного дослідження було виявлено необхідність роботи із цією категорією дітей. Тому Центр звернувся з пропозицією до Міністерства освіти і науки зміцнити роботу в цій сфері. Міносвіти видало наказ № 865 від 28 грудня 2006 р. «Про соціально-педагогічну та психологічну роботу з дітьми трудових мігрантів». Відповідно до наказу було передбачено ряд заходів для виконання у 2007 р., зокрема, розробка, друк та розповсюдження навчально-методичного посібника «Соціально-педагогічна та психологічна робота з дітьми трудових мігрантів» та інформаційних матеріалів, проведення 5 обласних семінарів, моніторинг використання матеріалів, організація всеукраїнського семінару з даної проблематики. Роботу продовжено в рамках наступного наказу МОН № 1176 від 25 грудня 2007 року «Про організацію і проведення соціально-педагогічної роботи з дітьми трудових мігрантів у 2008 році».

## 4. ЗАХИСТ ПОСТРАЖДАЛИХ ВІД ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ

Серйозною проблемою було й залишається питання надання допомоги потерпілим від торгівлі людьми. Складність надання комплексної допомоги унеможливує її реалізацію силами однієї організації. Саме тому міжнародні організації, перш за все ОБСЄ, рекомендують створювати та розвивати національні механізми перенаправлення (НМП) потерпілих, які є надзвичайно важливими в забезпеченні належного захисту прав людей, постраждалих від торгівлі людьми. НМП розглядається як механізм співпраці, у межах якого державні установи виконують свої зобов'язання щодо забезпечення та захисту прав людей, що постраждали від торгівлі людьми, а також координують зусилля у стратегічному партнерстві з громадянським суспільством.<sup>7</sup>

Ця проблема є дуже серйозною. Вона показує, що торгівля людьми не тільки сама по собі є порушенням прав людини, про що йшлося детально в попередньому звіті, але й створює умови для порушення прав потерпілих громадян та, у певних випадках, членів їх сімей. Мова йде про право на приватність, право на охорону здоров'я, право на захист, право на справедливий розгляд справи, право на свободу від насильства та жорстокого поводження тощо.

Стан надання допомоги потерпілим від торгівлі людьми є дуже низьким. Але проблема полягає ще в тому, що Україна все частіше ідентифікується не лише як країна походження потерпілих від торгівлі людьми, але і як країна транзиту та призначення. Чинні положення Державної програми протидії торгівлі людьми спрямовані на українських громадян, проте відсутні будь-які спеціальні положення про порядок репатріації та соціального включення постраждалих від торгівлі з інших країн, забезпечення їхніх потреб у захисті та допомозі під час перебування в Україні<sup>8</sup>. Як правило, громадяни інших країн, які потерпають від торгівлі людьми в Україні – вихідці з Молдови або Узбекистану.

<sup>7</sup> ОБСЄ/БДИПЧ, Механізми перенаправлення жертв торгівлі людьми на національному рівні: Об'єднання зусиль по захисті прав жертв торгівлі людьми. Практичне керівництво, 2004

<sup>8</sup> Див. також: «Торгівля людьми: глобальні схеми» // Управління ООН з наркотиків і злочинності, квітень 2006р. Управління ООН розміщує Україну в середині рейтингу країн призначення. Останні статис-

## XX. ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В СИТУАЦІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ

Закон «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» передбачає право потерпілих скористатися заходами безпеки, якщо вони беруть участь у кримінальному процесі<sup>9</sup>. На практиці ж, ці правові інструменти або взагалі не застосовуються до потерпілих від торгівлі людьми, або застосовуються вкрай рідко.

### 4.1. ПОПЕРЕДНЯ ІДЕНТИФІКАЦІЯ ПОСТРАЖДАЛИХ У ПУНКТАХ ПЕРЕТИНУ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ

Ідентифікація ймовірних жертв торгівлі людьми — це основа будь-якого НМП, а складний характер злочину зумовлює значну тривалість цього процесу. В Україні ймовірних жертв торгівлі людьми ідентифікують, у першу чергу, правоохоронні органи, а також поставальники соціальних послуг, у тому числі НУО. В Чернівцях, приміром, лише 5-7 % жертв торгівлі людьми, виявлених неурядовими організаціями, звертаються до правоохоронних органів.<sup>10</sup> Контакти з імовірними жертвами торгівлі людьми встановлюються в результаті цілої низки заходів.

Наведемо приклад механізму ідентифікації потерпілих від торгівлі людьми серед депортованих через морський порт м. Одеса. Працівники правоохоронних органів Одеської області розповіли, що вони, як правило, заздалегідь отримують списки осіб, депортованих з Туреччини. Турецькі міграційні установи окремо позначають імена жінок, депортованих за проституцію. Працівник обласного Управління СБУ зустрічається та розмовляє з депортованими особами. Імовірних жертв торгівлі людьми направляють до обласного Управління МВС із протидії торгівлі людьми. Якщо служба безпеки та міліція погоджуються, що особа стала жертвою торгівлі, вони направляють її до НУО Громадський рух «Віра. Надія. Любов». Наступного ж дня НУО повідомляє міліції, чи особа готова спілкуватися з правоохоронними органами. Більшість жертв не мають реєстрації в Одесі. Однак, якщо вони згодні давати свідчення, інформація про це надходить до відповідного обласного Управління СБУ. Серед депортованих зустрічаються особи, які постраждали від торгівлі людьми в Туреччині, проте офіційно турецькі компетентні органи їх не ідентифікували як жертв<sup>11</sup>.

Чинна система надання допомоги жертвам торгівлі людьми в основному фінансується міжнародними організаціями, зокрема, МОМ. Мережа соціальних закладів майже не бере участі в цій системі. За даними МОМ, ця організація фінансує близько 95 % усіх програм допомоги постраждалим від торгівлі людьми в Україні<sup>12</sup>. Важко переоцінити значення Київського медичного реабілітаційного центру для жертв торгівлі людьми, заснованого і фінансованого МОМ. За словами представників НУО, Центр надає комплексну та спеціалізовану медичну допомогу на засадах конфіденційності. Будучи унікальним закладом в Україні, Центр приймає клієнтів з усіх областей.

У Львівській області всі установи, залучені до протидії торгівлі людьми, також направляють виявлених жертв до НУО «Жіночі перспективи», яка може доправити їх до свого притулку. Притулок розрахований на 6 жінок та 1 дитину. У разі потреби, НУО може винайняти квартиру для постраждалих чоловіків. У такому випадку витрати покриває МОМ. НУО може направляти жертв торгівлі до інших установ, наприклад, Центру «Салюс».

У Хмельницькій області жертви торгівлі, виявлені Центром зайнятості та обласним Управлінням боротьби зі злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми, направляються до організації «Карітас».

тичні дані МОМ також свідчать, що Україна вже перетворилася на країну призначення.

<sup>9</sup> Ст. 7 закону містить загальний перелік заходів безпеки, що їх може бути вжито. Ці заходи детальніше описано в ст. 8–16 Закону.

<sup>10</sup> Оцінка потреб національного механізму перенаправлення в Україні. Проект звіту. 26 листопада 2007 року. Підготовлено Андреею Сьолькнер.

<sup>11</sup> Оцінка потреб національного механізму перенаправлення в Україні. Проект звіту. 26 листопада 2007 року. Підготовлено Андреею Сьолькнер.

<sup>12</sup> З 2000 по 2007 роки Представництво МОМ у Києві надало пряму допомогу більш ніж 4000 особам. У 2001 році близько 65 % жертв отримали необхідні послуги, у 2006 році було успішно задоволено термінові потреби майже 90 % виявлених жертв. За даними МОМ, лише 0,4 % відсотки реципієнтів їхньої допомоги, знову потрапляють у ситуацію торгівлі людьми.

### 4.2. ПРОБЛЕМА КОМПЕНСАЦІЇ ШКОДИ ПОТЕРПІЛИМ ВІД ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ

Складною проблемою є компенсація збитків потерпілим. Законодавчі положення про компенсації (відповідно до ст.ст. 22 та 23 Цивільного кодексу України) застосовуються лише до тих осіб, що визнані потерпілими від злочину відповідно до ст. 49 Кримінально-процесуального кодексу. Згідно зі ст. 28 Кримінально-процесуального кодексу, жертви торгівлі людьми можуть подати цивільний позов у межах розслідування кримінальної справи. Якщо особа цього не зробила, вона може подати позов у цивільній справі. За словами представників правоохоронних органів, у ході досудового слідства жертв торгівлі людьми, як правило, інформують про їхнє право подавати заяви про відшкодування збитків (моральних та матеріальних). Однак, представники інших відомств заявляють, що в більшості випадків потерпілим не повідомляють про таку можливість. Загальною проблемою є отримання кваліфікованої юридичної допомоги, оскільки іноді адвокатам бракує часу для надання клієнтам якісних порад.

Причинами неподання позовів про компенсації є недостатність або відсутність юридичної допомоги потерпілим, невпевненість у можливості отримати компенсації або страх помсти з боку злочинців. За словами працівників правоохоронних органів, більшість торгівців людьми не має коштів чи зареєстрованої на них власності. Моральні збитки також, зазвичай, не відшкодовуються, оскільки без допомоги їх важко обрахувати. Інша проблема полягає в судах, оскільки процедура судового розгляду є надто тривалою, і слідчі мають доводити, що потерпілі зазнали страждань і моральної шкоди. У цілому, можна стверджувати, що існуючий механізм отримання компенсацій є надмірно ускладненим<sup>13</sup>.

Міністерство юстиції намагалось розробити та подати до Парламенту проект закону про компенсації, яким пропонувалося створити компенсаційний фонд для жертв злочинів, пов'язаних з насильством, що дозволило б їм отримувати компенсацію у вигляді державної соціальної допомоги. Проте, поки що ця ініціатива не реалізована.

Нещодавно завершився спільний проект Американської асоціації адвокатів та МОМ (фінансований ЄС та SIDA) «Конфіскація активів, як джерело фінансування допомоги жертвам та протидії торгівлі людьми в Україні». Проект ретельно вивчив можливість створення фонду допомоги жертвам торгівлі людьми або конфіскаційного фонду, який міг би розв'язати проблему виплати компенсації потерпілим, соціальної допомоги жертвам торгівлі людьми та фінансування програм протидії торгівлі людьми. Фонд міг би гарантувати право жертв на отримання допомоги від держави. Проект запропонував конкретні заходи з удосконалення законодавства та механізмів компенсації, включно із запровадженням конфіскації активів.

Хоча створення такого фонду видається радше економічною, ніж політичною проблемою, МОМ усе ж вважає, що конфіскаційний фонд буде засновано в найближчі два-три роки. Однак працівники правоохоронних органів сумніваються, що можна буде успішно створити такий фонд, оскільки на практиці майже неможливо конфіскувати активи торговців людьми.

Починаючи з 2004 року, Верховний Суд України збирає дані про всі судові справи щодо торгівлі людьми з метою узагальнення й оцінки судової практики. За результатами оцінки планується підготувати постанову Пленуму ВСУ з узагальненням судової практики в цій галузі, рекомендаціями для судів та правоохоронних органів (слідства та прокуратури) з процесуальних питань у справах про торгівлю людьми та тлумаченням відповідних законодавчих положень. Завершення роботи над проектом постанови було заплановано на листопад 2007 року, проте її так і не було прийнято.

<sup>13</sup> Оцінка потреб національного механізму перенаправлення в Україні. Проект звіту. 26 листопада 2007 року. Підготовлено Андреею Сьолькнер.

## **XX. ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В СИТУАЦІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ**

### **5. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ З ПРОТИДІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ<sup>14</sup>**

#### **5.1. КОМІТЕТУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ:**

1) Забезпечити першочергову підготовку та внесення на розгляд Верховної Ради України законопроекту щодо внесення змін до Кримінального кодексу України в частині запровадження відповідальності для осіб, що свідомо користуються послугами, до надання яких примушуються потерпілі від торгівлі людьми.

2) Провести роботу з розробки проекту закону про внесення змін до Кримінального кодексу України в частині запровадження відповідальності для керівників юридичних осіб, які організовують надання послуг потерпілими від торгівлі людьми.

3) Ініціювати розробку та внесення на розгляд Верховної Ради України законопроекту щодо внесення змін до Кримінального кодексу України в частині запровадження відповідальності для суб'єктів підприємницької діяльності, які займаються працевлаштуванням за кордоном та наданням послуг з організації туристичних подорожей у разі, якщо їх дії спрямовані на торгівлю людьми.

4) Забезпечити розгляд питань з підготовки до ратифікації Конвенції Ради Європи «Про заходи щодо протидії торгівлі людьми» від 16 травня 2005 р.

5) Підготувати та внести на розгляд Верховної Ради України законопроект щодо розширеного тлумачення таких понять як «вербування», «переміщення», «шантаж», «уразливий стан особи», «переховування», «одержання людини», «передача або одержання людини» тощо з метою їх єдиного розуміння, тлумачення та застосування правоохоронними органами.

6) Розглянути та обговорити на комітетських слуханнях проекти комплексного закону про протидію торгівлі людьми в Україні (протягом 2008 р.).

7) Розробити пропозиції та внести зміни до Кримінального кодексу України в частині встановлення відповідальності за використання дитячої порнографії та отримання сексуальних послуг від дітей.

8) Щорічно проводити комітетські слухання з питань моніторингу виконання Державної програми протидії торгівлі людьми на період до 2010 р.

9) Оприлюднити стенограму круглого столу та розповсюдити її в усіх відомствах, які є виконавцями Державної програми протидії торгівлі людьми на період до 2010 р.

10) Підтримати ініціативу Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту щодо розробки проекту комплексного закону про протидію торгівлі людьми, який стосуватиметься всіх форм торгівлі людьми та запроваджуватиме комплексну систему захисту та підтримки жертв та свідків торгівлі людьми, з урахуванням усіх аспектів НМП для гарантування дотримання прав людини потерпілих від торгівлі людьми.

#### **5.2. КОМІТЕТУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ БЮДЖЕТУ:**

11) Передбачити в державному бюджеті України на поточний та наступні роки витрати на забезпечення особам, потерпілим від торгівлі людьми, отримання правового захисту та супроводу при провадженні в кримінальній справі.

#### **5.3. КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ:**

12) Координувати процес внесення змін до Державної програми протидії торгівлі людьми до 2010 для врахування усіх аспектів цієї діяльності та з урахуванням цих рекомендацій;

<sup>14</sup> Рекомендації підготовлені з врахуванням обговорення та пропозицій круглого столу «Стан виконання державної програми з протидії торгівлі людьми», який був організований Комітетом Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності спільно з Міжнародним жіночим правозахисним центром «Ла Страда-Україна» 27 лютого 2008 р., а також з врахуванням рекомендацій, які розроблені авторами дослідження: Оцінка потреб національного механізму перенаправлення в Україні. Проект звіту. 26 листопада 2007 року. Підготовлено Андреею Сьолькнер.

внести зміни до постанови Кабінету Міністрів № 410 від 7 березня 2007 про затвердження Державної програми протидії торгівлі людьми на період до 2010 р.

13) Передбачити в проекті Закону України «Про внесення змін до Державного бюджету України на 2008 рік» виділення коштів на виконання Державної програми протидії торгівлі людьми на період до 2010 року.

14) Скасувати постанову № 1087 від 5 вересня 2007 р. щодо створення єдиної Ради з питань демографії, сімейної політики, дітей, гендерної рівності, торгівлі людьми й створити окрему координаційну раду із протидії торгівлі людьми.

15) Довести до вирішення питання щодо створення офісу Національного Координатора з протидії торгівлі людьми.

16) Посилити взаємодію та координацію зусиль уряду та громадського сектору з проблеми торгівлі людьми на місцевому, регіональному, національному та міжнародному рівнях.

### 5.4. МІНІСТЕРСТВУ У СПРАВАХ СІМ'Ї, МОЛОДІ ТА СПОРТУ УКРАЇНИ:

17) Розпочати процес ідентифікації потерпілих відповідно до принципів та стандартів Національного механізму перенаправлення потерпілих від торгівлі людьми.

18) Розробити національну систему перенаправлення із чіткими структурами перенаправлення на рівні кожної області. Слід сформувати міждисциплінарні групи, з розподілом обов'язків та повноважень згідно з відповідними положеннями про установи, що входять до складу таких груп. Регіональні органи влади, спільно з місцевими НУО, мають бути спроможні належним чином захищати права та задовольняти потреби жертв торгівлі людьми, спираючись на структуру, що інтегрує процес ідентифікації в програми захисту та допомоги. Якщо на обласному рівні не існує партнерських НУО, органи управління соціальною сферою мають бути здатні забезпечити достатній рівень допомоги та підтримки постраждалих від торгівлі людьми. У процесі створення такої системи доцільно використовувати Принципи та рекомендації щодо прав людини та протидії торгівлі людьми, розроблені офісом Верховного комісара ООН з прав людини.

19) Розробити навчальні програми з питань протидії торгівлі людьми для всіх учасників НМП на центральному та регіональному/місцевому рівнях спільно з установами й організаціями, що мають досвід підготовки та проведення таких програм та/чи планують це робити у подальшому, зокрема, міжнародними та регіональними організаціями (ОБСЄ, МОМ, МОП, ЄС) й місцевими НУО, щоб уникнути дублювання зусиль.

20) Розробити, запровадити та забезпечити доступ усіх учасників НМП до постійно діючих навчальних програм, бажано міждисциплінарного характеру, з питань ідентифікації, надання допомоги та підтримки жертв торгівлі людьми. До існуючих програм підвищення кваліфікації у відповідних галузях слід включити спеціалізовані модулі з протидії торгівлі людьми.

21) Забезпечити спрямованість кожної регіональної програми на підтримку регіональної мережі учасників системи перенаправлення.

22) Розробити критерії ідентифікації осіб, потерпілих від торгівлі людьми з метою надання їм статусу потерпілої особи, а також визначити уповноважений орган з надання цього статусу; визначити перелік можливостей, які будуть гарантуватися наданим статусом.

23) Поширити процедури ідентифікації на всі види експлуатації, що лежать в основі торгівлі людьми; урахувувати аспекти внутрішньої та транскордонної торгівлі людьми в ході створення методики ідентифікації жертв торгівлі людьми.

24) Створити ефективні процедури швидкої ідентифікації дітей-жертв торгівлі людьми.

25) Упровадити політику та спеціальні програми захисту прав та інтересів дітей, постраждалих від торгівлі людьми. Правила щодо спеціальних заходів захисту дітей, постраждалих від торгівлі людьми, мають бути інкорпоровані в усі компоненти НМП, особливо щодо процесу ідентифікації, надання допомоги та підтримки, порядку повернення і реінтеграції, забезпечення доступу до правосуддя. На Державну соціальну службу для сім'ї, дітей та молоді, Міністерство освіти та науки, Міністерство охорони здоров'я, обласні державні



## **XX. ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В СИТУАЦІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ**

адміністрації, зокрема, служби в справах дітей, має бути покладено відповідальність за належне задоволення потреб дітей, постраждалих від торгівлі людьми.

26) Розробити та запровадити програми комплексної соціально-психологічної реабілітації осіб, постраждалих від торгівлі людьми.

27) Гарантувати рівний доступ усім жертвам торгівлі людьми до спеціалізованих послуг (медичної, психологічної, юридичної допомоги, освіти та професійної підготовки, працевлаштування) на всіх етапах НМП, незалежно від їх місця проживання/реєстрації в Україні, статі, віку, юридичного статусу, тощо.

28) Створити та підтримувати базу даних про наявні соціальні та інші спеціалізовані послуги для жертв торгівлі людьми в державному та недержавному секторі в кожній області України.

29) Визначити в усіх областях консультативні центри, що надають первинні консультативні послуги ймовірним жертвам торгівлі людьми, оцінюють їхні соціальні, медичні та психологічні потреби й направляють їх до притулків та/чи установ з надання спеціалізованих послуг, у разі необхідності. Ці консультативні центри можуть підтримувати базу даних про наявні послуги в кожній області.

30) Звернути особливу увагу на потреби в захисті та допомозі дітей, постраждалих від торгівлі людьми. Заходи захисту мають базуватися на чотирьох загальних принципах, а саме: урахування найкращих інтересів дитини, участь дитини в прийнятті рішень, недискримінація дитини та її право на життя й розвиток.

31) Запровадити механізм відомчого контролю за дотриманням органами опіки та піклування вимог нормативно-правових актів при належній перевірці особистостей іноземних громадян, які бажають усиновити українських дітей.

32) Вивчити досвід іноземних держав щодо створення та функціонування компенсаційних фондів для осіб, які постраждали від торгівлі людьми з метою подальшого впровадження на національному рівні системи відшкодування збитків потерпілим від торгівлі людьми.

33) Розробити та ввести індикатори, які відображають ступінь розповсюдження торгівлі людьми в країні, вести статистичну базу потерпілих.

34) Розробити та ввести показники виконання Державної програми протидії торгівлі людьми на період до 2010 р.

35) Щорічно готувати звіти про виконання Державної програми протидії торгівлі людьми та роботу в галузі попередження та протидії цьому явищу.

36) Координувати створення механізму моніторингу та оцінки впливу на дотримання прав людини законодавства, політики, програм та практичних дій у галузі протидії торгівлі людьми, як на центральному, так і на регіональному рівні.

37) Розробити пропозиції щодо внесення доповнень до Закону «Про соціальні послуги», які передбачали б включення жертв торгівлі людьми та їхніх близьких родичів до категорії осіб, що мають право на отримання соціальних послуг.

### **5.5. МІНІСТЕРСТВУ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ:**

38) Запровадити ведення статистики щодо статі, віку та соціального і регіонального походження потерпілих від торгівлі людьми; статі, віку та соціального походження осіб, які скоюють злочин «торгівля людьми».

39) Запровадити ведення статистичних даних за ст. ст. 301, 303 Кримінального кодексу України, де потерпілими є особи до 18 років.

40) Дозволити зберігання персональних даних жертв торгівлі людьми лише в разі дійсної необхідності та лише тими установами, які можуть нести відповідальність за дотримання європейських стандартів захисту персональних даних.

41) Забезпечити, аби будь-яка діяльність, пов'язана зі збиранням персональних даних, відповідала основним принципам конфіденційності та стандартам захисту даних. Запровадити жорсткі вимоги щодо обміну даними для захисту недоторканності персональних даних. Гарантувати, що обробка (компіляція, запис, зберігання, змінення, знищення та поширення) персональних даних відбувається із дотриманням права жертви торгівлі людьми на конфіденційність та за згодою цієї особи, тобто, особа має право знати, що інформація

## **ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2007. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ**

про неї зберігається в певній базі даних, знати зміст цієї інформації та мати можливість виправити її в разі необхідності.

42) Провести дослідження масштабів, вимірів та проблем внутрішньої торгівлі людьми.

### **5.6. МІНІСТЕРСТВУ ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ:**

43) Прискорити роботу з розробки законопроекту щодо ратифікації Європейської конвенції про заходи щодо протидії торгівлі людьми (2005 р.), врахувавши необхідні зміни до чинного законодавства України та внести законопроект на розгляд Верховної Ради України.

44) Розробити та подати до Верховної Ради проект закону про компенсації відшкодування збитків жертвам злочину, який передбачав би, серед іншого, заснування компенсаційного фонду для потерпілих від злочинів. Такий державний фонд має забезпечити реалізацію права потерпілих на компенсацію та надати їм доступ до послуг із соціальної допомоги та суспільної інтеграції.

45) Підготувати пропозиції щодо узгодження національного законодавства в галузі захисту інформації з Європейськими стандартами, зокрема, створити механізм доступу жертв торгівлі людьми до їхніх персональних даних та виправлення цих даних.

### **5.7. МІНІСТЕРСТВУ ПРАЦІ ТА СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ:**

46) Забезпечити проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед працездатного населення відносно соціальних гарантій та переваг працевлаштування в Україні.

47) Розробити та запровадити програми інформування підлітків про методики визначення профорієнтації, працевлаштування, обізнаності з правами працівників, гарантованими державою умовами праці та соціальними гарантіями працівників.

48) Посилити проведення інформування населення щодо правових засад трудової міграції за кордон.

49) Розробити урядові проекти міждержавних угод про трудову міграцію.

50) Розробити програму заходів відносно розвитку інституту ліцензування господарської діяльності з посередництва в працевлаштуванні громадян України за кордоном з метою посилення їх соціального захисту та запобігання торгівлі людьми.

51) Налагодити співпрацю з профспілками України в сфері протидії торгівлі людьми.

### **5.8. МІНІСТЕРСТВУ ЗАКОРДОННИХ СПРАВ УКРАЇНИ:**

52) Забезпечувати участь представників державних органів у міжнародних заходах з питань протидії торгівлі людьми.

53) Розробити та впровадити в дипломатичних та консульських установах України програми моніторингу трудової міграції громадян України за кордон.

54) Запровадити програму взаємодії дипломатичних та консульських установ України з громадянами України, які працюють чи навчаються за кордоном, з метою інформаційно-правової допомоги останнім.

55) Уживати заходи, направлені на розширення міжнародної договірно-правової бази в сфері працевлаштування та соціального захисту громадян України в державах, на території яких з метою працевлаштування перебуває значна кількість наших співвітчизників, а також на вдосконалення міждержавного механізму залучення українських громадян до роботи за кордоном.

56) Посилити механізми перевірки та здійснювати нагляд за дотриманням прав усиновлених українських дітей за кордоном.

### **5.9. МІНІСТЕРСТВУ ОСВІТИ УКРАЇНИ:**

57) Провести експертизу навчальних планів і програм і розробити методичні рекомендації для включення теми «Запобігання торгівлі людьми» у викладанні навчальних предметів та факультативів.

## **XX. ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В СИТУАЦІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ**

---

58) Сприяти збільшенню чисельності соціальних педагогів та практичних психологів у закладах відповідно до вимог чинних нормативно-правових актів.

59) Включити питання щодо запобігання торгівлі людьми та пов'язаних з нею злочинів до освітніх програм для дітей і молоді в базову та варіативну частину державного компоненту освітніх програм.

60) Посилити увагу педагогічних працівників навчальних закладів до проблем дітей трудових мігрантів, їх соціального оточення через виявлення таких дітей, вивчення умов їх життя, інформування про них керівництво школи, психологічну службу, службу в справах дітей; запровадити організацію соціально-педагогічної роботи з ними та їх соціальним оточенням, проведення виховної роботи.

61) Запровадити систему моніторингу та оцінки успішності організації та реалізації профілактики торгівлі людьми, що здійснюється органами управління освітою на навчальними закладами.

### **5.10. ВЕРХОВНОМУ СУДУ УКРАЇНИ:**

62) Для забезпечення єдиного підходу до тлумачення ознак торгівлі людьми прискорити розгляд питань щодо узагальнення судової практики в кримінальних справах цієї категорії, винесених на розгляд Пленуму Верховного Суду України Міністерством внутрішніх справ України.

### **5.11. ОБ'ЄДНАННЯМ АДВОКАТІВ УКРАЇНИ:**

63) Створити національну мережу кваліфікованих юристів для надання юридичної допомоги жертвам торгівлі людьми, забезпечення ефективного захисту їх прав та інтересів.

## XXI. ПРАВА ЛЮДЕЙ З ІНВАЛІДНІСТЮ<sup>1</sup>

### 1. ЗАУВАЖЕННЯ ЗАГАЛЬНОГО ХАРАКТЕРУ

Генеральна Асамблея ООН у грудні 2006 року прийняла Конвенцію про права інвалідів, яка була відкрита для підписання 30 березня 2007 року. Конвенція передбачає основні стандарти забезпечення та захисту прав людей з інвалідністю. Згідно з цими стандартами люди з інвалідністю повинні бути повноправно включені в загальний соціальний процес. При цьому, в центрі уваги знаходиться тепер вже не інвалідність, а сама людина з інвалідністю, яка має бути здатна, наскільки це можливо, самостійно жити в суспільстві. Конвенція про права інвалідів вступила в силу 3 травня 2008 року.

На даний час Україна Конвенцію не підписала.

Своєчасні внутрішньодержавні реформи, які б закріплювали правозахисний механізм, запропонований Конвенцією, могли би сприяти поліпшенню справи розв'язання проблем людей з інвалідністю в нашій державі, де інвалідність тієї чи іншої форми мають 2,5 мільйонів осіб<sup>2</sup>. До речі, є підстави вважати, що офіційні статистичні дані не відповідають реальному стану речей. Невідповідність офіційної статистики обумовлена відсутністю достовірного моніторингу стану людей з інвалідністю, а також браком можливості або навіть небажанням людей з фізичними вадами отримати інвалідність. Це пояснюється складністю проходження медичних комісій, недостатністю поінформованості людей з інвалідністю і т.п. Ще однією з вагомих причин невідповідності офіційної статистики є те, що ціла низка медичних діагнозів, пов'язаних з обмеженням життєдіяльності людини, не дають право на отримання статусу інваліда, як то: розумова відсталість, онкологія, ВІЛ, туберкульоз тощо. Крім того, багато людей за власним переконанням не хочуть отримувати статус інваліда, хоча така необхідність у них існує. Це пов'язано з високою «ментальною» бар'єрністю суспільства по відношенню до людей з інвалідністю.

Якщо характеризувати сучасне ставлення держави до людей з інвалідністю, то це скоріше ставлення, як до «соціальної проблеми». Мова йде про ставлення, де головне – подбати про певну соціальну допомогу (соціальний захист) для людей з інвалідністю для того, щоб вирішити більшість їхніх проблем.

При цьому, нажаль, державі бракує підходу, що ґрунтується на проблемах, пов'язаних з дотриманням прав людини.

Основний спеціальний Закон у цій сфері – «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», орієнтується на «соціальний захист» людей з інвалідністю (надання адресної матеріальної допомоги, забезпечення спеціальними технічними засобами та ін.).

<sup>1</sup> Розділ підготовлено членом Правління УГСПЛ та керівником МГО «М'АРТ» Сергієм Буровим, юристом МГО «М'АРТ» (м. Чернігів) Романом Семешко, начальником управління з організаційно-правової роботи Національної асамблеї інвалідів України Ларисою Байдою, виконавчим директором Національної асамблеї інвалідів України Наталією Скрипкою та юристом громадської організації незрячих юристів м. Харкова Олегом Лепетюком.

<sup>2</sup> З даними Пенсійного фонду України ([www.pfu.gov.ua](http://www.pfu.gov.ua)) станом на 1 січня 2008 року в Україні налічувалось понад 2,5 мільйона людей, які через фізичні або психічні вади здоров'я потребували від держави особливої уваги. Понад 168 тис. неповнолітнім було надано статус інвалідів.

## XXI. ПРАВА ЛЮДЕЙ З ІНВАЛІДНІСТЮ

При цьому, відсутні механізми соціалізації людини з інвалідністю в суспільство, сім'ю. Так, зокрема, у Концепції соціальної адаптації осіб з розумовою відсталістю<sup>3</sup> зазначено, що «Удосконалення системи соціальної адаптації осіб з розумовою відсталістю є актуальним завданням у сфері соціального захисту...»

Це підтверджують й результати моніторингу<sup>4</sup>. В якості прикладу наведемо думки людей, які самі мають інвалідність<sup>5</sup>.

– *«Вважаю, що основним підґрунтям обрано індивідуальну соціальну допомогу (пенсії, деякі пільги і т.п.), а забезпеченню рівних можливостей приділяється мало уваги (передусім у галузі безперешкодного доступу)»;*

– *«В Україні до людей з інвалідністю не відносяться ніяк, залишаючи їх один на один з проблемою виживання».*

Цей моніторинг доводить, що в більшості людей, права людини з інвалідністю, що найкраще дотримуються, асоціюються з пенсіями, пільгами, матеріальною допомогою, безкоштовним проїздом у транспорті й т.п.

А ось такі фундаментальні права і свободи, як, наприклад, свобода вираження поглядів, право на приватність або не згадуються взагалі у цьому контексті, або згадуються дуже рідко.

У той же час, серед основних питань, що стосуються людей з інвалідністю, і які, на думку респондентів, потребують першочергового вирішення, були названі (із запропонованого переліку):

- Працевлаштування та зайнятість;
- Освіта;
- Соціальний захист;
- Реабілітація;
- Доступність архітектурної та транспортної інфраструктури.

Цей факт підкреслює декларативність у багатьох випадках того ж соціального захисту. Наведений перелік указує також на першочерговість вирішення таких проблем, як освіта, працевлаштування та зайнятість людей з інвалідністю. Це показує, що людям з інвалідністю сьогодні необхідніше отримати умови для самостійного заробляння коштів і незалежного існування, ніж очікування на соціальні державні гарантії в необхідному обсязі. Серед актуальних проблем також називають:

- «Доступність інформації для осіб з вадами слуху»;
- «Наприклад, це дороги, якими неможливо їздити на інвалідній колясці. Це відсутність освітлення в деяких місцях».

Говорячи про загальні зауваження щодо дотримання прав людини з інвалідністю, варто наголосити на тому, що:

– Відсутні й не систематизовані принципи законодавства в сфері захисту та реалізації прав інвалідів. Вони потребують окремого визначення в спеціальному законі.

– Законодавство в більшості використовує такі правові дефініції, як «забезпечується», «здійснюється», «надається». Поняття «обов'язок держави» щодо інвалідів відсутнє. Наприклад, у Законі «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», «обов'язок» зустрічається лише в ст. 26: «органи державної влади, підприємства (об'єднання), установи й організації (незалежно від форм власності і господарювання) зобов'язані створювати умови для безперешкодного доступу інвалідів до жилих, громадських і виробничих будинків, споруд, громадського транспорту, для вільного пересування в населених пунктах».

<sup>3</sup> Затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2004 р. № 619-р.

<sup>4</sup> Моніторинг дотримання прав людей з інвалідністю. Здійснює Національна Асамблея Інвалідів України разом з партнерськими організаціями за підтримки Міжнародного фонду «Відродження». Надалі, в тексті: «моніторинг».

<sup>5</sup> Коментарі респондентів опитувань, що проводились під час моніторингу, подаються з мінімальною редакторською обробкою.

– Поняття «індивідуальної мобільності», яке визначає максимальний ступінь самостійності людей з інвалідністю, у законодавстві відсутнє.

– Законодавство не передбачає відповідні механізми та процедури застосування юридичної відповідальності за відсутність здійснення належних заходів щодо забезпечення інвалідам доступу на рівні з іншими до фізичного оточення, транспорту, інформації та спілкування, включаючи інформаційно-комунікаційні технології і системи, а також до інших об'єктів та послуг, відкритих для населення.

– Відсутні будь-які норми та положення щодо ситуацій ризику (збройні конфлікти, стихійні лиха) та надзвичайних гуманітарних ситуацій, а також щодо захисту в них окремо людей з інвалідністю.

– Відсутнє законодавче закріплення запровадження для інвалідів просвітницьких програм у питаннях репродуктивної поведінки та планування сім'ї.

– Прожитковий мінімум для непрацездатного згідно із законодавством менший, ніж для працездатного, хоча в непрацездатних осіб потреби часто вищі (люди з інвалідністю потребують спеціального харчування, одягу, житла). Так, відповідно до статті 58 Закону «Про Державний бюджет України на 2008 рік...» для працездатних осіб він становить: з 1 квітня – 647 гривень, а для осіб, які втратили працездатність – 481 гривню.

– Не існує єдиної системи або програми збору та узагальнення статистичних даних щодо кількості людей з інвалідністю, їхніх потреб, що унеможливорює ефективність застосування соціальних та інших програм.

Питання дотримання прав людей з інвалідністю починається з проблеми рівності прав і недискримінації. Тут і далі мова буде йти скоріше не про якісь специфічні блага, якими мають бути наділені люди з інвалідністю, а про проблеми дотримання прав людини, яка має інвалідність, та про проблеми дискримінації за станом здоров'я в контексті таких важливих для кожної людини питань, як охорона здоров'я, працевлаштування і т.п.

## 2. РІВНІСТЬ І НЕДИСКРИМІНАЦІЯ

Конституція гарантує рівність конституційних прав і свобод та рівність перед законом усіх. Відповідно до статті 1 закону «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні»: «...інваліди в Україні володіють усією повнотою соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод». Там же вказано, що «дискримінація інвалідів забороняється і переслідується за Законом». У той же час саме поняття «дискримінація» щодо людей з інвалідністю не визначене жодним законодавчим актом.

У цивілізованому суспільстві практикою є політика «позитивної дискримінації» щодо людини, яка представляє окрему групу, яка в силу якихось обставин є більш уразливою за інших. В Україні політика «позитивної дискримінації» по відношенню до людей з інвалідністю підміняється існуванням певного набору пільг, процес отримання яких іноді сам по собі стає дуже принизливою процедурою. А постійне встановлення прожиткового мінімуму для непрацездатного меншого, ніж для працездатного, суперечить концепції «позитивної дискримінації».

Загальну ж політику держави по відношенню до людей з інвалідністю характеризують слова однієї людини, що брала участь у згаданому вище моніторингу дотримання прав людей з інвалідністю, який на даний час ще триває<sup>6</sup>: «Дискримінації не існує, бо суспільство їх просто не помічає». Прикладів безліч.

Два основні Закони, а саме: «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» та «Про реабілітацію інвалідів» не містять окремих норм, які стосуються жінок з інвалідністю.

Під час однієї із фокус-груп ми отримали таку інформацію: «Є перелік реабілітаційних послуг, але в ньому немає різниці між чоловіками та жінками, хоча жінки потребують особли-

<sup>6</sup> Моніторинг дотримання прав людей з інвалідністю. Здійснює Національна Асамблея Інвалідів України разом з партнерськими організаціями за підтримки Міжнародного фонду «Відродження». Надалі, у цьому розділі: «Моніторинг».

## XXI. ПРАВА ЛЮДЕЙ З ІНВАЛІДНІСТЮ

*вої уваги та певної специфіки в отриманні реабілітаційних послуг. Виходить, що інвалід – це безстатева істота?!»*

Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту, Державний інститут розвитку сім'ї та молоді щорічно готує доповіді «Про становище молоді в Україні». У цьому виданні немає, принаймні за 2006 р., жодного слова про людей з інвалідністю. Це виглядає так, ніби немає молодих людей, які мають інвалідність.

Під час названого моніторингу проводились опитування, які, зокрема, показали, що результати відповідей на запитання стосовно проблеми рівності та недискримінації були досить різними зі сторони посадових осіб органів місцевої виконавчої влади і зі сторони експертів, які представляють фахові недержавні організації та ЗМІ. Так, на запитання: «Чи однаково рівно захищає закон людину, яка має інвалідність, та іншу людину, яка не має інвалідності?», – 64 % посадових осіб відповідають позитивно: «так» відповіли 45 % посадових осіб і 19 % – «скоріше, так». Майже навпаки вважають експерти недержавних організацій та ЗМІ: 44 % – «скоріше, ні» і 13 % – «ні».

Результати дослідження експертної думки доводять, що існують суттєві перепони для ознайомлення з нормами законодавства людини, яка має інвалідність.

Схожими є результати опитувань людей з інвалідністю та більш широкої аудиторії. Переважна більшість (77 %) опитаних указують на існування дискримінації по відношенню до людей з інвалідністю. При цьому 34 % вважають це беззаперечним і 43 % обрали варіант відповіді: «скоріше, існує». Дискримінації не існує – так вважають 17 % респондентів і 6 % повідомили, що їм важко відповісти на це запитання.

### 3. СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ ТА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

Свобода вираження поглядів, а також доступ до інформації, для людини з інвалідністю мають, звичайно, той самий зміст, як і для кожної людини. Однак здійснення цього права є можливим лише за умови особливих зусиль з боку держави, оскільки людині з інвалідністю потрібні додаткові умови. При цьому треба враховувати стан здоров'я, особливості захворювань, наявність та рівень функціональних обмежень тощо.

У законодавстві відсутні дієві норми, які б забезпечили ефективність доступу людей з інвалідністю до інформації:

1) недостатньо державної підтримки засобів масової інформації, видавництва, підприємств та організацій, які випускають спеціальну літературу, звукову та відеопродукцію для людей з інвалідністю;

2) при розробці, виробництві і встановленні засобів зв'язку та інформації не завжди враховуються можливості їх використання людьми з інвалідністю;

3) частково забезпечено надання людям з інвалідністю по слуху послуг із сурдоперекладу та сурдотехніки.

Жестова мова (використовують люди з вадами слуху), абетка Брайля (використовують люди з вадами зору), інші доступні способи, методи і формати спілкування майже не використовуються в офіційних стосунках. Справою майбутнього залишається забезпечення такого стандарту, як «заохочення державою приватних підприємств, що надають послуги широкому загалу, до надання послуг у доступних і прийнятних для людей з інвалідністю формах»<sup>7</sup>. Особлива ситуація склалась з використанням мови жестів. Держава її визнає, але практично не заохочує та не підтримує її використання.

Закон «Про телебачення та радіомовлення» не містить чітких норм щодо відповідальності національних телеканалів за відсутність сурдоперекладу. Вказане відбувається за рахунок застосування адміністративних методів через діяльність Національної ради з питань телебачення і радіомовлення.

<sup>7</sup> Конвенція ООН про права інвалідів.

### 4. НЕДОТОРКАНИСТЬ ПРИВАТНОГО ЖИТТЯ, ПОВАГА ДО ОСОБИСТОЇ ТА ПСИХІЧНОЇ ЦІЛІСНОСТІ НАРІВНІ З ІНШИМИ ТА ПОВАГА ДО ЖИТЛА ТА СІМ'Ї

Досліджуючи законодавство, можна побачити, що держава так захищає суспільну мораль, що відносить сексуальну взаємодію з особами, які мають явні ознаки інвалідності, до аномальних та збочених форм сексуальної взаємодії. Такий висновок дійсно можна зробити, ознайомившись із частиною «II. Зображення аномальних та збочених форм сексуальної взаємодії», розділу «Сексологічні критерії порнографії», Критеріїв віднесення друкованої, аудіовізуальної, електронної та іншої продукції, у тому числі реклами, а також переданих та отриманих комунікаційними лініями повідомлень та матеріалів до розгляду порнографічної або еротичної продукції<sup>8</sup>: «...II. Зображення аномальних та збочених форм сексуальної взаємодії... 3) Демонстрація сексуальної взаємодії з особами, які мають явні ознаки інвалідності, вад і аномалій, явно страждають на соматичні та/або психічні захворювання...». Отже, навіть захищаючи суспільну мораль, держава повинна бути коректною у формулюваннях.

Звернувшись до експертів із запитанням: «Чи вживає держава належних заходів задля усунення дискримінації відносно людей з інвалідністю у всіх питаннях, що стосуються шлюбу, сім'ї, батьківства, материнства та особистих стосунків», — ми отримали наступні коментарі:

- «...у батьків-інвалідів можуть забрати дитину під опіку бабусі не інваліда...»;
- «Були випадки, коли шлюб не хотіли реєструвати. Не дозволяли жінці з інвалідністю народити дитину, мовляв: «Сама інвалід і потребуєш опіки».

Експерти також відзначають, що практика є такою, що сім'ї інвалідів дуже складно усиновити дитину.

Існуюча практика в таких важливих сферах, як, наприклад, система освіти, охорони здоров'я, не дає гарантії на те, щоб дитина не розлучалась з батьками через інвалідність самої дитини, або ж одного з батьків. Від практиків ми почули наступні приклади:

- «Мати здала дитину в спеціалізований інтернат, бо була не в змозі доглядати за нею: а) не вистачало грошей на нормальне харчування, б) не могла зносити й заносити дитину, мешкаючи на 3-му поверсі будинку, в якому відсутній ліфт»;

— «Зазвичай, батьки змушені розлучатись із дитиною, оскільки існуюча система освіти передбачає, що діти з окремими видами захворювання і станом здоров'я можуть навчатись тільки в спеціалізованих інтернатах».

### 5. ДОСТУП ДО ПРАВОСУДДЯ

Законодавством не забезпечені механізми ефективного доступу людей з інвалідністю до правосуддя. Зокрема:

- 1) інваліди не звільнені від сплати державного мита за розгляд справ у суді<sup>9</sup>;
- 2) за рахунок державних коштів оплачувалась робота адвокатів у кримінальних справах лише за наявності постанови відповідного органу дізнання, слідства чи суду<sup>10</sup>;
- 3) відповідно до Закону «Про прокуратуру»: «...прокурор самостійно визначає підстави для представництва у судах, форму його здійснення і може здійснювати представництво в будь-якій стадії судочинства в порядку, передбаченому процесуальним законом»<sup>11</sup>. Указана норма не зобов'язує прокуратуру представляти інтереси інвалідів у судах, а лише дає право це робити, самостійно визначаючи підстави такого представництва.

<sup>8</sup> Затверджено рішенням Національної експертної комісії України з питань захисту суспільної моралі від 20 лютого 2007 р. № 1.

<sup>9</sup> Стаття 4 Декрету Кабінету Міністрів України «Про державне мито».

<sup>10</sup> Постанова КМУ від 14.05.1999 р. № 821 «Про затвердження Порядку оплати праці адвокатів з надання громадянам правової допомоги в кримінальних справах за рахунок держави».

<sup>11</sup> Частина 5 статті 36-1 Закону «Про прокуратуру».



## XXI. ПРАВА ЛЮДЕЙ З ІНВАЛІДНІСТЮ

Проблемою залишається відсутність фізичного доступу до будинків судів, а також проведення судових засідань за участю людей з інвалідністю через відсутність технічних можливостей (наприклад, забезпечити переклад мовою жестів, надати певні документи абеткою Брайля тощо).

### 6. ПРАВО НА ОСВІТУ

Забезпечення права на освіту людей з інвалідністю — є однією із найболючіших проблем. Без належної освіти вони приречені залежати від соціального захисту, невзможі забезпечити себе самостійно.

Законодавством закріплена негативна практика існування в середніх школах переважно інтернатної системи, що призводить до ізоляції дітей від родини. Родина стоїть перед неймовірним вибором — віддати перевагу можливості для дитини отримати освіту чи виховуватись в сім'ї. Це дуже важкий моральний вибір. З огляду на дотримання прав людини — і те, й інше має бути гарантовано державою.

Останнім часом, переважно за ініціативи недержавних організацій, почали піднімати питання інклюзивної освіти. За даними моніторингу — досі термін «інклюзивна освіта» не є поширеним. Скупі коментарі про те, що «...система освіти ще не достатньо адаптована для включення людей з інвалідністю...» вміщують у себе велику кількість проблем, починаючи від архітектурної доступності навчальних закладів, відсутності належних навчальних програм, підготовлених фахівців і т.п. і закінчуючи проблемою готовності суспільства. До речі, щодо останнього, то у цьому сенсі держава майже не здійснює просвітницької роботи, яка є чи не єдиним способом впливу на вирішення цієї проблеми.

Ось декілька окремих ілюстрацій, пов'язаних із проблемою тих, що були отримані під час проведення досліджень від людей, які безпосередньо зіштовхуються із цією проблемою:

— *«Людина мала проблему зі вступом до ВНЗ. У неї не було оцінки з інформатики, оскільки вона була на домашньому навчанні. Через це вона не змогла вступити до Вінницького політехнічного інституту»;*

— *«Неможливість оформлення дитини-інваліда у дитячий садочок, де за нею могли б подивитись, для того, щоб самій вийти на роботу»;*

— *«У зв'язку з інвалідністю, мені було відмовлено в прийомі документів для вступу до ВНЗ»;*

— *«ВНЗ відмовився прийняти документи, хоча я маю довідку, що підтверджує мою придатність до навчання в цьому ВНЗ. Настійливо рекомендую «йти до будь-якого іншого ВНЗ», кажуть, що «у нас таким, як ви не місце»»;*

— *«Дитину не беруть до жодного освітнього закладу»;*

— *«Дитина-інвалід по слуху й ДЦП. У дитячий садок не беруть. Навчатись жестової мови немає де»;*

— *«Дитину-інваліда не допускають до жодного закладу (школи, ясел, садочка), де знаходяться здорові діти. Постійно — збирання багатьох довідок, комісії у різних соціальних установах...»;*

— *«... Не маю доступу до гідної та якісної освіти, відчуваю дискримінацію в доступі до візуальної інформації»;*

Очевидними проблемами є:

— відсутність розроблених механізмів розвитку та фінансування системи інклюзивної освіти;

— відсутність освітніх державних стандартів та програм для дітей з розумовою відсталістю (окрім дітей з легкою розумовою відсталістю);

— реалізація людьми з інвалідністю права на отримання вищої освіти;

— відсутність на законодавчому рівні механізмів контролю за дотриманням ВНЗ вимог доступності до відповідної інфраструктури. Інша перешкода — існуючий список медичних протипоказань, затверджений МОЗ;

– відсутність системи підготовки кадрів та адаптованості мережі дошкільних установ за наявності норм, які передбачають створення спеціальних програм у галузі дошкільної освіти.

Окремо проблема стоїть для дітей із психічними вадами. Починаючи з того, що їх не приймають до дошкільних закладів, а в спеціалізованих – відсутні спеціалісти, що можуть працювати з ними (яскравий приклад – визнання МОЗ патології у вигляді «аутизму», у той же час – відсутність затверджених програм роботи з такими дітьми та проходження спеціалізованої підготовки педагогів та психіатрів).

Практично доступність до вищих навчальних закладів обмежена в зв'язку з відсутністю спеціалізованих закладів для таких дітей та обмеженістю квоти місць у ВНЗ.

### 7. ДОСТУПНІСТЬ

Законодавство покладає обов'язок щодо забезпечення доступності інвалідів до різної інфраструктури на відповідні органи влади, підприємства, організації, які:

- «зобов'язані створювати...»;
- «обов'язково передбачають...»;
- «мають обладнати...» і т. п.

При цьому механізми відповідальності за не створення відповідної інфраструктури відсутні, як і механізми забезпечення таких гарантій інвалідам.

Наприклад, при розробці та погодженні проектно-документації на будівництво та реконструкцію будинків та споруд різної категорії в АПЗ (архітектурно-планувальному завданні) передбачається врахування потреб інвалідів (зокрема, створення пандусів та ін.). Кінцевий результат – 90 % споруд не мають такої інфраструктури.

Частина 3 ст. 6 Закону «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» передбачає, що службові особи (...), винні в порушенні прав інвалідів, визначених цим Законом, несуть встановлену законодавством матеріальну, дисциплінарну, адміністративну чи кримінальну відповідальність. Прикладів такої відповідальності за порушення прав саме людей з інвалідністю нами не встановлено.

Водночас закон не передбачає ні індивідуальної, ні колективної відповідальності в цій сфері.

На законодавчому рівні закріплені норми щодо механізмів залучення людей з інвалідністю в суспільство та участь в діяльності громади. У той же час послуги й об'єкти спільного користування, призначені для населення в цілому, не є однаково доступними для людей з інвалідністю та не відповідають всім їхнім потребам.

Слід зауважити, що останнім часом держава більше звертає уваги на проблеми людей з інвалідністю. Передусім ці дії полягають у створенні умов щодо забезпечення безперешкодного доступу громадян з обмеженими фізичними можливостями до об'єктів житлового та громадського призначення (забезпечення доступності архітектурної та транспортної інфраструктури). Велику роль у посиленні уваги зі сторони держави, зокрема, до проблеми «безбар'єрності», відіграла активність громадських організацій.

Однак, відчувається, що далеко не завжди органи місцевої влади підходять до вирішення проблем з розумінням самої проблеми. Ось приклад від учасниці фокус-групи: «Я приїжджаю до поліклініки. Як мені заїхати? Кажуть: «Приїжджайте наступного разу – буде пандус». Приїхала. Так, пандус поставили. З допомогою двох лікарів (!) я піднялась по пандусу до реєстратури, а далі як? Терапевт на другому поверсі, невропатолог на третьому...».

### 8. ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я, АБІЛІТАЦІЯ ТА РЕАБІЛІТАЦІЯ

Держава має обов'язок застосувати усі можливі заходи задля забезпечення доступу людей з інвалідністю до послуг у сфері охорони здоров'я, враховуючи гендерну специфіку, у тому числі до реабілітації за станом здоров'я. З точки зору дотримання прав людей з інвалідністю також не допускається дискримінація за ознакою інвалідності.

## XXI. ПРАВА ЛЮДЕЙ З ІНВАЛІДНІСТЮ

Найбільш проблемним є питання належного рівня забезпечення людей з інвалідністю специфічними медичними послугами, які необхідні їм через їхню інвалідність, включаючи послуги, покликані звести до мінімуму наслідки й попередити подальше виникнення інвалідності, у тому числі в дітей та літніх людей. Особливо важливим є організація цих послуг на місцях безпосереднього проживання людей з інвалідністю, включаючи сільські райони.

Одразу важливо відмітити одну з проблем законодавства, що в окремих питаннях не передбачає принципів ранньої діагностики стану особи, що призводить до інвалідності (зокрема, у сфері психіатрії відсутня діагностика та огляди осіб дошкільного та шкільного віку).

Станом на 1 січня 2008 року були відсутні норми щодо гарантій участі користувачів послуг у сфері охорони психічного здоров'я в розробці політики, розвитку законодавчої бази та плануванні послуг у цій галузі.

У 2007 році на підзаконному рівні не були прийняті нормативно-правові акти, які б визначали нормативи обладнання лікарень спеціальними засобами, палатами (відокремленими індивідуально), пристосованими для знаходження людей з інвалідністю.

Існують суттєві перешкоди в можливостях реабілітації, що у свою чергу робить проблемною можливість реалізувати інші свої права. Зокрема, відповідно до Закону «Про основи соціальної захищеності інвалідів України», існує перелік зобов'язань, які взяла на себе держава, що здійснюються з урахуванням індивідуальної програми реабілітації. Зокрема, про це зазначено в наступних нормах указанного закону:

– стаття 17 (право працювати на підприємствах, в установах, організаціях, а також займатися підприємницькою та іншою трудовою діяльністю, яка не заборонена законом);

– стаття 30 («Жилі приміщення, займані інвалідами або сім'ями, у складі яких вони є, під'їзди, сходові площадки будинків, у яких мешкають інваліди, мають бути обладнані спеціальними засобами і пристосуваннями відповідно до індивідуальної програми реабілітації, а також телефонним зв'язком...»);

– стаття 37 («Види необхідної медичної допомоги інвалідам визначаються органами медико-соціальної експертизи в індивідуальній програмі реабілітації. Допомога подається за рахунок коштів фонду соціального захисту інвалідів»).

У той же час, за статистикою в 2007 році вперше групу інвалідності було встановлено 126 тисячам осіб, а індивідуальна програма була видана тільки 40 тисячам. Загалом, 2,5 млн. інвалідів такої програми й досі взагалі не мають<sup>12</sup>.

Комплексом реабілітаційних заходів, за даними Генеральної прокуратури, було охоплено лише 10 % дітей-інвалідів. Не виконувались вимоги закону щодо необхідності складання індивідуальних програм їх реабілітації. Так, зокрема, у Донецькій та Закарпатській областях 350 дітям-інвалідам такі програми було розроблено тільки після втручання прокурорів<sup>13</sup>.

Серед інших проблем у сфері охорони здоров'я людей з інвалідністю варто відзначити наступні:

– Держава не підтримала та не стимулювала перевід служб охорони психічного здоров'я на місцевий рівень та деінституціоналізацію;

– Критерії достатнього фінансування служб психіатричної допомоги в законодавстві не були виписані. У Законі «Про Державний бюджет України на 2007 рік» була відсутня окрема лінія їх бюджетного фінансування. Не були затверджені всеукраїнські програми охорони психічного здоров'я, відсутні відповідні посилання на них у законі;

– Державою не були визначені цілі, завдання, додаткові міри захисту психічно хворих. Не встановлений позасистемний контроль, не були враховані прецеденти Європейського суду, які примусову госпіталізацію прирівнюють до позбавлення волі;

– Державою не були розроблені механізми отримання доступу до медичного страхування в приватному та державному секторах для осіб з психічними розладами.

<sup>12</sup> В. Турський «Профспілки і надія незрячих» // Газета «Юридичний вісник України» від 26.01.08, [http://www.yuricom.com/ua/legal\\_bulletin\\_of\\_Ukraine/archive/?aid=2011&jid=257&print=1](http://www.yuricom.com/ua/legal_bulletin_of_Ukraine/archive/?aid=2011&jid=257&print=1)

<sup>13</sup> «Захист соціальних та майнових прав інвалідів на постійному контролі органів прокуратури» // Сайт Генеральної прокуратури України, 03.12.2007 р., [http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?\\_m=publications&\\_t=rec&\\_c=view&id=11806](http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&_c=view&id=11806).

– Законодавство<sup>14</sup> передбачає розвиток початкової та подальшої освіти спеціалістів та персоналу, які працюють у сфері абілітаційних та реабілітаційних послуг, а також затвердження державних соціальних нормативів у сфері реабілітації інвалідів і дітей-інвалідів. У той же час, відповідні нормативи сьогодні відсутні, як відсутні й механізми та програми проходження навчання відповідними спеціалістами.

Неприпустимою, на жаль, виявляється іноді практика встановлення та перегляду статусу «інвалід». Періодично людина з інвалідністю, в залежності від причини встановлення інвалідності та характеру захворювання, має проходити перекомісію, а отже, підтверджувати свою інвалідність. Цей процес вимагає перебування в стаціонарі, це лікування не є добровільним, але без нього людині з інвалідністю, інвалідність не довести.

Ось один із прикладів, що ми отримали, здійснюючи аналіз публікацій ЗМІ: «...У мене дитина хвора на епілепсію, стоїть на обліку в лікарні ім. Ющенка. Лікується, але покращення ніякого. Ця хвороба не виліковується, дали сину третю групу інвалідності. Це робоча група, але на роботу з таким захворюванням ніде не приймають. Кожен рік перекомісія. У нього напади. І коли я з ним приходжу на комісію, то дуже довго «пудрять мізки». А якщо в паспорт покласти 100\$ або 500 гривень, тоді все добре. Коли це закінчиться?...»<sup>15</sup>

Система охорони здоров'я, безперечно, потребує перегляду інструкцій, положень та інших підзаконних актів, якими регламентуються питання надання послуг у сфері охорони здоров'я людям з інвалідністю. Ось ще один приклад, наведений під час опитування, що вказує на відсутність справжнього розуміння проблеми: «Дитина-інвалід не ходить. Два рази на рік проходить медогляд, їздимо до поліклініки, стоїмо у великих чергах. Лікарі до дитини не їздять».

### 9. ПРАЦЯ І ЗАЙНЯТИСТЬ

Результати досліджень дозволяють зробити висновок, що у питаннях права на працю і зайнятість спостерігається чи не найбільша розбіжність між думкою посадових осіб місцевої влади, представників недержавних організацій, ЗМІ та самих людей з інвалідністю. Така тенденція є досить проблемним явищем. У той час, коли посадові особи не бачать особливих проблем у цих питаннях, люди з інвалідністю наводять приклади, що вказують на значні обмеження в можливості заробляти собі на життя вільно обраною працею. Втім, є окремі стандарти, на проблеми з дотриманням яких указують більшість учасників раніше згаданого моніторингу. Вони є наступними:

– Недостатність зі сторони держави належних заходів, спрямованих на найм людей з інвалідністю в державному секторі та стимулювання їх найму в приватному секторі;

– Недостатність зі сторони держави належних заходів, спрямованих на надання людям з інвалідністю можливості ефективного доступу до загальних програм технічної та професійної орієнтації, служб працевлаштування, професійного навчання;

– Недостатність зі сторони держави належних заходів, спрямованих на забезпечення людям з інвалідністю розумного пристосування до робочого місця.

На рівні законодавства найбільше занепокоєння викликають такі проблеми:

– Не були визначені механізми контролю за забезпеченням атестації робочих місць інвалідів. Відсутні й ефективні механізми забезпечення на практиці виділення робочих місць інвалідам у межах 4 % квоти від загальної кількості працюючих.

– Залишилась недосконалою і непрозорою система надання податкових пільг підприємствам організацій інвалідів, що зробило можливим використання корупційних схем.

Учасники згаданого моніторингу багато вказували на проблеми, пов'язані з неможливістю працевлаштуватись, порушенням законодавства про працю щодо людей з інвалід-

<sup>14</sup> Зокрема, Державна програма розвитку системи реабілітації та трудової зайнятості осіб з обмеженими фізичними можливостями, психічними захворюваннями та розумовою відсталістю на період до 2011 року (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 12 травня 2007 р. N 716)

<sup>15</sup> «А я збираю останні копійки» // Газета «33-й канал» (Вінниця), 23 січня 2008 року: <http://www.33channel.vinnitsa.com/2008/08-05-21.php>

## XXI. ПРАВА ЛЮДЕЙ З ІНВАЛІДНІСТЮ

ністю. Наголошувалось на тому, що «...відсутня жодна справжня охорона надомної праці інвалідів (постійні випадки невиплати зарплатні інвалідам приватними роботодавцями (наприклад, у випадках роботи диспетчерами на домашніх телефонах. При тому, що роботодавці ставлять часто щось на зразок рабських умов праці (необмежені години робочого дня, відсутність вихідних і т.д.), так ще й зароблену зарплату часто не виплачують. До речі, середня зарплатня за надомну працю 60-200 грн. на місяць. Якщо роботодавець не віддав інваліду зарплату, то марно звертатись до міліції, бо ця мінімальна сума не годиться для порушення кримінальної справи)».

Ось ще один приклад від учасників фокус-груп: «... у мене трудовий стаж з 14 років, але досить кваліфікована праця – проблема, оскільки важко дістатися до неї. Мені запропонували роботу. Якщо сидіти за комп'ютером у них – одна ставка, якщо вдома, виконуючи ту саму роботу – набагато менше. Пропонують надомну працю за 300-400 грн. Пояснили – ви надомний працівник. Вам вистачить. Для людей з інвалідністю ставки йдуть набагато нижчі. Чому? Примхи роботодавців? Дешева робоча сила?».

### 10. НАЛЕЖНА ПРОСВІТНИЦЬКО-ВИХОВНА РОБОТА З БОКУ ДЕРЖАВИ З МЕТОЮ ЯКНАЙКРАЩОЇ ІНТЕГРАЦІЇ В СУСПІЛЬСТВО ЛЮДЕЙ З ІНВАЛІДНІСТЮ

Держава вживає недостатньо заходів щодо:

- підвищення освіченості всього суспільства, у тому числі на рівні сім'ї, з питань інвалідності та утвердження поваги до прав і гідності інвалідів;
- ведення боротьби зі стереотипами, упередженнями та поганими звичаями стосовно інвалідів, у тому числі на ґрунті статевої приналежності й віку в усіх сферах життя;
- пропагування потенціалу та внеску інвалідів.

Навіть на рівні законодавства норми щодо проведення державою в особі уповноважених органів відповідної просвітницької та виховної функції в суспільстві щодо відношення до інвалідів – відсутні.

Виховна робота стосується лише самих інвалідів і передбачає різні види реабілітації осіб з фізичними та психічними вадами здоров'я<sup>16</sup>.

Необхідні функції перебрали на себе громадські організації.

Наприкінці хочеться нагадати, що ті, хто представляє державу, повинні розуміти, що головне не пільги, не тимчасова періодична увага під час свят разом з демонстрацією власної благодійності в ЗМІ.

### 11. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1) Найбільш оптимальним є включення до спеціального Закону визначення поняття «інвалідність» у відповідності до Конвенції ООН про права інвалідів.

2) Підписати та ратифікувати Конвенцію ООН про права інвалідів і Факультативний протокол до неї.

3) Розробити та прийняти зими до законодавства з метою приведення його у відповідність з вимогами Конвенції ООН про права інвалідів. Існує необхідність закріплення практичних механізмів реалізації основних «стандартів» в сфері захисту прав інвалідів.

4) Необхідно прийняти Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування».

5) Доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення та Кримінальний кодекс України нормами, які би передбачали накладення штрафних санкцій на керівників підприємств, установ та організацій, представників органів державної влади та місцевого самоврядування, що не забезпечують реалізацію закріплених у законодавстві норм щодо со-

<sup>16</sup> Статті 17, 34, 36 Закону України «Про реабілітацію інвалідів в Україні».

## **ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2007. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ**

---

ціального, правового та іншого захисту інвалідів (наприклад, у питаннях створення доступу до необхідної інфраструктури, медіа-ресурсів та ін.).

6) Установити допустимі стандарти щодо навчання осіб, які мають фізичні вади або психічні розлади, що будуть гарантувати їх рівень розвитку для участі в суспільних процесах:

– визначити обов'язкову квоту прийняття інвалідів до вищих навчальних закладів, закріпивши відповідні норми в Законах України «Про освіту», «Про вищу освіту»;

– розробити державні стандарти освіти для дітей з розумовою відсталістю, визначивши основні критерії та категорії психічних розладів, а також адаптувати навчальні програми до них;

– передбачити створення при вищих навчальних закладах відповідної бази для навчання інвалідів з психічними розладами, вадами слуху та зору (матеріальна база, навчальна література, кадрово-педагогічне забезпечення).

7) Винести на загальне обговорення питання щодо скасування, як протипоказання для обслуговування в територіальних соціальних центрах – інвалідів, які мають психічні розлади.

8) Припинити практику обмеження чи зупинення в дії пільг для людей з інвалідністю при прийнятті закону про Державний бюджет на поточний рік у відповідно з відповідними рішеннями Конституційного суду України.

9) Розробити заходи Міністерства охорони здоров'я, у яких передбачити механізми стимулювання, у тому числі й фінансового характеру, щодо психосоціального та реабілітаційного підходів лікування осіб з психічними розладами;

10) Розробити та затвердити цільову Державну програму щодо надання психіатричної допомоги, передбачивши:

– первинні профогляди спеціалістами в середніх загальноосвітніх школах;

– кадрове забезпечення дитячими психіатрами центральних районних лікарень;

– виділення фінансування на безкоштовне придбання ліків для осіб з психічними захворюваннями в обсягах, передбачених для всіх, хто перебуває на обліку інвалідів.

11) Забезпечити контроль за відшкодуванням за рахунок коштів місцевого бюджету проведення обов'язкової атестації робочих місць інвалідів на підприємствах, установах, організаціях у межах установленної законодавством квоти.

## XXII. ПРАВА УВ'ЯЗНЕНИХ<sup>1</sup>

### 1. УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

Протягом 2007 змін у підпорядкуванні Державного Департаменту України з питань виконання покарань (надалі – Департаменту) не відбулося. Департамент існує як автономна інституція з 1998 року.<sup>2</sup> Досі не виконані взяті Україною на себе зобов'язання при вступі до Ради Європи в 1995 році про підпорядкування кримінально-виконавчої системи Міністерству юстиції.

Така ситуація склалася внаслідок постійного спротиву керівництва відомства такому перепідпорядкуванню. І якщо у 1998-99 роках така позиція могла виправдовуватися необхідністю поступово підготуватися до нового підпорядкування, то з часом стали з'являтися заяви керівництва відомства про те, що вже самим виведенням кримінально-виконавчої системи зі складу МВС зобов'язання перед Радою Європи виконані, що є неправдою.

Президент раніше зобов'язував органи влади вирішити до 1 квітня 2006 року питання підпорядкування Департаменту в зв'язку з необхідністю виконання зобов'язань перед Радою Європи.<sup>3</sup> Проте ця вказівка залишається невиконаною.

Процес передачі кримінально-виконавчої системи у відання Міністерства юстиції залишається дуже суперечливим та непослідовним.

Кабінет Міністрів у квітні 2006 року визначив<sup>4</sup>, що діяльність Департаменту спрямовується та координується Кабінетом Міністрів через Міністра юстиції. Зі змісту постанови не можна дійти висновку щодо змісту поняття «координація діяльності». Крім того, постанова є підзаконним нормативним актом та не може суперечити Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу», який визначає, що Департамент є центральним органом виконавчої влади, до компетенції якого відноситься очолювання кримінально-

<sup>1</sup> Доповідь складена керівником «Донецького Меморіалу» Олександром Букаловим. Аналіз законодавства щодо можливостей засуджених оскаржувати дії та бездіяльність адміністрації установ виконаний канд. юр. наук Михайлом Мінаєвим (Запоріжжя). У підготовці окремих фрагментів Доповіді щодо законодавства брала участь канд. юр. наук І. Яковець (Харків). Основними джерелами для Доповіді стали результати виконуваних організацією проектів та досліджень у межах цих проектів, матеріали семінарів та конференцій, відповіді державних установ за запитами «Донецького Меморіалу», публікації у ЗМІ, в тому числі в Інтернет-виданнях, окремі листи та звернення громадян, які перебувають в установах системи. Чимало даних взяті з огляду «Кримінальні покарання в Україні», який підготовлено та видано за підтримки Швейцарської агенції з розвитку та співробітництва. Автори даної Доповіді, як і раніше, не виключають, що деякі наведені факти не мають гарантованого підтвердження, а певні висновки є дискусійними. Автори також сподіваються на розуміння того, що обмеженість у часі та ресурсах не дозволила зробити дане дослідження більш повним та ґрунтовним. Разом з тим, вони сподіваються на виправданість та необхідність підготовки даного огляду кримінально-виконавчої системи.

<sup>2</sup> Детальніше про історію створення Державного Департаменту України з питань виконання покарань дивіться Доповідь правозахисних організацій «Права людини – 2005» (для зручності посилання на цей документ надалі – Доповідь «Права людини-2005»).

<sup>3</sup> Указ Президента України № 39/2006 від 20 січня 2006 року «Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи»

<sup>4</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 17 травня 2006 року № 683 «Про внесення змін до переліку центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом міністрів України через відповідних міністрів».

## ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2007. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

виконавчої системи та управління нею. Тобто, декларація щодо «координації» діяльності кримінально-виконавчої системи Міністерством юстиції не має юридичного змісту та сенсу, її неможливо виконати. Між Міністерством юстиції та Державним департаментом немає відносин субординації, ці органи у своїй ієрархії є рівними.

Кабінет Міністрів 11 липня 2007 року ухвалив Постанову № 916, якою затвердив нове Положення про Департамент. Цим документом передбачається, що керівник відомства призначатиметься Кабміном за поданням Прем'єр-міністра відповідно до пропозиції Міністра юстиції. Указом № 667/2007 від 28 липня 2007 року Президент призупинив дію цієї Постанови. В Указі зазначалося, що: «*нормативно-правовим актом Кабінету Міністрів визначено правові основи діяльності Державного департаменту з питань виконання покарань. Це не відповідає нормам п. 14 ч. 1 ст. 92 Конституції, за якими організація і діяльність органів та установ виконання покарань визначаються виключно законом*».

Навесні 2007 року був підготовлений законопроект, який передбачав більш суттєве підпорядкування Департаменту Мін'юсту, натомість через розпуск парламенту він не був розглянутий.

Таким чином, попри щорічні нагадування з боку Ради Європи про переведення кримінально-виконавчої служби в підпорядкування Мін'юсту, це зобов'язання України залишається протягом майже тринадцяти років невиконаним.

Станом на середину 2007 року Державна кримінально-виконавча служба складалася із центрального апарату, його 25 територіальних органів управління, 183 установ, 703 підрозділів кримінально-виконавчої інспекції, навчальних закладів.

Законом<sup>5</sup> визначена загальна чисельність персоналу який потрібен для нормального забезпечення діяльності установ виконання покарань, слідчих ізоляторів та лікувально-трудових профілакторіїв, в розмірі 33 % від загальної кількості осіб, які утримуються в установах відомства. Персонал кримінально-виконавчих інспекцій має складати 5 % від числа осіб, які є на обліку. Таким чином, штатна чисельність посад персоналу, який утримується за рахунок бюджетних коштів, мала б складати 61 735. Реально штатна чисельність персоналу, тобто кількість робітників, які можуть бути на даний момент прийняті на роботу та яким забезпечена зарплатня, є меншою та складає останніми роками 72-75 % від потреби. Разом з тим, фактично число працівників (укомплектованість), зазвичай, ще нижче, ніж штатна чисельність, на 5-8 %.

Персонал включає дві основні категорії працівників – атестований персонал та вільнонайманий персонал. Динаміка чисельності персоналу представлена в Таблиці 1 нижче.

**Таблиця 1. Динаміка чисельності персоналу кримінально-виконавчої служби<sup>6</sup>**

	1.1.1999	1.1.2001	1.1.2002	1.1.2003	1.1.2005	1.1.2006	01.11.2006
Штатна чисельність (бюджет + виробництво)	54 787	48 011	48 315	48 074	47 767	49 185,5	52 336
% від установленної законом штатної чисельності	Даних немає	73 %	72,3 %		74 %	75 %	75,4 %
У тому числі:							
– атестованих	29 571	35 586	36 468	36 413	35 791	37 061	38 980
– тих, що не мають спеціальних звань	25 216	12 425	11 847	11 661	11 976	12 124,5	13 356
Укомплектовано (реальна чисельність персоналу)	Даних немає	45 221	45 884		45 101,5	45 980	Близько 48 250
Некомплект / % від штатної чисельності	Даних немає	2790 / 5,8 %	2431 / 5,0 %		2665,5 / 5,6 %	3205,5 / 6,5 %	Близько 4 080 / 7,8 %

<sup>5</sup> Закон України «Про загальну структуру і чисельність кримінально-виконавчої системи України».

<sup>6</sup> «Кримінальні покарання в Україні» // ГО «Донецький Меморіал», 2007, с. 22.



Наприкінці грудня 2007 року Президент виступив за вдосконалення системи виконання покарань: «Нам необхідно радикально змінити національну політику в цьому напрямку. В Україні повинна з'явитися хоча б одна сучасна в'язниця, яка б відповідала сучасним вимогам», – наголосив В.Ющенко. Він додав, що реформування має пройти також і в контексті ставлення «до людей, що охороняються, і які охороняють». «Починаючи з 2008 року, наша політика в цьому питанні повинна бути іншою. Вона має характеризуватися якісною, продуманою, гуманною політикою, як цього вимагає законодавство», – підкреслив Президент.<sup>7</sup>

### 2. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ (КВС)

Детальний аналіз кримінально-виконавчого законодавства був наведений в Доповіді «Права людини – 2005», воно з того часу не зазнало істотних змін.

Виконуючи нову функцію зі спрямування та координації діяльності КВС, Міністерство юстиції розробило проект «Концепції державної політики України в сфері виконання кримінальних покарань». Вона передбачає, зокрема, приведення порядку та умов відбування покарань у відповідність до міжнародних стандартів, ефективну організацію системи соціальної адаптації громадян, які відбували покарання в місцях позбавлення волі, створення ефективної сучасної підготовки персоналу органів кримінально-виконавчої служби.

Департамент розробив свій проект «Концепції розвитку Державної кримінально-виконавчої служби України». Цей проект обговорювався з експертами Ради Європи, схвалений на засіданні науково-методичної Ради Департаменту й направлений до Координаційного Комітету Ради Європи з питань реформування пенітенціарної системи України для обробки та дачі відповідних рекомендацій. Досягнення цілей Концепції передбачається забезпечити шляхом удосконалення правового регулювання діяльності КВС, оптимізації структури КВС та її системи управління, приведення умов тримання засуджених та осіб, узятих під варту, у відповідність до міжнародних стандартів.

Ще у вересні прес-служба Президента оприлюднила інформацію про намір затвердити Концепцію, запропоновану Департаментом. УГСПЛ 27 вересня зверталася з відкритим зверненням до Президента України з вимогою відмовитися від підтримки запропонованої Департаментом Концепції. Основними недоліками цієї Концепції, на думку УГСПЛ, були:

- опора на хибне розуміння мети покарання й, відповідно, ролі, функцій і повноважень Кримінально-виконавчої служби;
- небажання здійснювати повний перехід до побудови цивільної, а не правоохоронної служби;
- відсутність чіткого визначення місця ДКВС в органах державної влади.

Фактично проект цієї Концепції закріплює і консервує сьогоднішній стан кримінально-виконавчої системи, яка залишається великою мірою радянським ГУЛАГом, а ДКВС – ще одним правоохоронним органом.

Були й інші звернення до Президента з цього приводу. Тоді він відмовився від ухвалення Концепції, запропонованої Департаментом.

Фінансування кримінально-виконавчої служби з Державного бюджету тривалий час залишається недостатнім і в середньому становить 25-45 відсотків від нормативної потреби (2000 р. – 25,1 %, 2001 р. – 39,2 %, 2002 р. – 24,5 %, 2003 р. – 43,8 %, 2004 р. – 37,3 %, 2005 р. – 44,0 %, 2006 р. – 45,2 %).

Мінімальна розрахункова потреба в асигнуваннях із загального фонду бюджету для системи на 2007 рік, за даними Департаменту, визначена в сумі 2663,5 млн. грн., з неї поточні видатки повинні складати 2083,8 млн. грн. та капітальні видатки – 576,7 млн. грн. Натомість Міністерством фінансів передбачено в державному бюджеті лише 1410,9 млн. грн., що забезпечує потребу на 51 %, у т.ч. забезпечена потреба в заробітній платі – на 79,4 %, у

<sup>7</sup> «Президенту потрібна свіжа кров і хоч одна сучасна в'язниця» // Інтернет-видання «Українська правда», 24.12.2007, <http://pravda.com.ua/news/2007/12/24/68973.htm>.

харчуванні засуджених та ув'язнених – на 53,8 %, у придбанні медикаментів – на 27,8 %, у забезпеченні речовим майном – на 5,4 %, у комунальних послугах та енергоносіях – на 80,7 %. На видатки розвитку, які передбачають реформування кримінально-виконавчої служби, у тому числі на покращення умов тримання засуджених та ув'язнених, у проєкті бюджету передбачено лише 4,5 % від потреби.

Натомість щорічно передбачається в обов'язковому порядку часткове фінансування за рахунок надходжень від діяльності промислових підприємств колоній. До того ж утримання засуджених частково сплачується тими з них, хто заробляє роботою на підприємствах або має на своїх рахунках кошти.

Варто підкреслити, що це джерело надходжень доволі ненадійне, оскільки підприємства відомства зазнають великих труднощів з наданням роботи. Як відзначає експерт з пенітенціарних питань О.Беца: «вимоги чинного законодавства про забезпечення всіх засуджених працею не виконуються – сьогодні приблизно лише 21 % працездатних осіб виводиться на оплачувану роботу (хоча в попередні роки, значно гірші в економічному плані, 30-40 % засуджених працювали повний робочий день)».<sup>8</sup>

За даними самого Департаменту, «в установах виконання покарань Донецької області фактично без роботи 13968 осіб (84,6 %), Львівської – 4045 ос. (83,2 %), Сумської – 2697 ос. (87 %), Херсонської – 2647 ос. (86,5 %)». За даними урядової комісії, ці дані ще вищі: у Донецькій області без роботи були 15762 особи (92,8 %), у Львівській – 4704 ос. (93,7 %), Сумській – 3062 ос. (95,9 %), Херсонській – 3019 ос. (89,2 %). До того ж продукція часто буває не конкурентноздатною та погано реалізовується. Великою мірою причина криється в надто застарілому обладнанні більшості підприємств, відсутності для них економічних пільг. Значна частина засуджених не забезпечена роботою, що спричиняє чимало труднощів як для самих засуджених, так і для адміністрацій колоній.<sup>9</sup>

Організація та координація роботи з соціального захисту осіб, які звільнилися з місць позбавлення волі, покладена із січня 2005 року на Міністерство праці та соціальної політики, яке мусить сприяти розвитку системи соціальної адаптації бездомних і звільнених, створенню і розвитку відповідних установ. Міністерством розроблений «План заходів щодо забезпечення соціальної адаптації осіб, які відбули покарання у вигляді позбавлення волі, до 2009 року». Цей План на даний момент чекає на своє затвердження в Кабінеті Міністрів. План передбачає створення інфраструктури установ, які сприяють соціальній адаптації, надання допомоги як у процесі відбування покарання, так і після звільнення, а також підготовку відповідних кадрів для соціальних служб.

Усе ще складає певну проблему нормотворча діяльність Департаменту. Попри рекомендації правозахисників<sup>10</sup> про необхідність «змінити пріоритети в нормотворчій діяльності, віддаючи перевагу гуманітарним цінностям перед проблемами технічного функціонування відомства. Підвищити увагу до питань дотримання прав людини, поваги гідності як осіб, які перебувають в ув'язненні, так і персоналу установ», Департамент продовжив навіть у більшому обсязі практику видання нормативних документів, які порушують права людини.

Так, Голова Департаменту В.Кошинець Наказом № 3/4-2329 Кн від 30 травня 2007 року затвердив *Інструкцію про єдиний порядок відвідування установ виконання покарань і слідчих ізоляторів*. Цей порядок обмежував доступ громадських організацій та журналістів до установ виконання покарань кількома годинами на тиждень – тільки по суботах та неділях у суворо визначений час за попереднім дозволом. У вересні наказ був скасований Генеральною прокуратурою.

<sup>8</sup> О. Беца «Куди скочується в'язнична система України?» // Тюремний портал, <http://www.ukrprison.org.ua/index.php?id=1205905886>.

<sup>9</sup> «Довідка про усунення недоліків у роботі Державного департаменту України з питань виконання покарань, викладених в акті за результатами проведеної міжвідомчою урядовою комісією перевірки 17–28 вересня 2007 року» // Тюремний портал, <HTTP://WWW.UKRPRISON.ORG.UA/INDEX.PHP?ID=1205905687>. Дані станом на середину 2007 р.

<sup>10</sup> Дивіться розділи про права ув'язнених в Доповідях правозахисних організацій «Права людини в Україні-2005» та «Права людини в Україні-2006». Доступно на сайті УГСПЛ: [www.helsinki.org.ua](http://www.helsinki.org.ua).

Підготовка відомчих документів і надалі проводиться Департаментом без залучення громадськості, що, зокрема, призводить до їх низького правового рівня та до численних порушень прав людини. Департамент не дотримується й вимоги законодавства щодо процедури прийняття відомчих нормативних актів, які стосуються питань дотримання прав людини, а коли увага керівництва відомства звертається на такі приклади, вдається до імітації консультацій з громадськістю. Так, на зауваження, що проект вищезгаданої *Інструкції про порядок відвідування установ виконання покарань і слідчих ізоляторів* не було погоджено з Громадською радою при Департаменті, одним з керівників відомства було повідомлено, що таке погодження відбулося. Натомість у цей період часу будь-яких засідань Громадської ради не відбувалося.

Варто зупинитися на підходах, які були реалізовані Департаментом при підготовці проекту «Інструкції про порядок відвідування установ виконання покарань і слідчих ізоляторів».

Очевидно, само по собі створення нормативного документу, який би регламентував порядок відвідування установ кримінально-виконавчої системи, є позитивним кроком. Варто при цьому враховувати, що будь-який нормативний документ не може звужувати обсяг прав особи, наданих їй законом. До того ж такий документ не може не спиратися на міжнародні документи в сфері захисту прав людини, не може не відповідати міжнародним стандартам дотримання прав людини, а тим більше — суперечити їм.

З урахуванням названих застережень фахівцями «Донецького Меморіалу» та Пенітенціарного Товариства України було проаналізовано проект цієї Інструкції.

Аналіз показав, що нормативний документ складено із численними порушеннями законів і Конституції України. Крім того, документ не враховує права та інтереси відвідувачів установ, а часто його норми закладають можливість їх порушення, тобто документ не збалансований. Департаменту було запропоновано проект Інструкції суттєво переглянути з урахуванням вимог Європейських пенітенціарних правил. Як стало відомо, після подання проекту до Мін'юсту він був повернутий до Департаменту на доопрацювання.

Важливим та характерним елементом нормотворчості Департаменту є процедура визначення виду колонії, у якій засуджений відбуватиме покарання. Від такого розподілу залежить обсяг правообмежень, які застосовуються до засуджених у процесі відбування покарання. Раніше — з 1960 року і до ухвалення в 2001 році нового Кримінального кодексу України — вид установи виконання покарань визначав виключно суд. З 2001 року ця функція передана Департаменту і здійснюється на підставі «Інструкції про порядок розподілу, направлення та переведення для відбування покарання осіб, засуджених до позбавлення волі»<sup>11</sup>.

Безпосередньо вид колонії, де засуджений відбуватиме покарання, визначають Регіональні комісії, створені при кожному слідчому ізоляторі. До їх складу включені представники установ і регіональних управлінь. Подібні комісії існують у багатьох країнах, проте там їхнє функціональне призначення й процедура діяльності дуже відрізняються від аналогічних комісій в Україні.

Головний недолік діяльності Регіональних комісій полягає в тому, що на них покладаються невластивні їм функції. Українські комісії при визначенні виду колонії керуються, перш за все, формально-юридичними підставами, і не враховують дані про особистість засудженого, його бажання співробітничати з адміністрацією місць позбавлення волі, ступінь небезпеки для інших засуджених і персоналу і т. ін. Беруться до уваги обставини кримінальної справи, які пом'якшують або обтяжують відповідальність (знову ж таки, винятково виходячи з наявності у вироку тієї або іншої статті КК України). Таким чином, ці комісії виконують роль квазісудової інстанції й фактично привласнюють собі функції правосуддя. Відсутність публікації нормативних актів з питань визначення виду колонії та у випадках переведення засуджених з колонії до колонії, а також ухвалення таких рішень за відсутності самих засуджених, створюють додаткові проблеми в сфері дотримання прав людини.

---

<sup>11</sup> Затверджена наказом Департаменту № 261 від 16 грудня 2003 р.

Така ситуація доповнюється складною процедурою оскарження рішень Регіональних комісій та Апеляційної комісії, яка має право переглядати їхні рішення. Ця процедура суперечить чинному законодавству, оскільки не передбачає можливості звернення заявника до суду, підміняючи її можливістю звернення виключно до посадовців системи. Необхідно відзначити, що саме подібні недоліки в роботі комісій, які існували до 1960 року, стали причиною їх скасування й передачі повноважень із визначення виду режиму до суду.

Громадський контроль дотримання прав засуджених можуть здійснювати тільки спостережні комісії, які утворюються органами місцевої влади. Вони діють згідно з «Положенням про спостережні комісії»<sup>12</sup> (надалі – Положення). Декілька досліджень, проведених у різних регіонах громадськими організаціями, показали, що в більшості випадків спостережні комісії функціонують формально, обов'язки їх членами, як правило, працівниками органів влади, виконуються як «безоплатне громадське навантаження», без необхідної мотивації й бажання займатися даним напрямом роботи. Стала очевидною потреба в удосконаленні норм діючого Положення.

«Донецький Меморіал» ініціював розробку нового варіанту Положення про спостережні комісії та залучив до цієї роботи провідних фахівців. Цей проект Положення на даний час знаходиться на розгляді в Міністерстві юстиції. Він передбачає посилення ролі спостережних комісій у здійсненні громадського контролю, чіткіше визначає їхні функції, завдання, повноваження, а також процедуру їх формування та взаємодії з органами влади. Проходження оновленого варіанту Положення загальмовано складнощами у вирішенні питання часткового фінансування її діяльності.

Основною формою участі громадськості у виправленні й ресоціалізації засуджених неповнолітніх є *опікунські ради*. Вони створюються при виховних колоніях і діють згідно з «Положенням про опікунську раду при спеціальних виховних установах». Дати об'єктивну оцінку результатам діяльності опікунських рад неможливо через відсутність досліджень їхньої роботи. Разом з тим, окремі опитування засуджених, які були проведені представниками громадських організацій, свідчать, що в більшості випадків функціонування даних структур є формальним.

### 3. КОНТРОЛЬ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕПАРТАМЕНТУ

Як уже зазначалося, громадський моніторинг діяльності Департаменту практично неможливий, оскільки громадськість не має дозволених інструментів для цього.

Протягом 2007 року діяльність Департаменту перевірялась державними установами, які виявили певні порушення.

Протягом трьох останніх років установи виконання покарань та слідчі ізолятори перевірялись органами прокуратури, представниками Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Голови КРУ та іншими контролюючими органами 8604 рази, у тому числі в 2007 році – 3081 раз. У середньому кожна установа перевірялась за рік 16 разів тривалістю 27 днів. При цьому найбільше перевірок різними державними органами в 2007 році було здійснено в Сумській (в середньому 49 перевірок однієї установи на рік), Дніпропетровській (37), Рівненській (34), Одеській (25), Миколаївській (22), Хмельницькій (21), Херсонській (20), Харківській та Донецькій областях (по 18).

Дослідженням державних закупівель, проведених Департаментом та підпорядкованими йому виправними закладами, Тендерною палатою України встановлено грубі порушення вимог чинного законодавства на загальну суму 217,98 млн. гривень.

Здійснювала передбачений законом контроль й прокуратура. Варто відмітити, що, з одного боку, часто перевірки прокуратури закінчуються констатацією відсутності порушень. Особливо така реакція проявляється на скарги ув'язнених. У певній кількості випадків,

<sup>12</sup> Затверджене Постановою Кабінету Міністрів України № 429 від 1 квітня 2004 р.

імовірно, так і є. Проте такі ж висновки робляться прокуратурою й щодо ситуацій, коли є достатньо вагомі підстави вважати, що порушення прав людини таки були. З іншого боку, іноді результати перевірки прокуратурою виявляють порушення з боку відомства. Є підстави вважати, що в певних випадках дається взнаки прискіплива увага правозахисників та громадськості.

Так, за результатами перевірки Генеральною прокуратурою, ініційованою громадською правозахисною організацією, була визнана незаконною та скасована вказівка, яка обмежувала час візитів до установ громадських організацій та журналістів.

Відповідно до доручення Кабінету Міністрів від 11 вересня 2007 р. № 38745/4/1-07 працювала міжвідомча комісія Кабінету Міністрів, яка перевіряла діяльність Департаменту. Були виявлені численні порушення. Згодом, Департаментом була підготовлена *Довідка про усунення недоліків у роботі Державного департаменту України з питань виконання покарань, викладених в акті за результатами проведеної міжвідомчою урядовою комісією перевірки 17-28 вересня 2007 року* (далі – Довідка), у якій були наведені пояснення або заперечення Департаменту з приводу того чи іншого порушення.

Матеріалами перевірки було виявлено, що «протягом першого півріччя 2007 року у виправних колоніях Департаменту порушено 264 кримінальних справи проти 218 за аналогічний період минулого року або на 21 % більше. Рівень злочинності в розрахунку на 1 тис. засуджених відповідно збільшився на 29,8 % і становить 2,17 (у 1-му півріччі 2006 року становив 1,67)». Департаментом ці дані не заперечувалися.

Серед персоналу відомства поширена корупція. Лише спецпідрозділами СБУ в 1 півріччі 2007 р. виявлено та припинено 20 корупційних дій працівників Департаменту. У цілому, судами до відповідальності за корупційні діяння в 2007 році було притягнуто 33 співробітники Державної кримінально-виконавчої служби. Корупційні дії притаманні широкому спектру посадовців Департаменту: від молодшого інспектора до начальника виправної колонії та заступника начальника управління. Ці дані теж не заперечувалися.

До складу міжвідомчої комісії був включений представник громадських організацій «Донецький Меморіал» та Пенітенціарне Товариство України, який у своїх висновках відзначив:

*«Представниками Департаменту під час перевірки не було надано будь-якої інформації про співпрацю з громадськими організаціями, які порушують питання дотримання прав людини в системі, повідомляють про ймовірні порушення прав людини, висловлюють критичні зауваження та оцінки щодо роботи Департаменту, наголошують на існуючих проблемах. Фактично, Департамент уникає співпраці з правозахисними організаціями, які критично оцінюють його діяльність у сфері дотримання прав людини та уникає проведення незалежних досліджень проблем системи.*

Департамент заперечив деякі з цих висновків у своїй Довідці: *«Протягом 2005-2007 року від громадських організацій не надходило скарг на перешкоджання у здійсненні статутної діяльності щодо участі у процесі виправлення і ресоціалізації засуджених.»*

Це заперечення є ще одним прикладом подання Департаментом неправдивої інформації, бо за цей час надходили скарги й від «Донецького Меморіалу», причиною чого було прийняття відповідної вказівки, і були скарги на перешкоджання діяльності громадських організацій керівництвом Волинського облуправління Департаменту.

Урядова комісія дійшла висновку про необхідність *«розглянути питання про застосування заходів дисциплінарного впливу, а можливо розглянути пропозицію щодо звільнення з посади Голови Державного департаменту України з питань виконання покарань Коциця В.В.»*

Такий висновок співпадає із пропозицією провідних правозахисних організацій, яка була оприлюднена на прес-конференції 22 лютого 2008 року в Києві у Відкритому листі до Президента, Прем'єр-міністра та Голови Верховної Ради України з приводу численних суттєвих порушень у діяльності Департаменту.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Діяльність Державного департаменту України з питань виконання покарань потребує термінових змін // Портал ХПГ «Права людини в Україні», <http://www.khpg.org/index.php?id=1203670974>.

**4. УВ'ЯЗНЕНІ ТА ЗАСУДЖЕНІ В УСТАНОВАХ ДЕПАРТАМЕНТУ**

В установах системи станом на 1 січня 2008 р. утримувалось 149 690 осіб (тут і далі в дужках – станом на 01.01.2007 р. – 160 725), у тому числі в 33 діючих слідчих ізоляторах – 32 110 (32 619) ув'язнених, у 138 кримінально-виконавчих установах – 115 393 (125,6 тис.) засуджених, із них 6 882 жінок (7,6 тис.), у 10 виховних колоніях для неповнолітніх тримається 1902 осіб (2,2 тис.), у 2 лікувально-трудовах профілакторіях – 285 (285) осіб.

**Таблиця 2. Чисельність осіб, які відбували покарання станом на 1 січня 2008 р.<sup>14</sup>**

Види установ виконання покарань	Кількість установ	Кількість місць	Фактично тримається	+/-до місць	Збільшення (зменш.) чисельності	
					за місяць	з початку року
Кримінально-виконавчі установи, всього	138	117925	115393	2532	-901	-10212
у виправних центрах	20	5025	5000	25	59	89
Виховні колонії (ВихК)	11	2914	1902	1012	-42	-313
Слідчі ізолятори (СІЗО)	33	36992	32110	4882	-314	-509
ВК + ВихК + СІЗО	181	157831	149 405	8 426	- 1 257	- 11034
ЛТП	2	885	285	600	- 3	-1
Усього по Україні	183	158716	149690	9026	-1260	-11035

У 20 виправних центрах тримається 5 000 осіб, засуджених до обмеження волі, і в арештних домах, створених, як правило, при деяких СІЗО та на їх базі – 285 осіб.

Станом на середину 2007 року відбували довічне ув'язнення 1463 особи, включаючи 14 жінок.

У розрахунку на 100 000 населення в Україні тримається в ув'язненні близько 340 осіб, хоча декілька років тому цей показник сягав 400. Для порівняння – у США цей показник складає понад 700, у Росії ще недавно складав майже 650.

Аналіз даних щодо смертності та захворюваності в установах системи свідчить (див. Таблицю 3), що в 2007 році зменшилась кількість осіб, які померли в установах системи, та хворих на активну форму туберкульозу, зросла кількість суїцидів та ВІЛ-інфікованих осіб. Ураховуючи, що загальна чисельність осіб у місцях позбавлення волі зменшилась на 7 %, то в розрахунку на одну тисячу осіб зросла й кількість померлих осіб – на 5,6 %. Кількість суїцидів у розрахунку на тисячу осіб зросла на 33 %, а ВІЛ-інфікованих – на 15 %.

На критичні зауваження Доповіді міжвідомчої комісії щодо захворюваності та смертності в установах Департаменту, у Довідці Департаменту надається оптимістична інформація: *«кількість померлих в установах Департаменту за останні 5 років удалося зменшити майже на 25 % (2003 рік – 957 померлих; 2006 рік – 716 померлих)»*.

Вкотре Департамент маніпулює статистикою, адже з 2003 року чисельність осіб в установах помітно зменшилась. І правильно було б рахувати смертність на 1 тис. засуджених. А у 2003 році, враховуючи тодішню чисельність, показник смертності був 4,84, у 2006 році – 4,61, тобто знизився лише на 4,75 %, а не 25 %, як стверджує Департамент. А за даними 2007 року він взагалі перевищив рівень 2003 року на пів відсотка.

На прохання надати методику розрахунку показників смертності та захворюваності Департамент фактично відповів відмовою, не вказавши сутність методики, що лише підсилює сумніви в достовірності інформації, яку відомство оприлюднює.

<sup>14</sup> ДОВІДКА про чисельність осіб, які відбувають покарання в установах кримінально-виконавчої служби України станом на 01.01.2008 р. Сайт Державного Департаменту виконання покарань, [http://www.kvs.gov.ua/punish/control/uk/publish/article?art\\_id=59402&cat\\_id=45687](http://www.kvs.gov.ua/punish/control/uk/publish/article?art_id=59402&cat_id=45687).

## XXII. ПРАВА УВ'ЯЗНЕНИХ

**Таблиця 3. Захворюваність і смертність в установах Департаменту<sup>15</sup>**

Показники	1.1.2004	1.1.2005	1.1.2006	1.1.2007	1.1.2008
Кількість осіб у місцях позбавлення волі	191 677	188 465	170 923	160 725	149 690
Померло	824	808	868	741	729
На 1 тис. ув'язнених	4,30	4,29	5,08	4,61	4,87 / + 5,6 %
Випадків смертей внаслідок суїциду	41	44	40	44	54
На 1 тис. ув'язнених	0,21	0,23	0,23	0,27	0,36 / +33 %
Хворих на туберкульоз в активній формі	9 080	10 198	9 020	Близько 7,6 тис.	6 195
На 1 тис. ув'язнених	47,37	54,1	52,77	47,28	41,4 / – 12 %
ВІЛ-інфікованих	1 917	3 568	4 058	4 695	5 017
На 1 тис. ув'язнених	10,0	18,93	23,7	29,2	33,5 / + 15 %

За даними, які містяться на офіційному сайті Департаменту, основні характеристики осіб, що відбували покарання у вигляді позбавлення волі в 2007 році, за працездатністю, злочинами, належністю до суспільних груп, а також за іншими характеристиками, наведена в Таблиці 4. Варто зауважити, що останній рядок таблиці в даних за 2007 рік зник – відомості про осіб без громадянства в статистиці Департаменту за 2007 рік відсутні з невідомих причин.

**Таблиця 4. Основні характеристики осіб, що відбували покарання у вигляді позбавлення волі у 2007 році<sup>16</sup>**

		Усього	У т.ч. установи для тримання жінок	
<b>Кількість УВП</b>		136	12	
Списочна чисельність засуджених станом на 01.01.2007 р.		126365	7 597	
Усього поступило засуджених протягом 2007 року		92204	4 778	
У тому числі	знову засуджених	43237	2 768	
	з них раніше відбували покарання	23 578	803	
	інші надходження	48967	2 010	
Усього вибуло засуджених протягом 2007 року		102400	5 493	
У тому числі	Звільнено всього	49 120	3 215	
	З них	за відбуттям терміну покарання	13 411	813
		умовно-дострокове звільнення і заміна покарання	30 583	1394
		по помилуванню	300	71
		осіб, які страждають тяжкою хворобою	765	75
		за амністією	1 667	180
		на інших підставах	2 403	129
	Відправлено всього	53 271	2 278	
	У тому числі	переведено з максимального на середній РБ	725	2
		переведено із середнього на максимальний РБ	185	0
Померло		605	19	

<sup>15</sup> «Кримінальні покарання в Україні» // ГО «Донецький Меморіал», 2007, с. 32. За даними за 2007 рік, надісланими листом Департаменту № 17-692/Іл. від 4 лютого 2008 року.

<sup>16</sup> Сайт Державного Департаменту виконання покарань, [http://www.kvs.gov.ua/punish/control/uk/publish/article?art\\_id=59085&cat\\_id=45806](http://www.kvs.gov.ua/punish/control/uk/publish/article?art_id=59085&cat_id=45806).

## ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2007. ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Списочна чисельність на кінець звітного періоду		116 169	6 882	
Із загального числа засуджених	Засуджені за	злочини проти основ національної безпеки	20	1
		умисне вбивство	19 678	1 340
		умисне тяжке тілесне ушкодження	12 324	629
		згвалтування	2 711	14
		розбій	14 738	356
		грабіж	15 043	487
		крадіжка	30 471	1 363
		привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем	875	126
		хуліганство	2 463	66
		військові злочини	59	0
	Відб. позб. волі	вперше	58 406	4 396
		неодноразово	57 763	2 486
	За працездатністю	працездатних	112 3364	6 539
		інвалідів 3-ої групи	2 888	264
		інвалідів 1-ої та 2-ої групи	917	79
	За суспільними групами	робітників	20 954	729
		службовців	3 181	229
		працівників сільського господарства	9 038	397
		військовослужбовців	109	0
		учнів	3 303	239
		працездатних осіб, не працюючих та таких, що не навчаються	74 461	3 676
		інших	5 123	1 612
	Засуджені, яким смертна кара помилуванням замінена позбавленням волі		98	6
Засуджені, яким визнано за вироком суду примусове лікування (ст. 96 ККУ)		3 641	134	
У тому числі	алкоголіки	2 293	72	
	наркомани	1 348	62	
Іноземних громадян		2 454	115	
У тому числі	дальнього зарубіжжя	72	1	
	ближнього зарубіжжя	2 382	114	
Осіб без громадянства (дані за 2006 рік)		1515	90	

### 5. ДОСТУП ДО СУДУ ТА ПРАВО НА ОСКАРЖЕННЯ ДІЙ АДМІНІСТРАЦІЇ МІСЦЬ ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ

На сьогоднішній день відсутній реальний дієвий механізм реалізації права засуджених на звернення до суду за захистом своїх порушених прав та законних інтересів. Це виражається в тому, що ані кримінально-виконавче законодавство, ані процесуальне законодавство не містять спеціальних норм, які б з урахуванням особливостей правового та фактичного становища осіб, засуджених до позбавлення волі, встановлювали би порядок подання до суду та розгляду судом скарг засуджених на рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень.

Безпосередньо КВК не містить чіткої та детальної процедури подання та розгляду скарг засуджених, також не передбачені гарантії забезпечення принципу рівності сторін.



## XXII. ПРАВА УВ'ЯЗНЕНИХ

Слід додати, що відомчий порядок оскарження дій адміністрації є абсолютно неефективним, оскільки в Департаменті навіть не існує внутрішньої незалежної системи розслідування таких скарг.

Про декларативність права на звернення засудженого до суду свідчить той факт, що відповідно до ч. 3 ст. 113 КВК кореспонденція, яку одержують і відправляють засуджені до суду, підлягає перегляду адміністрацією місць позбавлення волі. Але це є, як мінімум, нелогічним, оскільки створюються умови, коли звернення до прокуратури не підлягають перегляду, а звернення до суду (органу правосуддя!) підлягають.

Тобто, така кореспонденція може піддаватися цензурі з боку адміністрації, а самі засуджені опиняються під тиском адміністрації з метою їх відмови від захисту своїх прав через суд. Спектр засобів тиску широкий: від переконання та залякування до побиття, накладання дисциплінарних стягнень чи ініціювання нових кримінальних справ.

Те, що законодавець та ДДУПВП «забули» врегулювати це питання, на нашу думку, свідчить про те, що держава не розглядає серйозно необхідність забезпечення реалізації засудженими права на звернення до суду й не очікує, що такі звернення будуть подаватись на практиці. Вочевидь, таке ставлення до цього питання пояснюється багаторічною практикою минулого, що сформувала відповідний менталітет як у осіб, що відбувають покарання, так і в адміністрації установ виконання покарань. Цей менталітет не включає суд до кола органів, що можуть відновити порушені права та законні інтереси засуджених.

До цього слід додати, що кримінально-виконавче законодавство не передбачає обов'язку адміністрацій установ виконання покарань інформувати засуджених про можливість оскарження їхніх рішень, дій чи бездіяльності до суду, роз'яснювати порядок такого оскарження або хоча б надавати відповідну нормативну базу, інформувати про адресу та інші реквізити судів тощо.

Відповідно до пп. 3 п. 35 Мінімальних стандартних правил поведінки з в'язнями кожен в'язень повинен мати можливість звертатися до органів центрального тюремного управління, судової влади чи інших компетентних органів із заявами чи скаргами, зміст яких не повинен цензуруватися, але які повинні бути викладені у відповідній формі й передані передбачуваними каналами.

Відповідно до принципу 33 Зводу принципів захисту всіх осіб, які піддаються затриманню або ув'язненню у будь-якій формі<sup>17</sup>, затримана або засуджена особа повинна мати можливість звернення до суду з питань неналежного поведінки з нею з боку адміністрації установи.

З огляду на це, можна констатувати, що сучасний стан законодавства, яким регулюється право засуджених осіб на звернення до суду, не відповідає в повній мірі не лише вимогам Конституції України, а й нормам міжнародного права, обов'язковість яких для себе визнана Україною.

Наведені в цьому розділі факти та приклади свідчать, що існуючі механізми подання скарг не працюють, а персонал установ знаходить різні можливості, аби засуджені не мали реальної змоги захищати свої права. Одним з наслідків такої неприпустимої практики є суттєве збільшення кількості надзвичайних подій в установах, фактів голодування або членушкоджень, як спроб привернути увагу суспільства до порушень своїх права й неможливість подати скарги в незалежні інституції.

### 6. ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

Основна статистична інформація щодо діяльності кримінально-виконавчої системи розміщується на сайті відомства [www.kvs.gov.ua](http://www.kvs.gov.ua). Натомість окремі сторінки сайту подовгу не оновлюються. Так, наприклад, у жовтні 2007 року останніми даними щодо кількості засуджених в установах були відомості станом на 1 листопада 2006 року.

<sup>17</sup> Прийняті Резолюцією 43/173 Генеральної Асамблеї ООН від 9 грудня 1988 року.

Рівень задоволення Департаментом письмових інформаційних запитів дещо підвищився, у багатьох випадках запитувана інформація Департаментом надається. Разом з тим, залишається й практика відмови в наданні інформації, особливо деякими територіальними управліннями Департаменту. Зазвичай, відмови в наданні інформації трапляються у випадках, коли запитувана інформація стосується питань дотримання прав людини. «Донецький Меморіал» декілька разів звертався з приводу численних порушень вимог законодавства про інформацію до керівництва відомства, проте з боку керівництва жодної реакції не було. Тільки після звернення громадської організації до Міністерства юстиції та наступного листа від Мін'юсту на ім'я голови Департаменту, останній видав 23 березня 2007 року вказівку № 1/1 -1198/Кн., якою зобов'язував територіальні органи відомства:

*«– забезпечити неухильне дотримання вимог законодавства про інформацію при інформуванні громадян та громадських організацій про діяльність органів та установ виконання покарань, зокрема, при наданні інформації за запитами;*

*– ужити заходів щодо належного опрацювання звернень і запитів та надання обґрунтованих відповідей у встановлені законодавством строки.»*

Однак, і після цього деякі керівники територіальних управлінь дозволяли собі не надавати інформацію, а з Департаменту на ці порушення й надалі дієвої реакції не було.

Для отримання інформації від територіальних управлінь, які відмовили в її наданні, представник «Донецького Меморіалу» звернувся до суду. В судовому порядку ненадання запитуваної інформації керівниками управлінь відомств у Сумській, Миколаївській, Чернігівській, Київській та Вінницькій областях були визнані протиправними, і вони були зобов'язані надати інформацію.

Проте навіть після цього керівник Чернігівського управління Лопатін В.І. не виконував судові рішення і не надавав інформації. Лише після звернення до прокуратури і загрози відкриття кримінальної справи за невиконання судового рішення Чернігівське управління у січні 2008 року надало інформацію, яка була запитана ще у липні 2006 року.

Почастішали випадки ненадання інформації й головою відомства Коштинцем В.В. Наприкінці 2007 року був поданий позов до суду про ненадання інформації головою Департаменту за відмову надати інформацію щодо процедури переведення засуджених з Ізяславської колонії № 31 після подій у січні 2007 року. Є обґрунтовані сумніви, що під час процедури переведення відбулися масові та серйозні порушення прав людини. Натомість Департамент відмовляється надати інформацію, яка могла би з'ясувати рівень дотримання вимог закону при оформленні та здійсненні переведення.

Є факти відмови в наданні інформації керівництвом управління Департаменту у Волинській області. Попри приписи прокуратури, керівництво управління запитувану інформацію не надавало.

Залишаються проблеми й у проведенні різного роду досліджень. За відсутності у відомстві спеціалізованої науково-дослідної структури (інституту, лабораторії), яка б виконувала дослідження різних аспектів діяльності системи, надто важливими вбачаються ініціативи громадських організації та окремих дослідників. Проте керівництво Департаменту, як правило, не підтримує такі ініціативи. У 2006 році після більше, як піврічного листування було відмовлено в наданні дозволу на дослідження «Донецькому Меморіалу». У 2007 році на прохання Пенітенціарного Товариства України дозволити дослідження в одній з колоній Чернігівської області керівник одного з управлінь відомства С. Скоков відповів, що в цій колонії вже проводиться дослідження й що Департамент *«готовий розглянути інструментарій наукового дослідження та наукові розробки В.Бадири на засіданні науково-методичної Ради Департаменту»*. Така тактика численних узгоджень та штучних перешкод використовується відомством для фактичної відмови.

Ця практика не співпадає з деклараціями та запевненнями вищого керівництва відомства про відкритість системи.

Практично відсутні проведення будь-яких моніторингів. Проведений Українсько-американським бюро прав людини в 2006 моніторинг є чи не єдиним, який дозволив Департамент за останні шість років. Дієвість цього моніторингу важко оцінити, бо після його про-

## XXII. ПРАВА УВ'ЯЗНЕНИХ

ведення в жодному зі звітів відомства не згадується, які заходи вжиті за результатами цього моніторингу, що змінилося в діяльності установ системи завдяки його проведенню.

Широке дослідження різних аспектів діяльності установ було проведено самим Департаментом у 2006 році. У ньому були задіяні 87 тис. засуджених та осіб, узятих під варту, а також понад 15 тисяч осіб із числа персоналу установ. Натомість результати цього дослідження недоступні, використовуються тільки самим Департаментом. На запит з проханням надати бодай основні результати цього дослідження, нач. управління відомства С. Скоков надіслав відповідь із висновками на кшталт: *«Для деяких областей характерно незадоволення засуджених рівнем медичного обслуговування. Найбільший відсоток незадоволених даним аспектом у Кіровоградській, Рівненській, Одеській та Черкаській областях. Належний рівень організації дозвілля відмічається в Луганській, Полтавській Миколаївській областях».*

Відсутність серйозних та системних досліджень не дозволяє достатньо об'єктивно оцінити справжній стан системи та рівень дотримання прав людини в установах. Випадки повідомлення Департаментом неправдивої інформації лише підсилюють сумніви в достовірності даних, які надає відомство.

Формальний та беззмістовний характер відповідей Департаменту було продемонстровано й при спробі «Донецького Меморіалу» дізнатися, яким чином розраховуються показники смертності, які наводить Департамент. Начальник управління відомства С.Б.Живаго повідомив, що *«при проведенні розрахунків показників смертності, захворюваності на туберкульоз використовуються методики, рекомендовані кафедрою соціальної гігієни медичних університетів, які викладаються студентам.»*

Відсутність достовірної інформації та незалежних досліджень фактично сприяють приховуванню справжнього стану з дотриманням прав людини в установах системи та сприяє тому, що керівництво Департаменту використовує погану поінформованість суспільства про реальний стан у системі для маніпулювання громадською думкою.

### 7. ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО ПОРУШЕННЯ ПРАВ В'ЯЗНІВ

*У 2007 році зафіксовані численні випадки надзвичайних подій в установах системи. Як правило, інформація про них отримана неофіційним шляхом.*

*Попри декларації про відкритість системи керівництво відомства ретельно втаємничує обставини та причини багатьох подій, часто заперечує якісь факти, які згодом змушене визнати. Ретельний аналіз інформації, отриманої з різних джерел, виявляє непоодинокі випадки надання неправдивої інформації.*

*Нижче наведена низка повідомлень про надзвичайні події, які дозволяють скласти уяву як про характер надзвичайних подій, так і про контекст повідомлень про них.*

*Однією з найгучніших подій стали заворушення в Ізяславській колонії № 31 (Хмельницька обл.).*

14 січня 2007 року майже всі засуджені Ізяславській колонії № 31 (більше 1200 осіб) оголосили голодування на знак протесту проти, як вони зазначили, свавільного накладення дисциплінарних стягнень, побиття й принизливого поведіння з боку персоналу, поганого харчування і медичного обслуговування. Однією з вимог ув'язнених було відсторонення від керування колонією її начальника, його першого заступника і заступника з режиму. У той же день у колонію приїхала комісія Департаменту, і вже ввечері голодування було зняте.

А 22 січня 2007 року в колонію був уведений спеціальний підрозділ у масках і в бойовому спорядженні. Як повідомляли правозахисні організації, вони жорстоко побили більше 40 в'язнів, яких спеціально для цього привели до штабу, — саме тих, хто заявив комісії про вимоги засуджених. У результаті побиття засуджені одержали тілесні ушкодження: перелами ребер, кісток, носів, вибиті зуби тощо. Одразу після цього їх розділили на дві групи й перевезли до Рівненського та Хмельницького СІЗО буквально в тому одязі, в якому вони були, усі їхні речі залишилися в колонії. У СІЗО в'язнів знову жорстоко били. У подальшому вони були етаповані в інші колонії продовжувати відбуття покарання.

Детальне дослідження ситуації провела Харківська правозахисна група. Вона підготувала свій аналіз подій, у якому відзначається наступне:<sup>18</sup>

«Коли виконуючим обов'язки начальника установи став Андрій Божко, почалося побиття, образи, безпідставні покарання... Наприклад, у бараку 8-го загону на 160 засуджених в робочому стані було тільки 2 умивальника, під час обіду навіть не було де вимити руки. У магазині давали прострочені продукти – були навіть консерви 1979 року випуску в скляних банках. У медсанчастині – прострочені ліки, медична допомога вчасно не надавалася. Засуджені згадували про в'язня-сироту, який повністю втратив зір, оскільки йому попала металева стружка в око, почалося запалення, воно перейшло на друге око, а його вчасно не почали лікувати. Перевірити ці свідчення важко, оскільки цих інвалідів перевели до інших установ. Засуджені стверджують, що неодноразово зверталися зі скаргами до Хмельницького обласного управління Департаменту виконання покарань, на адресу Департаменту в Києві, до органів прокуратури різного рівня та інші органи влади, але ці скарги не вийшли за межі колонії.

Департамент події 14-21 січня в колонії № 31 бачив зовсім інакше. Молодий керівник установи Андрій Божко не зміг владнати проблеми колонії, а «неформальне керівництво колонії» знахабніло і бажало само вирішувати, хто і як буде керувати установою, які тут мають бути правила поведінки. Тому вони й організували цю акцію. Ніяке це не голодування, оскільки його рахують тільки тоді, коли засуджений напише особисто заяву про відмову приймати їжу, а жоден засуджений особисто заяву ані 14, ані 17 січня не писав. Така поведінка засуджених загрозна для порядку в колонії, і організаторів цієї акції треба покарати.»

Проте один із засуджених стверджував таке:<sup>19</sup>

*«Обшук проходив з побиттям. Після цього застєбнули наручники за спиною та прогнали повз шеренгу з палицями. Знову знепритомнів. Прийшов до тями в автозаку, там уже було близько 20-ти ув'язнених. Всі були побиті, скривавлені, дехто без взуття та одягу. Нас закинули в автозак і повезли в Хмельницький СІЗО. Там нас кілька разів проводили повз шеренгу, що супроводжувалось жорстоким побиттям палицями, потім кинули в транзитну камеру. Протягом тижня по 3-4 рази на день виводили по одному з камери в кабінет СІЗО і група швидкого реагування жорстоко била нас. Нам накривали обличчя мокрими рушниками, від чого неможливо було дихати, били палицями по н'ятах, долонях, сідницях, спинах, ногах, голові. Від побоїв я знепритомнів. Фізичним і моральним тиском вимагали заяву, що я не маю претензій до адміністрації ВК-31 та Хмельницького управління виконання покарань, що фізичні дії до мене не застосовувались.»*

Працівники Департаменту спростовують твердження про голодування й побиття та кажуть, що 40 засуджених перевели в інші колонії, оскільки установа № 31 була переповнена. На скарги засуджених та їхніх батьків до прокуратури та інших органів влади надійшли відповіді, що дії працівників Департаменту були правомірними.

Натомість спочатку у відповідях Департаменту на запити громадських організацій надавалася інформація, що «під час проведення загального обшуку... спецзасоби та заходи фізичного впливу до засуджених не застосовувалися». Разом з тим, на запит «Донецького Меморіалу» Генеральна прокуратура повідомила, що «при проведенні обшуку, за вчинення фізичного опору, до 8 засуджених застосовано, у порядку ст. 106 КВК, заходи фізичного впливу та спеціальні засоби (кййки, наручники)». В подальшому й Департамент визнав цей факт, а пізніше повідомив що за результатами перевірки подій в Ізяславській колонії вжиті такі заходи: «Наказом виконуючого обов'язки начальника Ізяславської виправної колонії № 31 від 22 січня 2007 року № 24, а також наказом начальникам управління Департаменту в області від 24 січня 2007 року № 4 притягнуто до дисциплінарної відповідальності 24 винні посадові особи, у тому числі 2 працівники попереджені про неповну службову відповідність, 2 працівникам оголошено суворі догани, 13 працівникам оголошено догани, відносно 2 працівників прийнято

<sup>18</sup> Євген Захаров. «Жорстоке побиття засуджених в Ізяславській колонії № 31 (попередній аналіз)» // Портал ХПГ «Права людини в Україні», 28.07.2007, <http://www.khpg.org.ua/index.php?id=1185642111>.

<sup>19</sup> Там же.

рішення про обмеження раниш накладеними стягненнями та 2 працівників не притягнуто до дисциплінарної відповідальності у зв'язку з нетривалим часом перебування на займаних посадах.» Проте так і не зрозуміло за що саме вони були покарані. Чи були вони покарані за незаконне насильство?

Попри наполягання «Донецького Меморіалу» відомство відмовило в наданні копії протоколу Апеляційної комісії, який має містити всі причини переведення 40 засуджених до інших колоній. Наразі триває судовий процес за позовом до голови Департаменту про надання цієї інформації.

**Ще одним випадком застосування спецзагонів стали гучні події в Бучанській виправній колонії № 85 (сmt. Гостомель, Київська область).**

«Згідно отриманої інформації від різних джерел, кожне з яких заслуговує на високий рівень довіри, 7 червня 2007 року ближче до вечора в Бучанську виправну колонію № 85, а саме на дільницю посиленого контролю колонії, було введено спеціальний підрозділ бійців у масках-шлемах і відповідному бойовому спорядженні. Протягом дня із самого ранку цьому передувало поміщення у вигляді дисциплінарних стягнень в приміщення камерного типу (ПКТ) декількох десятків засуджених під формальними приводами, деякі з яких мали необачність офіційно скаржитись на умови свого тримання і порушення своїх прав. Приблизно між 18 та 20 годинами 7 червня бійці спецпідрозділу, орудуючи переважно в камері № 4, провадили такої інтенсивності виховні заходи, що багато в'язнів на території колонії чули й добре розуміли, що відбувається з їх товаришами. Приблизно о 20 годині того ж дня в лікарню на території колонії надійшло приблизно 20 засуджених із серйозними тілесними ушкодженнями. Деяких з них несли на носилках, оскільки самостійно пересуватись вони вже не могли. Зі слів джерела, дехто з в'язнів, не витримавши побиття й принижень, спричинили собі самі різного роду різані травми.»<sup>20</sup>

Натомість правозахисники відзначали, що «після того, як ця історія стала відомою, керівництво колонії зробило все, щоб залякати або вмовити ув'язнених мовчати. Самих активних та сильно побитих перевели до інших колоній, а тим, хто залишився, пообіцяли пом'якшення умов та ще й пов'язали всіх круговою порукою — пообіцяли, що, якщо хтось один обмовиться, то всім буде непереливки.

Після цього до колонії були впущені декілька журналістів та представників громадськості, і, звісно, всі ув'язнені мовчали й ніяких порушень не було виявлено.»<sup>21</sup>

На запит ХПГ Генеральна прокуратура відповіла, що в Бучанській колонії проводився обшук силами спецпідрозділу й «у ході обшуку виявлено й вилучено в засуджених значну кількість заборонених для користування предметів. Фізичної сили та спеціальних засобів стосовно них застосовано не було. За наслідками перевірки, дії співробітників підрозділу спеціального призначення та працівників Бучанської виправної колонії № 85 щодо введення до установи вказаного підрозділу та проведення обшуку визнано такими, що відповідають вимогам чинного законодавства.»

Таким чином, Генеральна прокуратура визнала факт введення спецпідрозділу до Бучанської колонії, але не бажала розслідувати факт масового побиття.<sup>22</sup>

Заслуговують на увагу факти жорстокого поводження з ув'язненими у Вінницькій установі виконання покарань № 1. На прес-конференції, яка відбулась в Києві в УНІАН 25 червня з нагоди Міжнародного дня захисту жертв катувань, матері засуджених Сергія Б. та Олексія П., котрі відбувають покарання у Вінницькій установі виконання покарань № 1, розповіли про жорстоке побиття їхніх дітей в березні — квітні 2007 року. Сергія Б. конвоїри побили за те, що вчасно не вийшов на роботу, а Олексій потрапив у немилість через скаргу, яку його мати написала до вищих інстанцій з метою припинити жорстоке поводження із засудженими.

Для перевірки фактів, викладених у скаргах, що надійшли від батьків Сергія та Олексія Вінницьку установу № 1 у кінці квітня відвідала народний депутат 5-го скликання Катерина

<sup>20</sup> Антон Мотовілов: Маски-Шоу від ГУЛАГУ forever?, <http://maidan.org.ua/static/mai/1181314230.html>

<sup>21</sup> «І знову Генеральна прокуратура не побачила в Бучанській колонії ані порушень законів, ані побиття ув'язнених» // Бюлетень ХПГ «Права людини», № 19, 2007. <http://www.khpg.org.ua/index.php?id=1184933779>.

<sup>22</sup> Там же.

Левченко. Водночас, із нею до установи прибув представник Департаменту генерал Микола Льтяй.

*«При особистій зустрічі із Сергієм Б. і Олексієм П. ми бачили на їхньому тілі синці від талії до колін, – повідомила на прес-конференції президент Міжнародного жіночого правозахисного центру «Ла Страда-Україна», народний депутат 5-го скликання Катерина Левченко. – І хоча факти, викладені у скаргах, підтвердилися, від керівництва Департаменту мені надійшла відповідь: мовляв, усе нормально й нічого такого не було, а генерал Льтяй заперечує бачене.»*

Натомість інформація про жорстоке побиття іншого засудженого Р. свого підтвердження не знайшла.

***Низка смертей у Київському СІЗО протягом 2007 року (більше 20 станом на початок листопаду 2007 р.) привернула увагу ЗМІ до умов перебування в ізоляторі та до причин, які спричинили смертельні випадки. Цими випадками переймався й Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.***

Як повідомила його прес-служба, Уповноважений разом з групою фахівців свого Секретаріату та представниками ЗМІ 27 липня 2007 року провела чергову перевірку Київського слідчого ізолятора. Моніторинг дотримання прав осіб, які перебувають під вартою, було здійснено в рамках «візиту без попередження».

Були перевірені всі корпуси, де тримаються неповнолітні, жінки, підслідні, підсудні, а також засуджені до довічного ув'язнення. Ретельно вивчалися умови тримання, матеріально-побутового забезпечення, надання медичної допомоги, стан правопорядку в установі, поведження персоналу з ув'язненими тощо.

Омбудсман зазначила, що з часу останніх перевірок відбулися певні позитивні зрушення. Зокрема, у більшості камер поліпшився санітарний стан, відгороджено туалетні кабінки, стало чистіше, охайніше, всюди працюють радіоточки. З допомогою родичів ув'язнених установлені, де є можливість, телевізори, нині немає проблем з отриманням без обмежень передач, наданням побачень. Загалом, слідчий ізолятор став більш відкритим для суспільства, ЗМІ та представників релігійних організацій.

Водночас, за результатами моніторингу Омбудсман вкотре наголосила на наявності порушень прав осіб, які тримаються в Лук'янівському слідчому ізоляторі та справедливо скаржаться на приниженні їхньої людської гідності через неналежні умови тримання. Це пов'язано передусім зі значною скупченістю в камерах. Понад 200 осіб не забезпечені установленою законом нормою жилої площі, у деяких камерах тримається майже по 40 осіб, а в окремих з них усупереч визначеним законом 2,5 квадратних метра на одного ув'язненого припадає менше 1 квадратного метра жилої площі. Дуже важко ув'язненим переносити нестерпну спеку в старому так званому Катерининському корпусі.

Надто пекучою залишається проблема поширення серед ув'язнених, персоналу та навіть адвокатів і слідчих захворюваності на туберкульоз. Нині ці показники в Київському та інших СІЗО удвічі вищі, ніж у виправних колоніях. На жаль, як і раніше, у столиці до СІЗО приймають хворих на активну форму туберкульозу, при цьому повноцінного лікування вони там не можуть отримати.

Омбудсман переконана, що однією з причин та умов невідповідності реального стану справ у СІЗО міжнародним стандартам є також труднощі з підбором та підготовкою кадрів персоналу, правовим та соціальним його захистом, непрестижністю професії в суспільстві. Звідси ізолятор майже на 20 відсотків не укомплектований кадрами. Заробітна плата в Лук'янівському СІЗО молодшого і середнього начальницького складу становить усього 700 гривень.

Ці та інші недоліки призводять також до ускладнення оперативної обстановки в СІЗО, напруження в середовищі ув'язнених, наслідком чого стали надзвичайні події в липні 2007 року (два вбивства в'язнів співкамерниками).<sup>23</sup>

За результатами перевірок, проведених Генпрокуратурою і прокуратурою Києва в 2007 році за фактами двох убивств та інших смертей, що мали місце в Київському СІЗО в друго-

<sup>23</sup> 48 годин Ніна Карпачова провела в СІЗО // Офіційний сайт Уповноваженого з прав людини, 27 липня 2007, [http://www.ombudsman.kiev.ua/pres/releases/rel\\_07\\_07\\_27\\_4.htm](http://www.ombudsman.kiev.ua/pres/releases/rel_07_07_27_4.htm)

## XXII. ПРАВА УВ'ЯЗНЕНИХ

му півріччі 2007 року, внесено 5 документів прокурорського реагування. Крім того, до дисциплінарної відповідальності притягнуто 23 посадові особи, з них 2 – звільнено із займаних посад. Стосовно заступника чергового помічника начальника СІЗО прокуратурою Києва порушено кримінальну справу, яку направлено до Шевченківського райсуду Києва.

Гучний випадок застосування спецпідрозділу стався в Слов'яносербській колонії № 60 (Луганська область).

У цій колонії, де відбуває покарання 75 довічно засуджених осіб, 10 листопада троє засуджених до довічного ув'язнення близько 4.30 ранку вчинили спробу втечі, при цьому був поранений черговий зміни. На місце події одразу прибули начальник управління Департаменту в Луганській області, заступник прокурора, а також керівник громадської організації «Каскад», яка опікується проблемами засуджених та звільнених. Саме керівникові «Каскаду» один з втікачів поставив умову запросити журналістів провідних телеканалів, але чомусь не став чекати їх прибуття і майже одразу підірвав одну з гранат, якою було поранено бійця – на цей час до колонії вже прибув загін спецназу. До втікачів було застосовано зброю, одного з них було смертельно поранено.

На сайті Державного Департаменту з питань виконання покарань з'явився прес-реліз, де повідомлялися деякі подробиці спроби втечі і дані про особистість вбитого. Але жодного слова про введення на територію колонії спецназу не було.

Під час прес-конференції в Луганську 14 листопада 2007 року перший заступник голови Державного департаменту М.Ільтяй спростував заяви правозахисників стосовно того, що до засуджених виправної колонії № 60 було застосовано силу. За його словами, засуджені написали заяви до слідчої групи прокуратури, що їх ніхто не бив.<sup>24</sup>

«Донецький Меморіал» згодом звернувся до керівників ГО «Каскад» з проханням надати інформацію про події, проте так її й не отримав.

Генеральна прокуратура 13 листопада визнала дії підрозділу спеціального призначення щодо визволення заручників законними. За висновками Генеральної прокуратури, не знайшли підтвердження повідомлення про побиття засуджених бійцями спецпідрозділу та спричинення самими засудженими, які утримуються в секторі довічного ув'язнення та в приміщеннях камерного типу, тілесних ушкоджень. Як повідомила прес-служба Генеральної прокуратури, *«опитуванням засуджених та оглядом їх співробітниками обласного бюро судово-медичної експертизи тілесних ушкоджень не виявлено. Упродовж 10-12 листопада 2007 р. не надходило жодної заяви від засуджених щодо застосування до них заходів фізичного та психологічного впливу. Лише у двох осіб на тілі були помічені подряпини, які, з їх пояснень, вони спричинили випадково й власноруч».*

У Заяві ХПГ відзначалося, що на територію колонії було введено спецназ, який масово бив засуджених, і що близько 30 осіб вчинили самокаліцтво, щоб уникнути побиття, а *«медичну допомогу їм обіцяли надати тільки за умови підписання заяви, що їх ніхто не бив. Тим, хто підписав, видавали мазь для заживлення ран і накладали скоби. Перевірити цю інформацію ми знову ж таки не могли: система закрыта.»*

Були отримані правозахисниками також непідтверджені повідомлення про те, що начебто існують фотографії про побиття, але між засудженими та адміністрацією тривають переговори, і засуджені не поспішають ані передавати фотографії, ані називати прізвища постраждалих в'язнів.

Про рівень достовірності інформації Департаменту свідчить той факт, що у відповіді на запит «Донецького Меморіалу» М.Ільтяй стверджував, що *«для припинення злочинів терористичної спрямованості підрозділ спеціального призначення застосовувався... 10 листопада 2007 р. у Слов'яносербській виправній колонії № 60 Луганської області».*

Натомість на запит до Луганського управління СБУ «Донецький Меморіал» отримав відповідь № 63/5-2/51 від 7 лютого 2008 року, у якій зазначалося, що *«у зв'язку з відсутністю умов проведення антитерористичної операції, рішення щодо її проведення 10 листопада 2007*

<sup>24</sup> Заява Харківської правозахисної групи «Чи мало місце побиття спецназом засуджених колонії № 60?» // Портал ХПГ «Права людини в Україні», 15.11.2007 р., <http://www.khpg.org.ua/index.php?id=1195136508>.

року в Слов'яносербській виправній колонії № 60 не приймалося, антитерористична операція не проводилася.»

Варто підкреслити, що за три місяці потому, у лютому 2008 року в газеті «Україна молода» голова Департаменту В.Кошинець стверджував: «Богу дякувати, жодного разу при мені його (спецідрозділ) не застосовували проти засуджених».<sup>25</sup> Це черговий раз поставило під сумнів заяви Департаменту.

Часто повідомлення про жорстоке поводження мають суперечливий характер.

Наприклад, «3 грудня до Харківського СІЗО № 27 прибув невідомий в'язень, етапований з виправної колонії № 85. Очевидці стверджують, що на момент прибуття він перебував у жахливому фізичному стані: усе його тіло містило докази жорстокого побиття. Будучи поміщеним у звичайнісіньку камеру для етапованих та отримавши чергову відмову про надання йому медичної допомоги, невідомий в'язень, який не встиг навіть себе назвати, раптово перерізав собі сонну артерію, від чого невдовзі помер.

Начальник Харківського управління Департаменту Олександр Кізім підтвердив факт смерті «етапованого» з 85-ї колонії й навіть назвав його ім'я. Проте начальник СІЗО у спецповідомленні на його ім'я повідомляв: «3 грудня 2007 року до Харківського СІЗО із Бучанської виправної колонії № 85 для подальшого етапування до місця лікування від туберкульозу прибув Юрій Ф., 1961 р. н. Під час прийому в приймальному відділенні скарг на стан здоров'я не висловлював. О 18 год. 33 хв., перебуваючи у коридорі приймального відділення для конвоювання до камери медичної частини, стан його здоров'я раптово погіршився, з ротової порожнини та носу пішла кров, в зв'язку з чим було подано сигнал тривоги та розпочато реанімаційні заходи, які позитивних результатів не дали. О 18 год. 36 хв. лікарями медичної частини було констатовано клінічну смерть, зупинку дихання, зупинку серця, відсутність пульсації, втрату крові, приблизно 2-3 літра. Попередня причина смерті: профузний легеневий кровопідтік». Тим не менше, ми ставимо під обґрунтований сумнів відповідь офіційного речника Департаменту й зовсім не виключаємо, що смерть ув'язненого настала внаслідок доведення особи до самогубства через жорстоке з нею поводження та систематичне приниження її людської гідності (ст. 120 КК України). Тобто, не внаслідок запущеної форми туберкульозу, а внаслідок кримінально караного самогубства, яке в такий спосіб намагаються від нас приховати.

«Майдан-Інформ» звертав увагу на те, що це не перший за останній час випадок «природної» смерті з «етапованими» із Бучанської виправної колонії № 85.»<sup>26</sup>

17 грудня 2007 року правозахисники повідомили, що група в'язнів (близько 200 осіб), які перебували в так званому «Монастирі» Ізяславської виправної колонії № 58 (Хмельницька область), оголосила голодування:

*«Ув'язнені називали декілька основних причин голодування: у камерах «Монастиря», особливо в 8-й, 9-й, 10-й і 12-й, сиро та холодно, по стінах стікає вода, відсутня вентиляція; камери не утеплені і не опалюються належним чином, у вікнах стоять одинарні рами, у склі яких багато тріщин; вода подається тільки 3 рази на добу по 40-50 хвилин; у камерах бігають пацюки; ділянка карантину знаходиться в приміщенні, в якому практично відсутнє опалення (приміщення використовувалося монастирем для зберігання померлих перед похованням), тому температура практично не відрізняється від температури на вулиці. У цьому приміщенні перебули ув'язнені знаходяться протягом 14 днів; ув'язнені, хворі на туберкульоз, утримуються разом з рештою ув'язнених; відсутнє медичне обслуговування та медикаменти; ув'язнені, котрі хворі на туберкульоз та інфіковані ВІЛ, не отримують не лише спеціалізованого лікування, але навіть вітамінів; ув'язненим, котрі хворі на туберкульоз, не надається додатково одна година прогулянки; продукти харчування в ларьку продаються за цінами, що в 1,5-2 рази перевищують ринкові, хоча досить часто в ларьку продаються зіпсовані продукти. Також ув'язнені незадоволені свавіллям адміністрації колонії при накладенні адміністративних стягнень, відсутністю будь-якої можливості відіслати скаргу за межі колонії. Будь-яка спроба висловити незадоволення незаконними діями адміністрації або поганими умовами й відсутністю медичної допомоги*

<sup>25</sup> «Поza «зоною» досяжності» // Газета «Україна молода» від 28 лютого 2008 р.

<sup>26</sup> Інтернет-сайт «Майдан-інформ», <http://www.maidan.org.ua>, 04-12-2007.



## XXII. ПРАВА УВ'ЯЗНЕНИХ

призводить до дисциплінарних покарань під будь-яким приводом і на підставі фальсифікованих матеріалів. Ув'язнені також уважають, що адміністрація колонії не оплачує роботу, яку вони виконують, а також використовує їх на важких роботах для так званого «упорядкування колонії». «Упорядкування», як правило, полягало в перенесенні 30-кілограмових ношей з пальним для котельні. Ув'язнені стверджують, що за останні чотири роки жодному з них не був змінений режим утримання на більш легший.

Ув'язнені мали намір продовжувати голодування до тих пір, поки не будуть створені людські умови тримання й не будуть усунені інші причини, що спонукали їх до голодування. Ув'язнені, що оголосили голодування, усвідомлюють, що Департамент виконання покарання може застосувати звичну тактику вирішення проблем – введення спецпідрозділу та масове побиття ув'язнених. У зв'язку з цим вони підкреслюють, що їхня акція є мирним і ненасильницьким протестом проти дій адміністрації, який не вимагає присутності спецпідрозділу на території колонії.<sup>27</sup>

### 7.1. ПОДІЇ В КОЛОНІЇ ЗНАЙШЛИ ВІДГУК І НА ВОЛІ

«20 грудня під стінами Департаменту з питань виконання покарань зібралося біля 20 чоловік, серед яких переважна більшість – це батьки засуджених, що утримуються в Ізяслівській виправній колонії № 58. Вони прийшли до Департаменту, щоб захистити своїх дітей. На плакатах гасла: «Засуджені – теж люди!». Батьки передали керівництву Департаменту скарги на безчинства Ізяславської адміністрації й вимогу про зняття з посади начальника цієї установи Х. 17 грудня засуджені, що утримуються у 58-й колонії оголосили безстрокове голодування на знак протесту проти жахливих умов утримання, проти свавілля адміністрації колонії, проти жорстокого поводження.»<sup>28</sup>

Під час акції до пікетувальників приєдналися родичі засуджених, які утримуються в інших колоніях. Серед них був Андрій Б., брата якого навесні 2007 року жорстоко побили у виправній колонії № 1 (Вінницька область), після чого етапом відправили до Рівненської області. Андрій прийшов на акцію, щоб повідомити про масове побиття людьми в масках засуджених, що утримуються в колонії № 96 (у с. Городище Рівненської області), яке мало місце 18 грудня о 6 годині ранку.

Так як до пікетувальників ніхто не вийшов, то з'ясувати обстановку в цих колоніях, чи хоча б почути коментар від керівництва Департаменту, на жаль, не вдалося.

Іншим прикладом події, щодо якої надходила суперечлива інформація, став випадок у Донецькій ВК № 124.

Інтернет-видання «Острів» повідомило 25 січня 2008 року про те, що в міжобласній лікарні на території Донецької виправної колонії № 124, де проходять лікування позбавлені волі, троє ув'язнених здійснили спробу самогубства на знак протесту проти їхнього побиття співробітниками виправної колонії.

Адвокат С. Салов повідомив, що ув'язнені передали йому заяву, в якій йдеться про нелюдські умови тримання в колонії, тортури і побиття ув'язнених, відсутність гігієни і нормального медичного обслуговування.

У Донецькому облуправлінні департаменту заперечували факт здійснення спроби групового самогубства в колонії № 124. Як заявив начальник управління соціальної і виховної роботи УВП Михайло Матангін: «Нічого подібного не було. Ми не знаємо, хто поширює ці чутки».

Натомість Інтернет-видання «Острів» згодом повідомляло: «У палаті нелюдські умови, а саме: відсутність прогулянок, клопи, воші, ліжка з двох ярусів. Харчування в лікарні огидне й приготовано для свиней, а не для людини, потрапити до лікаря на прийом просто неможливо. У кінці кожної заяви містяться погрози оголосити голодування або накласти на себе руки.»<sup>29</sup>

<sup>27</sup> «Объявлена голодовка в Изяславской исправительной колонии № 58» // Портал ХПГ «Права людини в Україні», 17.12.2007, <http://www.khpg.org.ua/index.php?id=1197894810>.

<sup>28</sup> Там же.

<sup>29</sup> Умирать так с музыкой, или Харакири по-донецки // Інтернет-сайт «Острів», [http://ostro.org/shownews\\_tema.php?id=1254](http://ostro.org/shownews_tema.php?id=1254) від 25.01.2008

Колонію відвідав 31 січня керівник «Донецького Меморіалу» О. Букалов, він зустрівся з адміністрацією установи, із засудженими, які начебто вчинили спробу суїциду. Газета «Донбас» оприлюднила його враження: *«Не думаю, що можна звести рахунки з життям, проширикнувши складку на животі. А для повернення уваги невеликі каліцтва – це те, що треба. Те, що він (засуджений Л.) не вперше це робить, означає, що людина добре знає, на що йде.»*<sup>30</sup>

Натомість, не вбачаються виправданими дії керівництва обласного управління Департаменту, яке замість надання вичерпної інформації про те, що фактично відбувалося в колонії, обмежилось твердженнями, що повідомлення про суїцид – це неправда. Така надто обмежена інформація без пояснень та аргументації лише підсилює підозри, що в колонії відбувається щось серйозне.

Перевірка повідомлень начебто «про спробу самогубства» у ВК № 124 виявила, що чимало скарг засуджених, які спричинили галас, не є наслідком умисного жорстокого поводження персоналу, а є результатом загальних проблем. Чимало таких проблем є і на волі. Наприклад, потреба купувати певні ліки за свої кошти. Натомість деякі повідомлення засуджених (про побиття) потребували ретельної перевірки. Таку перевірку проводила місцева прокуратура.

*Цей випадок та багато інших суперечливих повідомлень свідчить про нагальну потребу запровадити ефективний механізм або процедуру перевірки повідомлень про жорстоке поводження з ув'язненими за участю незалежних структур, зокрема, журналістів та громадських організацій. Відсутність такої оперативної перевірки призводить до того, що певна частина повідомлень про знущання є надто перебільшеними і спрямованими в першу чергу на привернення уваги за будь-яку ціну. На жаль, керівництво Департаменту ігнорує подібні пропозиції.*

Доволі рідко лунають публічно свідчення самих засуджених. На прес-конференції 22 лютого 2008 року один із колишніх засуджених, який повернувся з місць позбавлення волі трохи менше, ніж рік тому, поділився своїми спогадами про ув'язнення: Павло Панич з 2001 по 2007 рік відбував покарання в 25-й колонії Харківської області. *«Там нема жодного зека, якого не били, – розповідає Панич. – За що били? Соромно сказати: люди працювали у дві зміни, підйом о шостій, о першій ночі – відбій, ніколи навіть поголитися було. А якщо людина скаже: я хочу пожалітися, ви порушуєте мої права – не дай Бог! Це смертна кара.»*

Коли терпіти стало несила, засуджений крадькома підключився до адміністративної телефонної мережі і зателефонував по міській лінії своїй матері, попросивши, щоб та написала листи на ім'я Олександра Мороза та Юлії Тимошенко з проханням допомогти. *«Я порушив закон, але цього ніхто не помітив, проте іншого виходу не було: офіційно звертатися я не міг, інкогніто теж, бо розумів, що законної сили це не матиме», – каже Панич.*

14 червня 2004 року прийшла відповідь від Юлії Тимошенко, а через чотири дні в'язня, який наважився поскаржитися, кинули в ізолятор на 15 діб. Ще через тиждень, за словами екс-засудженого, до нього «застосували наручники»: *«Це коли два офіцери викручують руки за спиною, один тебе тримає за груди, і стискають так, що наручники в'їдаються в м'ясо», – пояснює він.* Після того пройшло вже три роки, а колишній музикант Павло Панич і досі не може грати на музичних інструментах. Каже – не відчуває рук.

Протягом 2007 року правозахисні організації десятки разів привертати увагу громадськості до серйозних імовірних порушень прав людини в установах кримінально-виконавчої системи, проводили прес-конференції, оприлюднювали відкриті листи до керівників Департаменту.

У черговий раз це сталося під час прес-конференції наприкінці червня, у Міжнародний день захисту жертв катувань. Правозахисники заявили, що «побиття і катування є щоденною практикою в українських тюрмах, а громадськості важко дізнаватися, що там відбувається. Ув'язненим, які стали жертвою свавілля, дуже важко довести, що вони постраждали, адже в Україні немає незалежної системи розслідування таких злочинів.»

Правозахисники стверджують, що українська пенітенціарна система є дуже закритою, а жертв тортур залякують. Дослідити ситуацію в українських тюрмах у 2005 році отримали

<sup>30</sup> «Бузотер получил консультацию у кандидата наук» // Газета «Донбасс» от 9 февраля 2008 года.

## XXII. ПРАВА УВ'ЯЗНЕНИХ

змогу представники Європейського комітету із запобігання катуванням та поганому поведженню. Вони задокументували випадки, коли «в'язням перекривали кисень за допомогою протигазів», «засовували палицю в анальний отвір» та «били в наручниках». Все це представники Ради Європи називають тортурами.<sup>31</sup>

*Комітет ООН проти катувань у своїх Рекомендаціях з підсумків розгляду П'ятого періодичного звіту уряду України указав, що «Комітет стурбований відомими фактами використання антитерористичного підрозділу в масках усередині в'язниць, що призводить до залякування ув'язнених і поганому ставленню до них». Комітет рекомендував Уряду України забезпечити, «щоб антитерористичний підрозділ не використовувався усередині в'язниць і тим самим запобігав жорсткому поводженню з ув'язненими і їхнє залякування».*<sup>32</sup>

Але, як свідчить отримувана інформація, Департамент продовжує практику використання спеціальних підрозділів для залякування в'язнів, що порушує міжнародні зобов'язання України.

Застосуванням цих підрозділів, як вважають правозахисники, Департамент досягає ряд інших цілей: дійсне та превентивне покарання порушників режиму, а ще більше — шукачів правди та скаржників, демонстрація всім повної своєї безкарності та можливості вчиняти щодо них дії будь-якого рівня свавілля.

Слід зауважити, що Міністерство юстиції 27 грудня 2007 року скасувало реєстрацію Наказу № 167 від 10 жовтня 2005 року в Єдиному реєстрі нормативно-правових актів, згідно з яким в складі Департаменту з питань виконання покарань функціонував спецпідрозділ для боротьби з тероризмом, який використовувався для проведення обшуків засуджених і приміщень установ виконання покарань та слідчих ізоляторів, а фактично — для залякування позбавлених волі. Скасування реєстрації означає, що Наказ № 167 втратив законну силу. Проте спецпідрозділи використовувалися і пізніше. Працівники Департаменту стверджують, що це так звані «зведені» загони, які формують за необхідністю із оперативних та інших працівників різних установ виконання покарань для підтримання порядку в установах, коли виникають конфліктні ситуації між засудженими та адміністрацією. Характер дій цих загонів, за повідомленнями, отриманими наприкінці 2007 року і в перші місяці 2008 року, не відрізнявся від дій спецпідрозділа для боротьби з тероризмом.

За словами Євгена Захарова (ХПГ), насильство в колоніях спрямоване насамперед проти тих засуджених, які намагаються домогтися справедливості й скаржаться на дії персоналу: *«Відносно цих людей застосовуються різні дисциплінарні покарання за абсолютно вигаданими причинами. Їх карають штрафним ізолятором, ДПК (дільниця посиленого контролю — Авт.). За що саме? Не спав після відбою. Неправильно застелив койку. Був одягнений не по формі. Набирають таких порушень багато, а потім ідеться про додаткове покарання за статтею 391 Кримінального кодексу за злісне невиконання вимог адміністрації».*

Але Департамент ніяким чином не відреагував на пропозицію керівника «Донецького Меморіалу» О. Букалова віднайти спільний алгоритм реакції на повідомлення про погане поведження, щоб можна було якомога швидше відрізнити справжні факти знущань та порушень прав людини від імітації таких, що дійсно іноді буває. Подібна взаємодія та добросовісна співпраця значно підняли би рівень довіри до Департаменту. Проте, станом на початок лютого 2008 року, була відсутня будь-яка позитивна реакція керівництва відомства.

Експерт з пенітенціарних питань, кандидат юридичних наук Олександр Беца переконаний: в усьому винна непродумана кадрова політика — починаючи від призначення на посаду голови Державного департаменту з питань виконання покарань Василя Кощинця й закінчуючи повальною кадровою ротацією в регіонах, коли керувати обласними управліннями були призначені люди, які «не розбираються в цій системі», працівники міліції, ДАІ та МНС. *«Вперше за історію незалежності ми мали випадки, коли самі працівники — Львівського СІЗО, Ірпінського виправного центру — виступили проти своїх керівників, не в змозі далі*

<sup>31</sup> «Катування в українських тюрмах триває» // Радіо «Свобода», повідомлення від 26.06.2007р., <http://www.radiosvoboda.org/article/2007/06/D0D14507-2C48-47E2-BB4B-5BAC56C8153A.html>.

<sup>32</sup> Євген Захаров. «Жорстоке побиття засуджених в Ізяславській колонії № 31 (попередній аналіз)» // Портал ХПГ «Права людини в Україні», 28.07.2007, <http://www.khpg.org.ua/index.php?id=1185642111>.

*терніти»,* – каже Беца. На його думку, тим, хто працює «в низах», із мізерною заробітною платою (в середньому початківець в установах виконання покарань отримує 900 грн.) якраз і доводиться найважче. При цьому, наголошує він, зарплата керівників департаменту в 30 і більше разів вища. Матеріальні труднощі часто штовхають «рядових» співробітників на зловживання. Як результат, у колоніях «процвітають» побори, шантаж, торгівля привілеями, пронесення наркотиків і спиртного.

*«Суспільство не може навести лад у цій системі, тому що ці зловживання ховаються за іменем Президента і за законом»,* – вважає О. Беца.<sup>33</sup>

### 8. СПІВПРАЦЯ ДЕПАРТАМЕНТУ З НУО

Попри декларації про всебічне партнерство з громадськими організаціями, керівництво Департаменту уникає співпраці з провідними правозахисними організаціями. Така позиція підсилює закритість системи для громадського контролю та унеможливує оцінку дійсного стану дотримання прав людини. Очевидно також, що така позиція сприяє масовим порушенням прав засуджених.

Причини для такої позиції наводять різні. Або стверджується, що правозахисники взагалі ні при чому при розслідуванні надзвичайних подій: *«Не вони уповноважені займатися розслідуваннями, а Генпрокуратура, СБУ, МВС... Якщо дійсно якісь порушення мали місце, про це одразу стає відомо громадськості»,* – заявляє Олександр Павлов, один з керівників системи<sup>34</sup>. Або звинувачуються в змові з «криміналітетом» без будь-яких доказів. Для цього поширюються чутки про те, що насправді правозахисники лобіюють інтереси бандитів. *«Їм кримінальні авторитети платять гроші. Теперішнє керівництво департаменту намагається побудувати систему, яка без корупції, а їм (бандитам – авт.) це не подобається»,* – заявив один з пікетників, які під час прес-конференції 22 лютого 2008 року утворили пікет перед будівлею УНІАН.

Доказом намагання обмеження доступу громадськості до місць позбавлення волі є відповідний Наказ Голови Департаменту № 3/4-2329 Кн від 30 травня 2007 року щодо єдиного порядку відвідування установ виконання покарань. Цей порядок обмежував доступ громадських організацій та журналістів до установ виконання покарань кількома годинами на тиждень – тільки по суботах та неділях у суворо визначений час за попереднім дозволом.

Таке обмеження доступу до установ суттєво ускладнювало роботу із засудженими, яку ведуть громадські організації, звужувало їхні можливості з надання правової, психологічної або іншої допомоги засудженим. Відвідування установ по вихідним дням за графіком, установленим Департаментом, зводило нанівець і без того вкрай невеликі можливості для громадського контролю установ виконання покарань.

Звернення «Донецького Меморіалу» до голови Департаменту з пропозицією скасувати незаконне розпорядження не дало результатів. Департамент обґрунтовував появу на світ вказівки благими намірами впорядкувати доступ до установ пенітенціарної системи представників ЗМІ та громадських організацій, так як відвідування потребують додаткових заходів для забезпечення безпеки, що відволікає персонал від виконання безпосередніх обов'язків.

Тоді «Донецький Меморіал» звернувся до керівництва Департаменту повторно – уже з відкритим листом, у якому наголошувалося, що дії відомства суперечать європейським стандартам у пенітенціарній сфері. Водночас, правозахисна організація звернулася з проханням перевірити законність дій керівництва Департаменту до Генеральної прокуратури,

<sup>33</sup> О.Беца «Куди скочується в'язнична система України?» // Тюремний портал, <http://www.ukrprison.org.ua/index.php?id=1205905886>

<sup>34</sup> Статтю про прес-конференцію та пікет працівників Департаменту 22 лютого 2008 року див. за адресою: <http://human-rights.unian.net/ukr/detail/187277>

яка встановила, що наказ є незаконним і внесла припис Голові Державного департаменту з питань виконання покарань усунути виявлені порушення законів. Незаконну вказівку було скасовано 10 вересня 2007 р.

Натомість й після її скасування деякі територіальні органи наполягали на її виконанні. Так, керівництво управління Департаменту у Волинській області та адміністрація деяких установ області, зокрема, Ковельської виховної колонії, видавали вказівки, якими обмежували вихідними днями візити спостережних комісій – структур, які мають право здійснювати громадський контроль установ.

На скарги до Департаменту перший заступник голови відомства відповів, що порушень у діях керівництва управління Департаменту у Волинській області він не вбачає.

Керівництво Департаменту, у свою чергу, постійно наполягає на тому, що система відкрита для суспільства, що до установ можуть потрапити всі бажаючі представники громадських організацій. На доказ цього на початку 2008 року було опубліковано статистичну інформацію про відвідування установ журналістами, іноземцями та громадськими організаціями:

*«Протягом трьох останніх років стрімко збільшується співпраця з громадськими організаціями. Так, у 2005 році різні громадські організації відвідували установи кримінально-виконавчої служби 6168 разів, у 2006 році – 8227 разів та в 2007 році – 9467 разів (тобто, у середньому близько 52 разів кожну установу за рік).*

*Спостерігається активізація уваги до роботи органів і установ кримінально-виконавчої служби з боку ЗМІ. Протягом останніх трьох років кількість відвідувань представниками засобів масової інформації установ виконання покарань та слідчих ізоляторів зростає майже на 27 відсотків (з 889 у 2005 році до 1126 – у 2007 році).*

*У співпраці з установами кримінально-виконавчої служби зростає зацікавленість також і міжнародних організацій. Усього протягом трьох останніх років установи Департаменту 845 разів відвідували представники іноземних держав, у тому числі 145 разів у 2005 році, 233 – у 2006 році та 467 – у минулому році.<sup>35</sup>*

Роль, яку відводить громадськості Департамент, демонструє питання перепідпорядкування системи Міністерству юстиції. Незважаючи на те, що такий крок є виконанням зобов'язання держави при вступі до Ради Європи, Департамент ініціював у 2007 році підписи від громадських організацій на захист відомства від такого можливого підпорядкування. Департамент сам підготував звернення до Прем'єр-міністра України В.Януковича (січень 2007 року) та розіслав громадським організаціям для підпису. В результаті різні організації підписали один і той же текст, який насичений спеціальними термінами та фактами, які навряд чи знають усі організації-підписанти.

Численні пропозиції, які надходять голові Департаменту від громадських організацій, часто залишаються без будь-якої реакції. Залишаються без відповіді майже всі відкриті листи.

Низка пропозицій «Донецького Меморіалу», поданих після проведення перевірки відомства в складі міжвідомчої комісії Кабміну, теж не знайшла відгуку. Серед цих пропозицій – проведення «круглого столу» за участю керівників підрозділів департаменту та правозахисників для обговорення шляхів та процедур взаємодії, зміни в підходах керівництва департаменту до ініціатив громадськості проводити дослідження різних аспектів діяльності установ, впровадження алгоритму, спільно розробленого фахівцями департаменту та представниками впливових правозахисних організацій, щодо оперативного реагування на повідомлення про порушення прав людини в установах, залучення широкої громадськості, зокрема, спеціалістів Пенітенціарного Товариства України, інших провідних науковців, до підготовки та обговорення Концепції розвитку кримінально-виконавчої служби, збалансований підхід відомства до вирішення питань з дотримання прав людини, міжнародних стандартів у цій сфері та питань режиму й охорони та інші.

<sup>35</sup> «Чи «не замало» перевірок?» // Стаття на сайті Державного Департаменту виконання покарань, [http://www.kvs.gov.ua/punish/control/uk/publish/article?art\\_id=59842&cat\\_id=45347](http://www.kvs.gov.ua/punish/control/uk/publish/article?art_id=59842&cat_id=45347).

Керівництво Департаменту часто ігнорує семінари та інші заходи, які проводять громадські організації. Під час виконання проекту, спрямованого на поліпшення кримінально-виконавчого законодавства, громадські організації «Донецький Меморіал» та Чернігівський жіночий правозахисний центр неодноразово запрошували керівництво відомства взяти участь у конференціях, які ними проводилися. Департамент ухилився від дієвої участі в цих заходах.

За останні три роки на заходи, які організовував Департамент із запрошенням громадськості та громадських організацій, жодного разу не були запрошені представники Пенітенціарного Товариства України. Ця організація об'єднує провідних фахівців у галузі пенітенціарної науки, а до її керівництва входить більше кандидатів та докторів наук, ніж до керівництва відомства.

Певні можливості для розвитку співпраці установ системи та громадських організацій були створені після виходу в 2004 р. Постанови Кабміну, яка передбачала створення Громадських рад при управліннях департаменту. Такі ради були створені, але вони або залишилися на папері, або займаються переважно проведенням культурних заходів в установах, що не відповідає основній меті створення цих структур.

Реальна роль Громадської ради при Департаменті продемонстрована позицією її керівника Штанько І.В., колишнього керівника відомства, нині пенсіонера. З липня 2007 року по січень 2008 року «Донецький Меморіал» п'ять разів звертався до голови Громадської ради з наполегливими проханнями провести засідання цієї громадської інституції та розглянути питання взаємодії правозахисних організацій та установ системи в зв'язку з надзвичайними подіями в установах системи – фактами введення спецназу та побиття засуджених, смертями в Лук'янівському СІЗО, голодуваннями. На жодне зі звернень п. Штанько не надав відповіді. Стурбовані листи із закликами сприяти якнайшвидшому проведенню засідання Громадської ради були також двічі надіслані деяким членам цієї ради – керівникам громадських організацій. Від них теж ніякої відповіді не надійшло.

Громадська рада не збиралася із серпня 2007 року протягом семи місяців. Нарешті, лише в березні 2008 р. вона зібралась, але нагальні питання взаємодії з правозахисними організаціями не увійшли до її порядку денного. Фактично всі головні проблеми взаємодії громадських організацій та установ системи в питаннях дотримання прав людини залишились поза увагою Громадської ради.

Як закономірний підсумок численних порушень прав людини, керівники відомства отримали антипремію «Будяк року». Вона присуджується Українською Гельсінкською спілкою з прав людини посадовим особам та органам державної влади, які припустилися найбрутальніших і найнебезпечніших порушень прав людини й основоположних свобод. Голова Департаменту став лауреатом нагороди другий рік поспіль у номінації «за абсолютну бездіяльність у випадку порушення прав людини». Саме він, на думку правозахисників, несе повну відповідальність за усі незаконні дії та бездіяльність своїх підлеглих, винних у порушеннях прав засуджених до позбавлення волі.

Другий лауреат антипремії – Микола Ільтяй, перший заступник Голови Департаменту відзначений у номінації «за незаконне насильство щодо засуджених».

Присудження «Будяку року» стало оцінкою правозахисною громадськістю реальних досягнень керівництва відомства у сфері дотримання прав людини.<sup>36</sup>

## 9. ВИСНОВКИ

1) Із п'ятнадцяти пропозицій попередньої Доповіді «Права людини в Україні-2006» не виконана жодна. Протягом 2007 року змін на краще не сталося.

2) Вкотре доводиться констатувати, що залишається невиконаним зобов'язання України, взяте при вступі до Ради Європи в 1995 році, про підпорядкування криміналь-

<sup>36</sup> Див. більше про це на сайті УГСПЛ: <http://helsinki.org.ua/index.php?r=alb14>.

## XXII. ПРАВА УВ'ЯЗНЕНИХ

но-виконавчої системи Міністерству юстиції. Керівництво Департаменту наполегливо заперечує таке підпорядкування, вдається до імітації підтримки громадськістю самостійного статусу відомства. Разом з тим, впродовж десяти років існування Департаменту відомством не вживаються заходи, якими передбачалась би підготовка до такого підпорядкування. Відсутній будь-який план такої підготовки, не визначені можливі етапи підготовки.

3) Демілітаризація Департаменту не відбувається. Навіть навпаки: з 1999 по 2008 рік кількість атестованих працівників Департаменту зросла на 24 %, а не атестованих – зменшилася на 47 %.

4) Триває тенденція зменшення чисельності ув'язнених в установах системи, що загалом позитивно впливає на умови їх тримання.

5) У Департаменті тривала в 2007 році та навіть поширювалась практика прийняття відомчих документів, які порушують права засуджених та ув'язнених. У нормотворчій діяльності існує значна перевага на користь питань охорони та безпеки на шкоду дотримання прав людини. Громадські та провідні науковці до розробки документів, які стосуються прав людини, не залучаються.

6) Дещо погіршується стан з дотриманням прав людини в установах виконання покарань у контексті поведіння персоналу з ув'язненими. Як і рік тому, можна стверджувати, що повага до гідності людини досі не стала домінуючим чинником кримінально-виконавчої політики, а існуюча практика поведінки з ув'язненими побудована на суворому вимаганні з боку адміністрації установ беззаперечної покорі ув'язнених. Це доповнюється відсутністю ефективного механізму подання скарг.

7) Почастішали випадки протестів з боку засуджених, проте відвертий аналіз причин таких подій відсутній. Результати розслідування надзвичайних подій не оприлюднюються, суспільству іноді подається неправдива інформація про дійсний перебіг подій, заперечуються факти побиття засуджених та брутального поведіння. До засуджених, які протестують та скаржаться, застосовуються каральні заходи.

8) Загострює ситуацію з дотриманням прав людини невважена кадрова політика керівництва відомства, систему продовжують залишати досвідчені кадри. Разом з тим, до системи приймаються, і часто на керівні посади, особи, які не мають необхідного досвіду роботи в цій сфері. Невдалі кадрові рішення поєднуються з відсутністю соціального захисту персоналу.

9) Відсутня дієва та публічна реакція керівництва на випадки корупції серед в'язничного персоналу та керівників відомства.

10) Доступ до інформації щодо дотримання прав засуджених у системі надто обмежений. Триває практика ненадання відповідей посадовими особами органів за запитами. До працівників відомства, які порушують законодавство про інформацію, не вживаються заходи реагування.

11) Взаємодія з громадськістю, у першу чергу, з неурядовими організаціями, обмежується лише питаннями матеріальної допомоги системі та окремих послуг правового та консультативного характеру засудженим. Керівництво Департаменту продовжує практику уникнення співпраці з правозахисними організаціями, які мають власні погляди на факти та події й висловлюють критичні зауваження щодо керівництва системи.

12) Громадський контроль дотримання прав засуджених та ув'язнених, а також діяльності установ виконання покарань, відсутній. Громадські ради при управліннях Департаменту або не працюють, або переймаються виключно проблемами проведення культурних заходів. Громадська рада при Департаменті збирається лише двічі на рік, нагальні питання дотримання прав людини не розглядає, її голова на звернення громадських організацій не реагує. Цей орган фактично імітує консультації з громадськістю.

### 10. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1) Завершити процес підпорядкування Департаменту Міністерству юстиції, як про це йдеться в черговій Резолюції ПАРЄ № 1466 (2005).

2) Припинити практику прийняття нормативно-правових актів та інших відомчих документів, положення яких порушують права людини, впроваджувати при їх розробці обов'язкові консультації з громадськістю, як того вимагає п. 3 «Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378.

3) Підвищити увагу до питань дотримання прав людини та поваги гідності як осіб, що перебувають в ув'язненні, так і персоналу установ, та не обмежуватись тільки словами про це. Передбачити дотримання прав людини як один з найважливіших пріоритетів в нормотворчій діяльності відомства.

4) Провести без зволікань комплексний аналіз нормативно-правових документів та інших нормативних актів Департаменту на відповідність міжнародним стандартам, залучати до цієї роботи незалежних фахівців, у тому числі фахівців Пенітенціарного Товариства України.

5) Залучити до обговорення Концепції реформування кримінально-виконавчої системи широкі кола фахівців, обов'язково впровадити проведення незалежної експертизи Концепції та її громадське обговорення.

6) Удосконалити підходи в кадровій політиці відомства, значно більше приділяти увагу ретельному добору працівників на керівні посади в органах відомства, звести до мінімуму призначення керівниками осіб, які не мають досвіду роботи в системі та які не пройшли відповідну процедуру перевірки на профпридатність.

7) Негайно та суттєво переглянути завдання та правові засади діяльності спеціальних підрозділів у системі, не використовувати їх для проведення обшуків та інших дій усередині установ.

8) Розробити та впровадити процедуру ефективного та швидкого реагування на повідомлення про ймовірні порушення прав людини в установах виконання покарань у співпраці з провідними правозахисними організаціями.

9) Впровадити реально діючу систему подання скарг, припинити практику покарання засуджених за спроби оскаржувати дії адміністрації установ. Викласти виключний перелік дій, за які застосовуються дисциплінарні стягнення.

10) Ретельно перевіряти всі випадки можливих корупційних діянь з боку працівників системи, публічно висловлювати позицію відомства щодо випадків корупції, які підтвердились.

11) Припинити практику зволікання або тяганини при розгляді ініціатив громадськості з проведення моніторингів та досліджень, широко впроваджувати моніторинги умов тримання ув'язнених та ситуації в системі, у тому числі й державним коштом, включаючи підготовку й альтернативних звітів, звітів за проблемами або за напрямками діяльності установ, вживати заходи реагування до керівників, які гальмують або перешкоджають таким ініціативам.

12) Розглянути можливість введення практики обов'язкового ознайомлення, а при можливості – й обговорення в установах та органах Департаменту результатів незалежних досліджень та моніторингів, річних Доповідей, які готуються та виконуються громадськими організаціями та іншими незалежними інституціями, та вживання при необхідності заходів реагування. Регулярно інформувати про дії та заходи відомства, спрямовані на імплементацію результатів досліджень та їх рекомендацій.

13) Суттєво підвищити рівень інформування суспільства про діяльність органів та установ системи, про стан та проблеми відомства шляхом регулярного проведення широкого кола публічних заходів, таких як прес-конференції, «круглі столи», а також спрощення процедури доступу громадськості та журналістів до установ.



## **XXII. ПРАВА УВ'ЯЗНЕНИХ**

---

14) Суттєво поліпшити практику надання інформації за запитами громадян та організацій. Не припускати оприлюднення неправдивих відомостей представниками системи, вживати дієві заходи реагування у випадках порушення вимог законодавства про інформацію посадовими особами та працівниками установ виконання покарань. Створити в кожному області Департаменту прес-службу.

15) Сприяти відновленню діяльності Громадської ради при Департаменті, активізації громадських рад при територіальних управліннях відомства, при потребі внести зміни в склад цих рад, підтримати зміни до Положення про спостережні комісії.

16) Сприяти створенню механізмів громадського контролю діяльності установ виконання покарань.

## ЗМІСТ

ВІД УКЛАДАЧІВ .....	3
ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД ПОРУШЕНЬ ПРАВ І СВОБОД ЗА 2007 РІК.....	5
СТАН ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЇ, НАДАНИХ У ДОПОВІДІ «ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2006» .....	10
I. ПРАВО НА ЖИТТЯ .....	37
1. Обов'язок держави захищати життя (позитивні обов'язки).....	37
2. Заборона позбавлення життя за винятком визначених законом випадків (негативні обов'язки).....	42
3. Рекомендації.....	43
II. ЗАХИСТ ВІД КАТУВАНЬ ТА ІНШИХ ВИДІВ ПОГАНОВОГО ПОВОДЖЕННЯ .....	44
1. Погане поведження у органах внутрішніх справ.....	44
2. Звинувачення та засудження за катування.....	45
3. Погане поведження у кримінально-виконавчих закладах.....	46
4. Розслідування заяв про погане поведження .....	48
5. Виплата компенсації за потерпілим від поганого поведження.....	50
6. Використання недобровільних зізнань у судочинстві.....	51
7. Рекомендації.....	52
III. ПРАВО НА СВОБОДУ ТА ОСОБИСТУ НЕДОТОРКАНИСТЬ.....	54
1. Тривале тримання під вартою з метою екстрадиції .....	54
2. Довільне тримання під вартою біженців .....	55
IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД .....	56
1. Загальний огляд.....	57
2. Незалежність судів і суддів .....	58
3. Фінансування судової влади .....	66
4. Доступність суду.....	67
5. Право на правову допомогу.....	68

---

6. Розумні строки .....	74
7. Виконання судових рішень .....	75
8. Презумпція невинуватості .....	77
9. Рекомендації .....	80
<b>V. ПРАВО НА ПРИВАТНІСТЬ.....</b>	<b>82</b>
1. Комунікаційна приватність.....	83
2. Інформаційна приватність і захист персональних даних.....	87
3. Територіальна приватність .....	91
4. Інші аспекти приватності та повага до сімейного життя.....	92
5. Рекомендації .....	93
<b>VI. СВОБОДА ДУМКИ, СОВІСТІ ТА РЕЛІГІЇ .....</b>	<b>96</b>
1. Загальний огляд .....	96
2. Свобода думки, совісті та релігії: право вірити .....	96
3. Свобода сповідувати релігію чи вірування.....	97
4. Держава та релігійні організації .....	100
5. Рекомендації.....	103
<b>VII. ПРАВО НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ .....</b>	<b>105</b>
<b>VIII. СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ .....</b>	<b>111</b>
1. Загальний огляд.....	111
2. Обов'язковість державної реєстрації ЗМІ та видавничої діяльності .....	112
3. Права журналістів та ЗМІ .....	113
4. Рекомендації .....	120
<b>IX. СВОБОДА МИРНИХ ЗІБРАНЬ.....</b>	<b>122</b>
1. Правове забезпечення свободи мирних зібрань .....	122
2. Адміністративна практика реалізації свободи зібрань .....	123
3. Роль місцевої влади та судів у порушенні свободи зібрань.....	125
4. Інциденти під час масових зібрань .....	127
5. Одещина і крим – проблемні регіони .....	127
6. Рекомендації .....	129
<b>X. СВОБОДА ОБ'ЄДНАНЬ (АСОЦІАЦІЙ) .....</b>	<b>130</b>
1. Загальний огляд.....	130
2. Створення об'єднань .....	130
3. Права об'єднань, свобода внутрішньої організації та перевірка діяльності об'єднань громадян .....	134
4. Тимчасова заборона видів діяльності та ліквідація об'єднань .....	135

---

5. Участь в об'єднаннях: вступ, санкції за участь, примусове членство .....	136
6. Рекомендації .....	136
<b>XI. СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ ТА ВІЛЬНОГО ВИБОРУ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ .....</b>	<b>138</b>
1. Свобода пересування .....	138
2. Свобода вибору місця проживання .....	141
3. Права бездомних .....	141
4. Рекомендації .....	142
<b>XII. ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВА НА ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ ТА БОРОТЬБИ З РАСИЗМОМ І КСЕНОФОБІЄЮ .....</b>	<b>144</b>
1. Проблема расизму та ксенофобії .....	144
2. Становище кримських татар .....	149
3. Рекомендації .....	150
<b>XIII. ПРАВО ГРОМАДЯН НА ВІЛЬНІ ВИБОРИ ТА УЧАСТЬ У РЕФЕРЕНДУМАХ .....</b>	<b>152</b>
1. Позачергові вибори народних депутатів України .....	152
2. Позачергові вибори міських, селищних та сільських голів .....	161
3. Реалізація прав громадян на ініціювання та участь у загальноукраїнському та місцевих референдумах .....	163
4. Висновки .....	167
5. Рекомендації .....	165
<b>XIV. ПРАВО ВЛАСНОСТІ .....</b>	<b>170</b>
1. Загальний огляд .....	170
2. Гарантії захисту права власності .....	171
3. Діяльність органів влади щодо обмеження права власності .....	176
4. Рекомендації .....	178
<b>XV. СОЦІАЛЬНІ ТА ЕКОНОМІЧНІ ПРАВА .....</b>	<b>180</b>
1. Тенденції дотримання соціально-економічних прав .....	180
2. Право на достатній життєвий рівень .....	181
3. Право на працю .....	185
4. Право на соціальний захист .....	192
5. Рекомендації .....	197
<b>XVI. ПРАВО НА ОСВІТУ .....</b>	<b>199</b>
1. Загальний огляд .....	199
2. Державне фінансування забезпечення права на освіту .....	201
3. Принцип наявності .....	202
4. Доступність освіти .....	205
5. Прийнятність та адаптованість освіти .....	207

---

6. Рекомендації .....	209
XVII. ПРАВО НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я ТА МЕДИЧНУ ДОПОМОГУ .....	210
1. Загальний огляд.....	210
2. Право на медичну допомогу в установах виконання покарань .....	213
3. Паліативна допомога .....	217
4. Рекомендації .....	220
XVIII. ПРАВО НА БЕЗПЕЧНЕ ДОВКІЛЛЯ .....	222
1. Екологічна безпека .....	222
2. Право на доступ до інформації з питань, що стосуються довкілля.....	231
3. Право участі в прийнятті рішень з питань, що стосуються довкілля.....	238
4. Право на доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля.....	241
5. Рекомендації .....	243
XIX. ДОМАШНЄ НАСИЛЬСТВО ЯК ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ .....	245
1. Загальний огляд.....	245
2. Відповідальність держави за забезпечення прав людини на захист від насильства .....	247
3. Рекомендації .....	248
XX. ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В СИТУАЦІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ.....	250
1. Торгівля людьми: нові тенденції .....	250
2. Державна політика протидії торгівлі людьми: короткий огляд.....	251
3. Попередження торгівлі людьми.....	251
4. Захист постраждалих від торгівлі людьми .....	252
5. Рекомендації щодо вдосконалення діяльності з протидії торгівлі людьми .....	255
XXI. ПРАВА ЛЮДЕЙ З ІНВАЛІДНІСТЮ .....	260
1. Зауваження загального характеру.....	260
2. Рівність і недискримінація.....	262
3. Свобода вираження поглядів та доступ до інформації.....	263
4. Недоторканність приватного життя, повага до особистої та психічної цілісності нарівні з іншими та повага до житла та сім'ї.....	264
5. Доступ до правосуддя .....	264
6. Право на освіту .....	265
7. Доступність .....	266
8. Охорона здоров'я, абілітація та реабілітація .....	266
9. Праця і зайнятість.....	268
10. Належна просвітницько-виховна робота з боку держави з метою як найкращої інтеграції в суспільство людей з інвалідністю.....	269
11. Рекомендації .....	269

---

XXII. ПРАВА УВ'ЯЗНЕНИХ.....	271
1. Управління системою виконання покарань.....	271
2. Державна політика щодо кримінально-виконавчої служби (КВС) .....	273
3. Контроль діяльності Департаменту .....	276
4. Ув'язнені та засуджені в установах Департаменту.....	278
5. Доступ до суду та право на оскарження дій адміністрації місць позбавлення волі.....	280
6. Доступ до інформації.....	281
7. Повідомлення про порушення прав в'язнів.....	283
8. Співпраця Департаменту з НУО .....	292
9. Висновки.....	294
10. Рекомендації .....	295

*Наукове видання*

**ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2007**  
**ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ**

Відповідальний за випуск *Євген Захаров*  
Редактори: *Євген Захаров, Ірина Рапп, Володимир Яворський*  
Комп'ютерна верстка *Олег Мірошниченко*

Підписано до друку 15.07.2008  
Формат 60 x 84 1/8. Папір офсетний. Гарнітура Тип Таймс  
Друк офсетний. Умов. друк. арк. 29,6 Умов. фарб.-від. 32,3  
Умов.-вид. арк. 30,2 Наклад 1500 прим.

Українська Гельсінська спілка з прав людини  
Київ, вул. Олегівська 36, офіс 309  
<http://www.helsinki.org.ua>

Видавництво «Права людини»  
61112, Харків, вул. Р. Ейдемана, 10, кв. 37  
Свідоцтво Державного комітету телебачення і радіомовлення України  
серія ДК № 3065 від 19.12.2007 р.